

Wabobeleidsplan gemeente Winterswijk

Introductie

“Er wordt een nieuw Programma Integrale Handhaving opgericht waarin de keten met vergunningverlening start.” (Coalitieprogramma 2010-2014).

De gemeente Winterswijk is naar aanleiding van diverse ontwikkelingen op het vlak van de fysieke omgeving gekomen tot een Wabobeleidsplan. Het Wabobeleidsplan bestaat uit een viertal delen, een kaderstellend deel, een beleidsdeel, een uitvoeringsprogramma en een organisatorisch deel. Met deze instrumenten speelt de gemeente in op de kwaliteitscriteria die landelijk zijn geformuleerd: enerzijds de criteria genoemd in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en anderzijds de criteria genoemd in het landelijke transitieprogramma vergunningverlening, toezicht en handhaving. De Wabo geeft aan dat ieder bevoegd gezag moet beschikken over een integraal handhavingsbeleid en een integraal uitvoeringsprogramma. Het transitieprogramma geeft aan dat een bevoegd gezag moet voldoen aan bepaalde inhoudelijke criteria, procescriteria en criteria ten aanzien van de kritische massa. Beide externe ontwikkelingen sluiten aan bij de interne wens, zoals geuit in het Coalitieprogramma 2010-2014, om te komen tot een nieuw integraal programma.

Deel 1: Kader

Het kaderstellend deel heeft als belangrijkste taak de positie, doelstellingen, uitgangspunten en opbouw van het Wabobeleidsplan te bespreken. In hoofdstuk 1 wordt ingegaan op het onderwerp ‘Kwaliteitscriteria voor vergunningverlening, toezicht en handhaving’. Zoals zojuist aangegeven zijn dit belangrijke onderleggers voor het Wabobeleidsplan. Het wordt van belang geacht deze context toe te lichten. Hoofdstuk 2 pakt het Wabobeleidsplan op. De positionering en structuur van het Wabobeleidsplan worden toegelicht. Het Wabobeleidsplan strekt zich uit over alle activiteiten die vallen onder de werking van de Wabo en werkt het beleid en het uitvoeringsprogramma uit. Hoofdstuk 3 bespreekt de missie, visie en uitgangspunten die ten grondslag liggen aan het Wabobeleidsplan. Zij sturen het beleidsdeel aan. Het kaderstellend deel wordt afgesloten met het begrippen- en beleidskader en een uitzetting van de nalevingsstrategie.

1. Kwaliteitscriteria voor vergunningverlening, toezicht en handhaving

1.1. Transitieprogramma “Werk in uitvoering”

De gemeentelijke vergunningverlening en handhaving krijgt te maken met landelijke kwaliteitscriteria. De ministeries van BZK en IenM werken met het Transitieprogramma “Werk in Uitvoering” aan de realisatie van een robuust georganiseerd bestuurlijk stelsel. Op basis van dit stelsel moet het ruimtelijk economisch en milieubeleid van de rijksoverheid op effectievere wijze doorwerken in de Wabo en de toezichtprioriteiten. Dit moet leiden tot minder administratieve lasten en minder bestuurlijke drukte. Eén van de projecten van het Transitieprogramma “Werk in Uitvoering” is het project “Ontwikkelen Kwaliteitscriteria Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving”. Het is de bedoeling dat de kwaliteitscriteria door alle gemeenten en provincies worden geïmplementeerd en als maatlat fungeren voor de prestaties van hun ambtelijke organisaties. De criteria hebben betrekking op het minimale kwaliteitsniveau dat nodig is voor een goede taakuitvoering van de vergunningverlening, toezicht en handhaving. De geformuleerde criteria hebben betrekking op:

- De kritieke massa.
- De inhoudelijke kwaliteit en prioriteiten.
- De proceskwaliteit.

Kritieke massa

Met de kwaliteitscriteria voor kritieke massa kan een antwoord gegeven worden op de vraag of een organisatie in principe in staat is om de taken en onderliggende operationele activiteiten uit te voeren, gegeven de minimaal benodigde deskundigheid (opleiding, ervaring en kennis) voor de uitvoering van deze taken en de continuïteit daarvan.

Inhoudelijke kwaliteit en prioriteiten

Naast het opstellen van criteria voor kritieke massa zijn er ook inhoudelijke criteria. Dit zijn aanvullende criteria die een minimale ondergrens bepalen. De inhoudelijke criteria hebben betrekking op:

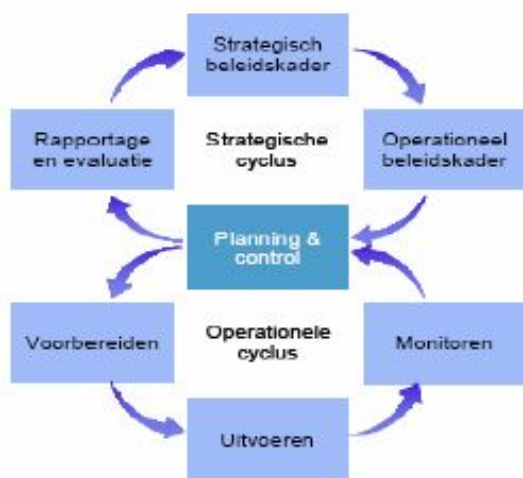
- De inhoudelijke elementen van probleemanalyse, beleid, strategie en (uitvoering) programma.
- De diepgang van de toetsing van vergunningsaanvragen.
- De diepgang van inspectie en toezicht.
- De wijze van vergunningverlening.

- De wijze van inspectie en toezicht ter plaatse.
- De landelijke sanctiestrategie.
- De landelijke prioriteiten van inspectie, toezicht en handhaving.

Proceskwaliteit

De procescriteria beschrijven de eisen die gesteld worden aan de beleidscyclus. Door de criteria te volgen wordt de cyclus die begint met het opstellen van het beleid en via de uitvoering uiteindelijk leidt tot het bijstellen van het beleid, gesloten. De criteria bieden de kaders voor het kwaliteitssysteem van het bevoegd gezag. De criteria geven de elementen aan die minimaal aanwezig moeten zijn. Daarnaast moeten de criteria gebruikt worden bij het inrichten van de organisatie, bijvoorbeeld om onafhankelijke oordeelsvorming te borgen. Voor het opstellen van de procescriteria is, in lijn met de professionalisering van de milieuhandhaving, op landelijk niveau beoordeeld of op alle kritieke punten van overdracht in het hoofdproces van vergunningverlening enerzijds en inspectie, toezicht en handhaving anderzijds goed is nagedacht over de borging van kwaliteit.

Daarbij wordt de BIG-8 gehanteerd. De BIG-8 is door KPMG ontworpen ten behoeve van kwaliteitsmanagement bij de overheid. Dit model maakt vanuit een strategisch kader de vertaling naar operationeel beleid ten behoeve van kwaliteitsborging samen met een sluitende planning en control cyclus.



Rapportage en evaluatie

In essentie betreft deze stap het analyseren van allerlei relevante elementen dan wel veranderingen voor de vergunningverlenings- en handavingsorganisatie.

Strategisch beleidskader

De volgende stap in het beleidsproces is het voorbereiden en voorleggen van prioriteiten en meetbare doelstellingen aan het bestuur van de vergunningverlening- en handavingsorganisatie, het bespreken van keuzes met de politiek en het nemen van besluiten over de te stellen doelen op het gebied van vergunningverlening en handhaving. De uitgevoerde beleidsevaluatie legt voor deze stap de basis.

Operationeel beleidskader

In deze stap moeten prioriteiten en doelstellingen worden vertaald in concrete strategieën en objectieve criteria. Voor de vergunningverleningsorganisatie worden prioriteiten en doelstellingen vertaald in een set van objectieve criteria voor toetsing. Voor de handavingsorganisatie worden hier de prioriteiten en doelstellingen vertaald naar doelgroepen en in nalevingstrategieën (of indien reeds aanwezig het periodiek toetsen daarvan). Pas dan blijkt op welke wijze specifieke doelgroepen in de praktijk benaderd moeten gaan worden en hoe bepaalde beleidsaspecten (zoals strenger sanctioneren of minder gedogen) moeten gaan uitpakken.

Planning en control

Centraal in deze stap staat het toewijzen van de noodzakelijke capaciteit en financiële middelen die nodig zijn om de gestelde doelen te kunnen bereiken. Hiertoe worden organisatorische condities gesteld en een systematiek van interne borging ingericht voor de wijze waarop werkzaamheden beheerst kunnen worden uitgevoerd. De bouwstenen voor deze stap zijn de resultaten van de beleidsevaluatie, de prioriteiten daaruit, doelstellingen voor de komende periode en overeenstemming over te voeren strategieën.

Vorbereiden

De essentie van deze stap is een goede voorbereiding van de af te geven vergunning en het uit te voeren controlebezoek door eerst te kijken naar de resultaten van eerdere vergunningverleningsprocedures met gelijke initiatiefnemers en van eerdere controlebezoeken, de meldingen, klachten en incidenten, eventuele rapportageverplichtingen, van toepassing zijnde nalevingstrategieën, etc.

Uitvoeren

Dit kernelement betreft de uitvoering van de te verlenen vergunningen en het controlebezoek zelf (inclusief de hieruit volgende acties).

Monitoring

Het laatste onderdeel van de beleidscyclus is de monitoring van diverse zaken die relevant zijn voor bijsturing in de operationele cyclus (bijvoorbeeld het aantal/de aard/de complexiteit van de te verwachte vergunningen of het aantal gerealiseerde controles, het bestede aantal uren, etc.) of als input voor de beleidsevaluatie (zoals de verbetering of verslechtering van het naleefgedrag van bedrijven of de milieukwaliteit in de gemeente).

1.2. Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)

Per 1 oktober 2010 is de Wabo van kracht geworden. Toezicht en handhaving komen allereerst in de wet zelf voor en wel in artikel 5.2. en 5.3. In artikel 5.2. wordt aangegeven dat het bevoegd gezag tot taak heeft zorg te dragen voor bestuurlijke handhaving, het verzamelen en registreren van daartoe relevante gegevens en het behandelen van klachten. Artikel 5.3. geeft aan dat bij AMvB regels gesteld kunnen worden met betrekking tot een doelmatige handhaving, strategische, programmatische en onderling afgestemde uitoefening van de handhavingsbevoegdheden tussen bestuursorganen en afstemming van werkzaamheden tussen bestuursorganen en andere organen / ambtenaren.

Met de AMvB wordt in dit kader het Besluit Omgevingsrecht (Bor) bedoeld. In het Bor worden namelijk de kwaliteitseisen van de handhaving genoemd. Deze kwaliteitseisen komen veel overeen met de eisen die vanaf 1 januari 2005 gelden voor het milieu- of grijze kleurspoor. De wet- en regelgeving in het kader van de omgevingsvergunning, die door de Wabo wordt mogelijk gemaakt, verbreedt de eisen tot de andere kleursporen. Dit blijkt uit de volgende artikelen van de Bor:

- Artikel 7.2: Handhavingsbeleid
- Artikel 7.3: Uitvoeringsprogramma
- Artikel 7.4: Uitvoeringsorganisatie
- Artikel 7.5: Borging van middelen
- Artikel 7.6: Monitoring
- Artikel 7.7: Rapportage

1.3. Conclusie

Tussen de landelijke kwaliteitscriteria en de Wabo zijn ten aanzien van de eisen die gesteld worden aan vergunningverlening, toezicht en handhaving grote overeenkomsten te constateren. Beiden zijn gericht op een verdere professionalisering:

- Vergunningverlening en handhaving zijn gebaseerd op duidelijke doelstellingen en prioriteiten en hebben een adequaat beleidsmatig fundament.
- De uitvoering is gebaseerd op transparante jaarprogramma's.
- De uitvoeringsorganisatie is gebaseerd / afgestemd op het beleid en de jaarprogramma's.
- Er is sprake van een integrale aanpak.
- Er is sprake van een cyclisch proces.
- Vergunningverlening en handhaving geschieden zoveel mogelijk gestandaardiseerd.

2. Positionering en structuur van het Wabobeleidsplan

2.1. Inleiding

Het Wabobeleidsplan heeft tegen de achtergrond van het vorige hoofdstuk een aantal functies. Deze functies worden in de volgende paragrafen besproken en kunnen worden beschreven als: het realiseren van een integraal kader en transparantie. Vervolgens wordt ingegaan op de structuur van het Wabobeleidsplan. Het Wabobeleidsplan strekt zich uit over alle activiteiten, die in artikel 2.1 en 2.2 van de Wabo zijn genoemd en van belang zijn voor de gemeente. Daarbij richt het Wabobeleidsplan zich op (a) de beoordeling van vergunningsaanvragen, (b) de controles van uitvoerende werkzaamheden, die plaatsvinden op basis van de vergunning in de realisatiefase en (c) de controles tijdens de beheer- of gebruiksfase.

2.2. Het realiseren van een integraal kader

Het Wabobeleidsplan heeft tot doel om alle gemeentelijke taken met het aanwezige beleid op het gebied van de Wabo in beeld te brengen, te structureren en te vertalen naar een adequaat uitvoeringsniveau.

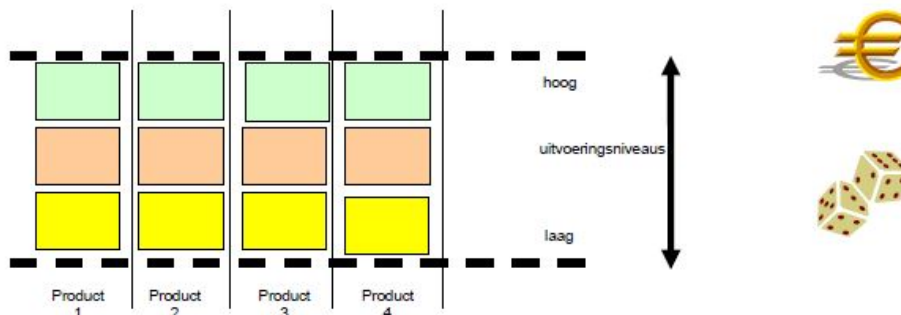
Onder het begrip adequaat wordt verstaan het niveau dat is afgeleid van landelijke protocollen, vastgesteld beleid en de kennis en ervaring van de eigen medewerkers.

2.3. Het realiseren van transparantie

De gemeente is op basis van wet- en regelgeving verplicht ten aanzien van de fysieke omgeving vergunningverlening, toezicht en handhaving op haar grondgebied vorm en inhoud te geven. Ten aanzien van deze wet- en regelgeving is een taak voor de gemeente weggelegd, omdat aan bepaalde activiteiten in de fysieke omgeving maatschappelijke risico's zijn verbonden. Het toezien gebeurt in een aantal stadia, namelijk bij de beoordeling van een vergunningsaanvraag, bij uitvoerende werkzaamheden naar aanleiding van een afgegeven vergunning en tijdens het reguliere gebruik.

De gemeente gaat na of burgers, ondernemers, beheerders en partijen die namens hen optreden (architecten, constructeurs, aannemers, uitvoerders) zich houden aan landelijke, provinciale en lokale wet- en regelgeving. De gemeente heeft als taak om na te gaan of deze partijen voldoende aannemelijk hebben gemaakt volgens de regels en voorschriften te handelen.

Een belangrijk begrip in dit kader is transparantie: het zichtbaar maken van welke publieke taken de gemeente op welke wijze uitvoert zodat voor burgers, ondernemers, beheerders, medewerkers, management en bestuur een eenduidig beeld en verwachtingspatroon ontstaat. Essentieel daarbij is dat bestuurlijke overeenstemming wordt bereikt over de reikwijdte van de taakopdracht en de afstemming met de beschikbare of nog beschikbaar te stellen middelen. Concreet betekent dit bezig zijn met het zoeken naar evenwicht tussen kwaliteit en kwantiteit. De taken van de gemeente kunnen op verschillende uitvoeringsniveaus worden gerealiseerd. Aan ieder uitvoeringsniveau hangt een prijskaartje. Dit prijskaartje wordt bepaald door de inzet van vooral capaciteit (personeel). Aan ieder uitvoeringsniveau hangt ook een risicoprofiel. Afhankelijk van het uitvoeringsniveau worden bepaalde risico's wel of niet afgedekt. Schematisch kan dit als volgt worden weergegeven.



Het Wabobeleidsplan heeft uiteindelijk een sterk operationeel karakter. Het is gericht op uitvoeringsbeleid en maakt keuzen hoe de gemeente de aannemelijkheidstoets op aspecten in het kader van wet- en regelgeving gaat uitvoeren. Er moeten in relatie tot het Wabobeleidsplan expliciete bestuurlijke keuzen worden gemaakt. Een nadere prioritering van taken moet plaatsvinden. De bestaande formatie is het vertrekpunt voor de keuzen.

2.4. De structuur van het Wabobeleidsplan

Het Wabobeleidsplan bestaat uit een 4-tal lagen. Deze sluiten aan bij de genoemde landelijke kwaliteitscriteria. De volgende lagen worden onderkend:

1. De eerste laag bestaat uit de missie, visie en uitgangspunten. Deze laag vormt in wezen het kaderstellend deel.
2. De tweede laag bestaat uit het beleid voor de Wabo-taken. Deze laag is terug te vinden in deel 2 van het Wabobeleidsplan. Per taak wordt steeds dezelfde opbouw van de uitwerking aangehouden. Achtereenvolgens komen aan bod:
 - a. Inleiding: toelichting op basis van het hoe en waarom van een taak of product.
 - b. Centrale vraag: vraag die het Wabobeleidsplan moet beantwoorden.
 - c. Strategie: uitgangspunten voor het beleid én de uitwerking van de factoren op basis waarvan keuzen worden gemaakt.
 - d. Beleid: de keuzen ten aanzien van prioriteiten en diepgang.

In wezen vormt deze laag het inhoudelijke kwaliteitsdeel.

3. De derde laag bevat het uitvoeringsprogramma op basis van het adequaat niveau. Het beleid wordt dan vertaald naar zogenaamde input- en prestatiedoelstellingen. De inputdoelstellingen geven aan welke inzet van uren en budget op onderdelen zal plaatsvinden, terwijl de prestatiedoelstellingen aangeven hoeveel controles, aanvragen, zaken e.d. worden afgewikkeld. Het uitvoeringsprogramma komt tot stand door diverse kengetallen aan elkaar te koppelen en heeft een

directe relatie naar de discussie over de kritische massa in het kader van de landelijke kwaliteitscriteria. In dit deel vindt uiteindelijk ook de bestuurlijke afweging plaats.

4. De vierde en laatste laag bevat de organisatorische verankering. Deze laag heeft betrekking op de procescriteria en laat zien hoe de realisatie van het uitvoeringsprogramma in relatie tot de eerder beschreven BIG-8 cyclus is geborgd.

2.5. Afbakening Wabobeleidsplan

Er is aangegeven dat alle activiteiten vallend onder de Wabo, genoemd in artikel 2.1 en 2.2., onderdeel uitmaken van het Wabobeleidsplan. Een aantal activiteiten is echter niet relevant vanuit het oogpunt van de gemeente. Deze activiteiten zullen dan ook niet worden uitgewerkt. Het betreft de volgende activiteiten:

- Het slopen in beschermde stads- en dorpsgezichten. De gemeente kent namelijk geen beschermde stads- en dorpsgezichten.
- Het aanleggen, beschadigen of wijzigen van een weg voor zover deze niet valt onder artikel 2.1, eerste lid, onder b. Binnen de gemeente wordt namelijk toepassing gegeven aan artikel 2.2 eerste lid 1 onder e. Dat wil zeggen dat een omgevingsvergunning voor het aanleggen, beschadigen of wijzigen van een weg alleen noodzakelijk is voor zover daarvoor een verbod geldt als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder b. Het aanleggen, beschadigen of veranderen van een weg wordt dan beschouwd als het uitvoeren van een werk.
- Het aanleggen of wijzigen van een uitweg. Artikel 2.5 van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) is bij raadsbesluit van 26 januari 2012 gewijzigd waarbij de vergunningsplicht voor de aanleg van inritten is vervangen door algemene voorschriften. Voor de aanleg van een inrit oftewel uitweg is dus in principe geen (omgevings-)vergunning meer nodig. Wel gelden nog een aantal voorschriften en veelal moet de burger toch naar de gemeente toe met een verzoek om het trottoir aan te passen. Op basis van dit privaatrechtelijke verzoek toetst de afdeling Openbare Ruimte of aan de voorschriften voor de aanleg van inritten wordt voldaan. In feite heeft dus een verschuiving van een publiekrechtelijke beoordeling naar een privaatrechtelijke toetsing plaatsgevonden. Een omgevingsvergunning voor het aanleggen of wijzigen van een uitweg is alleen noodzakelijk voor zover daarvoor een verbod geldt als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder b. Het aanleggen of veranderen van een uitweg wordt dan beschouwd als het uitvoeren van een werk.
- Het opslaan van roerende zaken. Er wordt verwezen naar artikel 4.8 van de APV waaruit blijkt dat voor deze activiteit geen vergunning nodig is. Het is meer een artikel ten behoeve van de handhaving.

Het Wabobeleidsplan heeft niet alleen betrekking op de omgevingsvergunning, die nodig is voor het uitvoeren van een bepaalde activiteit in de gemeente. Ook als voor een bepaalde activiteit een melding moet worden gedaan, zal deze worden meegenomen in het Wabobeleidsplan.

In het Wabobeleidsplan wordt tenslotte apart aandacht besteed aan het omgaan met tijdelijke omgevingsvergunningen, het intrekken van omgevingsvergunningen de relatie met de Wet Basisregistraties Adressen en Gebouwen. Daarnaast wordt nog aandacht besteed aan gebiedsgericht toezicht, toezicht kwaliteit bestaande bouw en thematisch toezicht.

3. Missie, visie en uitgangspunten

3.1. Inleiding

De inhoud van het Wabobeleidsplan wordt gestuurd door de missie, visie en uitgangspunten. Zij bepalen de strategie en het beleid hoe de activiteiten, die vallen onder de Wabo, worden benaderd. In de volgende paragrafen worden de relevante bouwstenen op een rij gezet.

3.2. Profielschets gemeente

De gemeente Winterswijk heeft een oppervlakte van 13.881 ha, waarvan het grootste gedeelte, namelijk ruim 13.100 ha, ligt in het buitengebied. Winterswijk is één van de twintig Nationale Landschappen die Nederland rijk is. Nationale landschappen zijn echte Nederlandse landschappen. Het Nationaal Landschap Winterswijk kenmerkt zich door het prachtige coulissenlandschap, met zijn kleine percelen en grote afwisseling van akkers, weilanden, restanten hoogveen en lapjes bos. Naast het landschap zijn ook de aanwezige historische gebouwen belangrijk, zoals de vele boerderijen, watermolens en molens. De gemeentegrenzen raken voor een zeer groot deel Duitsland.

Winterswijk heeft een centrumfunctie voor omliggende gemeenten als gekeken wordt naar de voorzieningen. In Winterswijk zijn ongeveer 1.640 bedrijven gevestigd. De werkgelegenheid wordt in belangrijke mate bepaald door industriële bedrijven. Maar ook sectoren als dienstverlening, zorg, recreatie en toerisme nemen een steeds belangrijkere plaats in. Ondanks de dalende werkgelegenheid vormt ook de agrarische sector een belangrijk deel van de beroepsbevolking.

De gemeente heeft circa 29.000 inwoners. In de kern Winterswijk wonen circa 23.500 inwoners. Naast de kern Winterswijk kent de gemeente negen buurtschappen: Brinkheurne, Corle, Henxel, Huppel, Kotten, Meddo, Miste, Ratum en Woold. Meddo met circa 1.400 inwoners is de grootste buurtschap (dorp). Brinkheurne, Corle en Henxel zijn de kleinste buurtschappen met circa 275 inwoners.

3.3. Risico's en adequaat niveau

Ten behoeve van het opstellen van het Wabobeleidsplan is een missie en visie ontwikkeld voor de taken op het gebied van fysieke omgeving. Essentieel hierbij is dat de inzet van de gemeente plaatsvindt op basis van risicomangement. Op hoofdlijnen kunnen de volgende algemene risico's worden onderscheiden:

1. Fysieke onveiligheid leidend tot letsel en dood, omdat bijvoorbeeld sprake is van constructief en brandonveilige situaties.
2. Gevaar voor de gezondheid omdat sprake is van een slecht binnenklimaat van bouwwerken of het verwijderen van asbest.
3. Aantasting van de kwaliteiten van de leefomgeving omdat de inpassing van bouwwerken in hun omgeving niet of onvoldoende bijdraagt aan een prettige en duurzame omgeving, houtopstanden worden gekapt, bedrijfsactiviteiten onveilig of niet duurzaam worden geëxploiteerd en invloed hebben op water, lucht, bodem e.d..
4. Aantasting van de sociale kwaliteit van het leven tot uiting komend in bijvoorbeeld gevoelens van onveiligheid (onder meer brandonveilig gebruik, verkeersonveilige situaties) en het uitsluiten van doelgroepen van maatschappelijke activiteiten door ontoegankelijke bouwwerken.

De zojuist genoemde risico's hebben als zij ontstaan bepaalde neveneffecten, die niet uit het oog mogen worden verloren. De belangrijkste neveneffecten zijn:

1. Externe financiële schade: de gemeenschap wordt geconfronteerd met extra uitgaven ten gevolge van bijvoorbeeld een calamiteit. Deze kosten kunnen zowel een collectief als individueel karakter hebben.
2. Maatschappelijke onrust: op verschillende geografische schaalniveaus kan onrust ontstaan wanneer niet adequaat wordt gehandeld; bijvoorbeeld ten gevolge van onveiligheid rond bouw- en sloopterreinen, het instorten van balkons, schade aan belendingen.
3. Aantasting van het bestuurlijk imago: de betrouwbaarheid, daadkracht, integriteit van de overheid wordt in twijfel getrokken wanneer incidenten of calamiteiten zich voordoen. Er wordt vaak snel naar de gemeente gewezen als boosdoener. Het bestuur kan hierop worden afgerekend.
4. Procesrisico's: onjuiste uitvoering van werkzaamheden kan leiden tot bijvoorbeeld vergunningen van rechtswege, bezwaren, schadeclaims, ontevreden klanten, onjuist afgegeven vergunningen.

3.4. Missie en doelstellingen

De missie, die achter het Wabobeleidsplan ligt en als een rode draad door dit beleidsplan heenloopt is afgeleid van het coalitieprogramma 2010-2014 'Met minder naar meer' en de toekomstvisie Winterswijk. De missie kan worden omschreven als *"het leveren van een bijdrage aan de kwaliteit van het leefmilieu c.q. de leefomgeving"*.

De primaire aanknopingspunten zijn daarbij voor vergunningverlening, inspectie, toezicht en handhaving fysieke omgeving de begrippen:

1. Fysieke veiligheid: het leveren van een bijdrage aan veiligheid in het publieke en private domein.
2. Gezondheid: het leveren van een bijdrage aan de gezondheid van mensen die verblijven in de gemeente.
3. Ruimtelijke kwaliteit: het leveren van een bijdrage aan de bescherming en instandhouding van het kostbare buitengebied (Nationaal Landschap Winterswijk) en de kwaliteit en aantrekkelijkheid van de bebouwde kom; ruimtelijke kwaliteit moet in dit kader breed worden opgevat als kwaliteit van de directe omgeving.
4. Milieukwaliteit: het leveren van een bijdrage aan een zodanige uitvoering van maatschappelijke activiteiten dat zij zo min mogelijk belastend zijn voor bodem, water, lucht en andere natuurlijke hulpbronnen.

Deze begrippen vormen voor de afdeling VROM het fundament i.c. de kern. Hier draait het iedere dag om. De keuze voor deze begrippen betekent automatisch een keuze om andere begrippen niet als vertrekpunt te nemen. Hierbij moet gedacht worden aan bijvoorbeeld duurzaamheid. Dit begrip is in principe ook belangrijk, maar is door de bezuinigingsmodus waarin de gemeente zich bevindt een stap te ver.

In de onderstaande tabel is een koppeling gelegd tussen de activiteiten, die vallen onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en in het Wabobeleidsplan zijn uitgewerkt, en de begrippen die het maatschappelijk rendement weergeven.

ACTIVITEIT	1	2	3	4
(Ver)bouwen van een bouwwerk	X	X	X	X
Uitvoeren van een werk			X	X
Strijdig gebruik planologische regels	X	X	X	X
Brandveilig gebruik van een bouwwerk	X	X		X
Exploiteren van een milieu-inrichting	X	X	X	X
Wijzigen van een monument			X	
Slopen op basis van planologische regels			X	
Slopen van een bouwwerk	X	X	X	X
Vellen van houtopstand			X	X
Aanbrengen of voeren van handelsreclame			X	

De vier begrippen zijn de pijlers onder het Wabobeleidsplan en kunnen concreet worden vertaald naar de omgevingsdoelstellingen in relatie tot de activiteiten genoemd in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Per activiteit vindt uitsluitend een uitwerking plaats.

3.4.1. Activiteit (ver)bouwen van een bouwwerk

In de onderstaande tabel zijn de centrale begrippen voor de missie en visie vertaald naar de activiteit (ver)bouwen van een bouwwerk:

Begrip	Beoogd effect
Fysieke veiligheid	Voorkomen van (a) instortingen, (b) brandgevaarlijke situatie en (c) gebruiksonveilige situaties
Gezondheid	Voorkomen ongezond binnenklimaat
Ruimtelijke kwaliteit	Voorkomen (a) verkeerd geplaatste en ontsierende bouwwerken, (b) inbraakgevoelige bouwwerken, (c) ontoegankelijke bouwwerken, (d) bouwwerken die niet zijn afgestemd op hun functie en (e) onveilige situaties, hinder en overlast (geluid, trillingen, verkeer) in directe omgeving van bouwwerkzaamheden
Milieukwaliteit	Voorkomen veel energie verbruikende bouwwerken

Als activiteit specifieke doelstelling wordt geformuleerd: het toezien dat bouwwerken op de juiste plek worden gerealiseerd, voldoen aan redelijke eisen van welstand en veilig zijn. Bouwwerken waar langere tijd mensen verblijven moet ook gezond, bruikbaar en energiezuinig zijn.

3.4.2. Activiteit uitvoeren van een werk

In de onderstaande tabel zijn de centrale begrippen voor de missie en visie vertaald naar de activiteit uitvoeren van een werk.

Begrip	Beoogd effect
Fysieke veiligheid	-
Gezondheid	-
Ruimtelijke kwaliteit	Voorkomen aantasting landschappelijke en cultuurhistorische waarden
Milieukwaliteit	Voorkomen aantasting natuurwaarden

Als activiteit specifieke doelstelling wordt geformuleerd: het toezien dat de landschappelijke, cultuurhistorische en natuurwaarden niet onnodig worden aangetast.

3.4.3. Activiteit strijdig gebruik in relatie tot planologische regels

In de onderstaande tabel zijn de centrale begrippen voor de missie en visie vertaald naar de activiteit uitvoeren van een werk.

Begrip	Beoogd effect
Fysieke veiligheid	Voorkomen dood en letsel door externe onveiligheid (besluit externe veiligheid)

Gezondheid	Voorkomen schade aan gezondheid door schadelijke invloeden van nabijgelegen gebruiksfuncties
Ruimtelijke kwaliteit	Voorkomen hinder en overlast omgeving door verschillende gebruiksfuncties
Milieukwaliteit	Voorkomen te hoge geluids- en geurbelasting

Als activiteit specifieke doelstelling wordt geformuleerd: het toezien dat bouwwerken en gronden zodanig worden gebruikt dat zij zo min mogelijk belastend zijn voor hun omgeving.

3.4.4. Activiteit brandveilig gebruik van bouwwerken

In de onderstaande tabel zijn de centrale begrippen voor de missie en visie vertaald naar de activiteit brandveilig gebruik van bouwwerken.

Begrip	Beoogd effect
Fysieke veiligheid	Voorkomen dood en letsel door brandgevaarlijk gebruik van bouwwerken
Gezondheid	Voorkomen aantasting gezondheid door vervuiling van de leefomgeving bij brand (asbest)
Ruimtelijke kwaliteit	-
Milieukwaliteit	Voorkomen aantasting landschappelijke en natuurwaarden bij brand: water, lucht en bodem

Als activiteit specifieke doelstelling wordt geformuleerd: het toezien dat het gebruik van bouwwerken niet leidt tot brandonveilige situaties en branden zo min mogelijk belastend zijn voor hun omgeving.

3.4.5. Activiteit exploiteren milieu-inrichting

In de onderstaande tabel zijn de centrale begrippen voor de missie en visie vertaald naar de activiteit exploiteren milieu-inrichting.

Begrip	Beoogd effect
Fysieke veiligheid	Voorkomen van gaswolken, ontploffingen en brandgevaarlijke situaties (externe onveiligheid)
Gezondheid	Voorkomen schade aan gezondheid door schadelijke stoffen
Ruimtelijke kwaliteit	Voorkomen hinder en overlast omgeving: geluid, trillingen, stof, geur
Milieukwaliteit	Voorkomen (a) aantasting natuurwaarden: kwaliteit van bodem, water, lucht en (b) verspilling van energiebronnen

Als activiteit specifieke doelstelling wordt geformuleerd: het toezien dat activiteiten zodanig plaatsvinden dat zij zo min mogelijk belastend zijn voor hun omgeving.

3.4.6. Activiteit wijzigen van een monument

In de onderstaande tabel zijn de centrale begrippen voor de missie en visie vertaald naar de activiteit wijzigingen van een monument.

Begrip	Beoogd effect
Fysieke veiligheid	-
Gezondheid	-
Ruimtelijke kwaliteit	Voorkomen aantasting cultuurhistorische waarden
Milieukwaliteit	-

Als activiteit specifieke doelstelling wordt geformuleerd: het toezien dat cultuurhistorische waarden niet onnodig worden aangetast.

3.4.7. Activiteit slopen op basis van planologische regels

In de onderstaande tabel zijn de centrale begrippen voor de missie en visie vertaald naar de activiteit slopen op basis van planologische regels.

Begrip	Beoogd effect
Fysieke veiligheid	-
Gezondheid	-
Ruimtelijke kwaliteit	Voorkomen dat open 'gaten' in gebieden ontstaan die afbreuk doen aan het straatbeeld.
Milieukwaliteit	-

Als activiteit specifieke doelstelling wordt geformuleerd: het toezien dat na slopen ook weer gebouwd zal gaan worden om het straatbeeld niet te verstoren.

3.4.8. Activiteit slopen van een bouwwerk

In de onderstaande tabel zijn de centrale begrippen voor de missie en visie vertaald naar de activiteit slopen van een bouwwerk.

Begrip	Beoogd effect
Fysieke veiligheid	Voorkomen instortingen en gebruiksonveilige situaties
Gezondheid	Voorkomen onjuist omgaan met asbest en andere schadelijke stoffen
Ruimtelijke kwaliteit	Voorkomen onveilige situaties, hinder en overlast (geluid, trillingen, stof, geur, verkeer) in directe omgeving van sloopwerkzaamheden
Milieukwaliteit	Voorkomen bodemvervuiling c.q. onjuiste afvoer/verwerking van afvalstoffen

Als activiteit specifieke doelstelling wordt geformuleerd: het toezien dat sloopwerkzaamheden veilig verlopen in relatie tot de directe omgeving en gevaarlijke stoffen (zoals asbest).

3.4.9. Activiteit vellen van houtopstand

In de onderstaande tabel zijn de centrale begrippen voor de missie en visie vertaald naar de activiteit vellen van houtopstand.

Begrip	Beoogd effect
Fysieke veiligheid	-
Gezondheid	-
Ruimtelijke kwaliteit	Voorkomen aantasting landschappelijke waarden
Milieukwaliteit	Voorkomen aantasting natuurwaarden

Als activiteit specifieke doelstelling wordt geformuleerd: het toezien dat houtopstanden met landschappelijke en natuurwaarden niet onnodig worden geveld.

3.4.10 Activiteit aanbrengen of voeren van handelsreclame

In de onderstaande tabel zijn de centrale begrippen voor de missie en visie vertaald naar de activiteit aanbrengen of voeren van handelsreclame.

Begrip	Beoogd effect
Fysieke veiligheid	-
Gezondheid	-
Ruimtelijke kwaliteit	Voorkomen (a) hinder en overlast omgeving door lichtreclames en (b) ontsierende bouwwerken
Milieukwaliteit	-

Als activiteit specifieke doelstelling wordt geformuleerd: het toezien dat reclameobjecten zo min mogelijk hinder en overlast veroorzaken en afbreuk doen aan het straatbeeld.

3.5. Uitgangspunten

Aan het Wabobeleidsplan ligt een aantal uitgangspunten ten grondslag, die te maken hebben met de wijze waarop de gemeente de doelstellingen wil realiseren. Deels zijn deze afgeleid van de toekomstvisie Winterswijk.

1. De primaire verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van bouwwerken en activiteiten ligt bij de burgers, bedrijven en instanties dan wel de partijen die namens hen optreden: "De inwoners van Winterswijk nemen zelf hun verantwoordelijkheid als het om veiligheid en leefbaarheid gaat"
2. De gemeente Winterswijk beziet of die verantwoordelijkheid voldoende wordt genomen en onderneemt acties op basis van ingeschat risico en wettelijke voorschriften: "De gemeente handhaaft op basis van een risicoanalyse op wijk- of gebiedsniveau"
3. De gemeente Winterswijk heeft een vangnetfunctie op het gebied van Wabo.
4. De vangnetfunctie heeft een publiekrechtelijk karakter.
5. De vangnetfunctie is gekoppeld aan kernbepalingen; onderdelen van wet- en regelgeving met een groot maatschappelijk belang. Deze kernbepalingen zijn bij de aannemelijkheidstoets leidend. De gemeente Winterswijk ziet hierop consequent, onafhankelijk en objectief toe: "De gemeente heeft toezichthouders en buitengewoon opsporingsambtenaren in dienst die toezicht houden in de wijken en gebieden."
6. De kernbepalingen hebben vooral betrekking op de pijlers / facetten zoals in de vorige paragraaf genoemd.
7. De gemeente Winterswijk hanteert bij het vorm en inhoud geven van de vangnetfunctie de zogenaamde "aanpak aan de voorkant". Dat wil zeggen dat burgers, bedrijven en instanties direct worden aangesproken op de geleverde kwaliteit. Communicatie, mediation en samenwerking speelt daarbij een zeer centrale rol. Er is sprake van een proactieve en preventieve benadering die probeert te voorkomen dat zaken achteraf tegen hoge kosten voor burgers, bedrijven en instanties en gemeente Winterswijk moeten worden rechtgezet.

4. Begrippen- en beleidskader

4.1. Begrippenkader

In het Wabobeleidsplan worden de volgende begrippen gehanteerd:

- 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 vergunningsaanvraag wordt, ondanks het feit dat de procedures en werkprocessen anders zijn, ook een melding verstaan.
- Onder toezicht worden verstaan:
 - Vergunninggerelateerde controles in de realisatiefase (zoals bij slopen, bouwen, kappen) en in de beheer- of gebruiksfase (zoals bij het exploiteren van een milieu-inrichting en brandveiliggebruik van bouwwerken).
 - Controles op het uitvoeren van activiteiten zonder vergunning of melding naar aanleiding van eigen waarnemingen, klachten en meldingen. Tevens valt hier het controle op thema's plaats.

Als in het kader van handhaving controles moeten worden uitgevoerd 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 of het intrekken van een vergunning.
- Aannemelijkheidstoets is de toets waaruit blijkt dat waarschijnlijk wordt voldaan aan wet- en regelgeving. De systematiek is als volgt: het is de taak van de aanvrager om aannemelijk te maken dat één en ander aan wet- en regelgeving voldoet. Het is de taak van de gemeente om op basis van beleid selectief na te gaan of dit ook zo is.
- Kernbepalingen zijn onderdelen van wet- en regelgeving die een zodanig afbreukrisico hebben dat zij kunnen leiden tot maatschappelijk onacceptabele risico's en hierdoor het speerpunt van de gemeente zijn bij het uitvoeren van de aannemelijkheidstoets. De kernbepalingen zijn gekoppeld aan de in het vorige hoofdstuk genoemde vier pijlers.

4.2. Beleidskader

Het Wabobeleidsplan gaat uit van verschillende lokale beleidskaders, die ontwikkeld zijn of in ontwikkeling zijn. Deze kaders worden voor zover aanwezig genoemd, met elkaar in verband gebracht en samengevat. Het is niet de bedoeling van het Wabobeleidsplan om deze kaders integraal over te nemen of ze te vervangen.

4.3. Wijziging wet- en regelgeving

Wet- en regelgeving ten aanzien van activiteiten in de fysieke omgeving is continu in beweging. Zoals reeds aangegeven is per 1 oktober 2010 de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) in werking getreden. Per 1 april jl. is het Bouwbesluit gewijzigd. Onderdelen van de gemeentelijke bouwverordening zijn in het Bouwbesluit opgenomen. Ook het Gebruiksbesluit (voor brandveilig gebruik van bouwwerken) is in het Bouwbesluit geïntegreerd. Het Wabobeleidsplan neemt de stand van zaken van wet- en regel-

geving en beleid per 1 mei 2012 als vertrekpunt. De komende jaren zullen meer wijzigingen plaatsvinden, bijvoorbeeld door de invoering van de Omgevingswet. Mogelijke consequenties van deze wijzigingen in wet- en regelgeving zullen bij de jaarlijkse evaluaties van het Wabobeleidsplan betrokken worden.

4.4. Nalevingsstrategie als leidraad

Het Wabobeleidsplan volgt de diverse onderdelen die behoren bij de zogenaamde nalevingsstrategie. In de nalevingsstrategie wordt aangegeven met welke instrumenten de gemeente de naleving van wet- en regelgeving wil bereiken en de rol die handhaving – in de breedste zin des woords - daarin speelt. De nalevingsstrategie richt zich enerzijds op het reduceren van risico's die kunnen voortkomen uit het niet naleven van voorschriften en anderzijds op het stimuleren van naleving. De reductie van risico's vindt voornamelijk plaats door het houden van controle op de naleving van hetgeen in vergunning, melding en wet- en regelgeving is voorgeschreven. De gemeente heeft taak normconform gedrag te bewerkstelligen. Dit wordt ook bereikt door het inzetten van andere instrumenten, niet zijnde controle. Bijvoorbeeld door het geven van advies, samenwerken met andere partijen, voorlichting en het stimuleren van het treffen van maatregelen. Bij constatering van afwijkingen van de gestelde norm zal het handelen van de gemeente in eerste instantie gericht zijn op het herstel of het bereiken van de gewenste situatie door (dreigen met) het opleggen van sancties in bestuursrechtelijke zin, zonodig geflankeerd door een strafrechtelijke traject. Daarnaast bestaat in een beperkt aantal gevallen, de mogelijkheid om de betreffende situatie voor een bepaalde termijn te gedogen.

De nalevingsstrategie omvat de volgende strategieën:

- Een preventiestrategie.
- Een toetsstrategie.
- Een toezichtstrategie.
- Een klachtmeldingenstrategie.
- Een sanctiestrategie.
- Een gedoogstrategie.

In het volgende deel, het beleidsdeel, worden deze strategieën uiteengezet en uitgewerkt. Er wordt gestart met de uitwerking van de vergunningverlening. Dit onderdeel start met een de beschrijving van een algemene preventie- en toetsstrategie, waarna de toetsstrategie voor de verschillende activiteiten vallend onder de Wabo wordt uitgewerkt. Na de vergunningverlening wordt het toezicht opgepakt. De opzet is gelijk aan die van vergunningverlening. Er wordt gestart met de beschrijving van een algemene preventie- en toezichtstrategie, waarna de toezichtstrategie voor de verschillende activiteiten vallend onder de Wabo wordt uitgewerkt. Het derde onderdeel van het beleidsdeel bespreekt een aantal specifieke onderwerpen, namelijk de strategieën voor het omgaan met tijdelijke omgevingsvergunningen, het intrekken van omgevingsvergunningen en het actueel houden van basisregistraties. Het laatste onderdeel van het beleidsdeel pakt de daadwerkelijke handhaving op en bespreekt de klachtmeldingenstrategie, de sanctie- en gedoogstrategie.

Deel 2: Beleid

Onderdeel vergunningverlening

In het beleidsdeel wordt voor de activiteiten, vallend onder de Wabo, het beleid uitgewerkt. Het beleid heeft betrekking op de wijze waarop de gemeente vorm en inhoud geeft aan de aannemelijkheidstoets. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen vergunningverlening, toezicht en handhaving. De uitwerking van het beleid vindt steeds op dezelfde wijze plaats. Per activiteit of onderdeel daarvan wordt de volgende opbouw van de uitwerking aangehouden:

- Inleiding: toelichting op basis van het hoe en waarom van een taak of product.
- Centrale vraag: vraag die het Wabobeleidsplan moet beantwoorden.
- Strategie: uitgangspunten voor het beleid én de uitwerking van de factoren op basis waarvan keuzen worden gemaakt.

1. Preventiestrategie

De gemeente Winterswijk hanteert, zoals aangegeven bij de uitgangspunten, de zogenaamde "aanpak aan de voorkant". Deze aanpak komt sterk naar voren bij de vergunningverlening. De gemeente stimuleert potentiële aanvragers actief om na te gaan of aanvragen of meldingen nodig zijn en ten behoeve van de afhandeling te komen tot goed uitgewerkte aanvragen. Dit doet zij op twee manieren, namelijk via:

- Voorlichting en informatievoorziening, bijvoorbeeld in de vorm van loket en de website.
- Vooroverleg in de vorm van principe verzoeken, schetsplannen en concept aanvragen. Het overleg stelt een potentiële aanvrager in de gelegenheid om de haalbaarheid van een initiatief na te gaan zonder veel kosten te maken en het plan tot in detail uit te werken.

2. Toetsstrategie

De toetsstrategie geeft op hoofdlijnen aan op welke wijze de gemeente vergunningsaanvragen en meldingen beoordeelt. Voor de meeste activiteiten vallend onder de Wabo heeft een risicoanalyse op

basis van het werkaanbod plaatsgevonden. De risicoanalyse heeft in het algemeen plaatsgevonden door vergunningsaanvragen en meldingen in logische categorieën te verdelen en deze te koppelen aan thema's waarop volgens wet- en regelgeving de gemeente moet beoordelen. Per categorie per thema is nagegaan wat het risico is. Dit risico is vertaald naar de wijze van beoordelen. Hierbij zijn in wezen twee invalshoeken te onderscheiden, namelijk het hanteren van werkniveaus en het hanteren van een indeling van bedrijven / inrichtingen die wel of niet speciale aandacht krijgen.

De eerste invalshoek heeft betrekking op aanvragen voor zogenaamde aflopende activiteiten als bouwen, slopen en uitvoeren van een werk. De vergunning wordt aangevraagd en afgegeven, hierna vindt de uitvoering plaats en de activiteit is gereed. Er is geen sprake van een beheer- of gebruiksfase. Voor het beoordelen van aanvragen aan de thema's in wet- en regelgeving worden afhankelijk van de risico's verschillende werkniveaus gehanteerd. De werkniveaus geven de mate van diepgang aan waarop wordt beoordeeld. Deze methodiek is overgenomen van het project Collectieve Kwaliteitsnormering Bouwvergunningen dat enkele jaren geleden door de grotere gemeenten in Nederland is geïnitieerd. Beoordeling kan plaatsvinden op de volgende niveaus:

Niveau	Werkniveau	Omschrijving
4	Integraal	Controle door alle onderdelen diepgaand na te rekenen of meten
3	Representatief	Controle door aantal representatieve onderdelen van een tekening en / of berekening rekenkundig te controleren
2	Beperkt	Controle of uitgangspunten uit tekeningen / berekeningen zijn te halen door maten of meten, controle andere specificaties of controle rekenmethode
1	Marginaal	Controle op aanwezigheid tekeningen / berekeningen en controle op eventuele gebreken, dat wil zeggen (a) als er niets op tekening staat dan geen verdere controle, (b) als er wel zaken op tekening staan, maar maten of andere specificaties ontbreken dan beoordeling op niveau 1, (c) als er wel maten of specificaties op tekening staan dan op niveau 2, omdat maten en specificaties op tekening altijd moeten kloppen
0	Geen	Het onderdeel is volgens wet- en regelgeving niet relevant of wordt niet beoordeeld

Het werkniveau marginaal vraagt om een toelichting. Voor de meeste activiteiten kan worden volstaan met het gedeelte 'controle op aanwezigheid tekeningen / berekeningen en controle op eventuele gebreken'. De toevoeging heeft alleen betrekking op de activiteit (ver)bouwen. Deze achtergrond is terug te voeren op de discussie in de landelijke politiek bij de wijziging van de Woningwet in 2007. Toen is besloten dat een vergunning voorgeeft op algemene regels zoals vastgelegd in bijvoorbeeld het Bouwbesluit. Concreet betekent dit dat als van een thema niets op tekening staat er altijd achteraf tijdens de uitvoering kan worden gehandhaafd op het niveau genoemd in wet- en regelgeving. Dat geldt niet voor als in een vergunningsaanvraag een thema onjuist is uitgewerkt en dit niet wordt gecorrigeerd voor de uiteindelijke vergunning. Handhaving op het niveau genoemd in wet- en regelgeving is dan niet meer mogelijk. Om dit te voorkomen is voor de activiteit (ver)bouwen het werkniveau marginaal enigszins aangepast.

Het werkniveau van toetsing dat in het uitvoeringsprogramma wordt vastgelegd, betreft het aanvangsniveau. Het principe dat is gekoppeld aan de werkniveaus is het principe van 'opbouwen van vertrouwen'. De gemeente inventariseert bij een aangegeven thema de risico-elementen en gaat hierbij na wat van een plan de cruciale secties zijn. Voorbeelden van secties bij (ver)bouwen zijn een bouwlaag, een woningtype, een gebouwvleugel, een trappenhuis, een galerij of een specifieke ruimte. Bij werkniveau 4 vindt een 100% toets plaats, bij de andere niveaus niet. Het betreft dan een gedeeltelijke toets. Bij de werkniveaus 1 t/m 3 wordt in het algemeen minimaal één vijfde van de elementen van de cruciale secties op het afgesproken werkniveau getoetst. Afhankelijk van het vertrouwen dat hieruit blijkt kan voor repeterende elementen het werkniveau worden verlaagd of verhoogd. Bijvoorbeeld thema daglicht: er wordt gekeken welke ruimten van een bouwplan het meest kritisch zijn ten aanzien van dit thema. Van deze ruimten wordt 20% beoordeeld op het aangegeven aanvangsniveau. Afhankelijk van de toetsresultaten wordt de toets vervolgd op een hoger of lager niveau.

Aan het werkniveau kunnen aanvullende regels worden gekoppeld. In het algemeen betreft het dan regels ten aanzien van:

- Indieningvereisten: In de Regeling omgevingsrecht (Mor) wordt aangegeven welke bescheiden aanwezig moeten zijn op het moment van indiening van een aanvraag. De Mor biedt de ruimte voor het bevoegd gezag om bescheiden die niet nodig zijn voor de beoordeling van een aanvraag ook niet te vragen. Daarom wordt in relatie tot de aanwezige risico's bepaald welke bescheiden wel en niet vereist zijn om te overleggen. Dit speelt vooral bij de activiteit (ver)bouwen.

- Nadere voorwaarden in de vergunning. Op basis van het werkniveau wordt geformuleerd dat uitwerking van de thema's correct op de vergunningstekening moet plaatsvinden en dat voorwaarden niet mogelijk zijn. Indien de aanvrager onvoldoende aannemelijk maakt dat wordt voldaan aan wet- en regelgeving, wordt bij bepaalde werkniveaus gevraagd om tekeningen en berekeningen, voordat vergunningverlening plaatsvindt aan te passen. Hiervoor zal voor zover noodzakelijk het instrument van verdaging / verlenging van het besluit worden ingezet.
- Overdracht naar toezicht. Op basis van het werkniveau worden expliciet regels geformuleerd voor de overdracht van het dossier aan de toezichthouder.

De tweede invalshoek heeft betrekking op activiteiten met een meer doorlopend karakter. Het zijn activiteiten, die ook een beheer- of gebruiksfase kennen. Het betreft dan vooral de activiteiten: exploiteren van een milieu-inrichting en het brandveilige gebruik van bouwwerken. Bij deze activiteiten wordt deels ook gewerkt met werkniveaus op basis van risico's. Dit geldt voor inrichtingen brandveilig gebruik. Bij de milieu-inrichtingen is een toetsingskader ontwikkeld op basis van thema's die betrekking hebben op milieuwinst. Per sbi-code / branche heeft een risicoanalyse plaatsgevonden. Deze is vertaald naar richtlijnen voor het hanteren van de verschillende type voorschriften bij vergunningen en meldingen. Hierdoor wordt het zichtbaar dat sbi-codes / branches afhankelijk van de te behalen milieuwinst meer of minder specifieke aandacht krijgen.

De toetsstrategie wordt voor de verschillende activiteiten vallend onder Wabo in de volgende hoofdstukken uitgewerkt.

3. Activiteit (ver)bouwen van een bouwwerk (artikel 2.1a, 2.10)

3.1. Algemeen

Artikel 2.1 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) stelt dat het verboden is zonder een omgevingsvergunning een project uit te voeren voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit het (ver)bouwen van een bouwwerk. Vervolgens stelt artikel 2.10: de omgevingsvergunning moet worden geweigerd indien het bouwen niet voldoet aan het Bouwbesluit, de gemeentelijke bouwverordening, het bestemmingsplan, de beheersverordening, algemene ruimtelijke regels die door de provincie of het Rijk zijn gesteld, redelijke eisen van welstand, een advies van de Commissie voor de tunnelveiligheid, of het exploitatieplan.

Inleiding

Het (ver)bouwen van een bouwwerk is met andere woorden één van de activiteiten die valt onder de Wabo en waarvoor een omgevingsvergunning nodig is. Aanvragen voor deze activiteit worden naast de genoemde toetsingskaders beoordeeld op ontvankelijkheid. Op grond van artikel 2.1 van de Wabo is het verboden om te bouwen zonder vergunning van burgemeester en wethouders (omgevingsvergunning). Hierop is echter een aantal uitzonderingen van toepassing. Deze staan genoemd in het Besluit omgevingsrecht (Bor). In dit hoofdstuk wordt uitgegaan van vergunningplichtige bouwwerken. De toetsingskaders voor aanvragen voor het (ver)bouwen van een bouwwerk liggen vooraf vast. Ten aanzien van bepaalde kaders kunnen keuzen worden gemaakt in de mate van detail van toetsing. Dit geldt in ieder geval niet voor het bestemmingsplan en de redelijke eisen van welstand (welstandsnota). Toetsing vindt altijd in detail aan deze kaders plaats. Er is het kader van het Wabobeleidsplan niet voor gekozen om bijvoorbeeld de toets aan het bestemmingsplan voor bepaalde type bouwwerken uit te sluiten of de welstandstoets over te slaan of minder diepgaand te doen. Wanneer hierover ideeën of suggesties bestaan zullen deze toetsingskaders moeten worden aangepast. Ten aanzien van de technische voorschriften is eveneens een formeel kader aanwezig in de vorm van het Bouwbesluit. Het is echter onmogelijk om 100% aan deze kaders te toetsen. Vanuit de gedachte van de aannemelijkheidstoets is dit ook niet noodzakelijk. Voor de technische toetsing van aanvragen voor het (ver)bouwen van een bouwwerk is het daarom noodzakelijk tot een lokaal toetsingskader te komen dat aangeeft hoe de gemeente Winterswijk aannemelijk maakt of aan wet- en regelgeving wordt voldaan. Dit toetsingskader komt tot stand door de volgende vragen te beantwoorden:

Centrale vragen

1. Welke bouwwerken worden met welke diepgang technisch beoordeeld?
2. Hoe wordt omgegaan met de toets van het constructieve hoofdprincipe bij de aanvraag om vergunning?
3. Hoe worden deelgoedkeuringen beoordeeld?
4. Hoe wordt omgegaan met de toets van omgevingsveiligheid?

3.2. Technische beoordeling

Strategie

Landelijk is reeds over het beantwoorden van de eerste vraag nagedacht en wel in de vorm van het project Collectieve Kwaliteitsnormering Bouwvergunning (CKB). Dit project is een initiatief geweest van de afdelingen bouw- en woningtoezicht van zevenentwintig grote gemeenten, voorheen verenigd

in het Platform Bouw en Woningtoezicht Grote Gemeenten, en nu onderdeel vormend van de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland. Onder het motto '100% toetsen kunnen we niet' hebben deze gemeenten een systeem ontwikkeld dat laat zien hoe en wat er wel getoetst wordt. Dit project sluit aan bij de visie van de gemeente Winterswijk op het beoordelen van een aanvraag voor het (ver)bouwen van een bouwwerk. Het Wabobeidsplan maakt dan ook gebruik van onderdelen van de ontwikkelde methodiek, en wel als volgt:

- In het Wabobeidsplan wordt ook gewerkt met een bouwwerktopologie net zoals bij het CKB. Het CKB kent 32 categorieën, het Wabobeidsplan slechts negen. Door minder categorieën te gebruiken kan een duidelijker beleid worden geformuleerd. De verschillen in risico's en het rendement van gemeentelijk handelen zijn per categorie duidelijker in beeld te brengen.
- Het Wabobeidsplan neemt de thema's en werkniveaus van het CKB grotendeels over.
- Het Wabobeidsplan voegt een risicoanalyse toe aan de methodiek van het CKB om afgewogen keuzen te kunnen maken.
- Het Wabobeidsplan neemt ook de factor locatie als een invalshoek voor het beleid. Deze ontbreekt in het CKB.

Bouwwerktopologie

De intensiteit van toetsing wordt allereerst afhankelijk gesteld van het type bouwwerk. Het type bouwwerk is zowel voor de toetsing als het toezicht een zeer belangrijk vertrekpunt. Immers een tuinhuisje vraagt bijvoorbeeld een andere benadering dan een appartementengebouw. Op basis van de samenstelling van de bouwstroom in de gemeente Winterswijk, de risico's die aan bepaalde type bouwwerken zijn verbonden en het kwaliteitsbeeld dat van toepassing is op bepaalde type bouwwerken is gekozen voor de indeling zoals weergegeven in tabel A. Per type bouwwerk is apart beleid geformuleerd ten aanzien van de technische toetsing van de aanvraag omgevingsvergunning.

Thema's wet- en regelgeving

De intensiteit van toetsing wordt ook afhankelijk gesteld van de onderdelen van het bouwwerk (thema's uit wet- en regelgeving), die in het geding zijn. In tabel B zijn de thema's weergegeven. In combinatie met vooral het type bouwwerk wordt de mate van belangrijkheid van de verschillende thema's beoordeeld. De thema's zijn afkomstig uit de Woningwet en bijbehorende wet- en regelgeving zoals bestemmingsplannen, welstandsnota en Bouwbesluit.

Betrokken partijen

Bij (ver)bouwen zijn verschillende partijen betrokken: van particulier tot professionele bouwer. De dagelijkse praktijk laat zien dat er grote kwaliteitsverschillen zijn in enerzijds presentatie en uitwerking van tekeningen / berekeningen en anderzijds in de uitvoering van werkzaamheden. De zorgplicht zou hierop kunnen worden afgestemd. In het onderhavige beleid is dat niet gebeurd. Het standpunt is ingenomen dat aanvragen ongeacht kwaliteit van de betrokken partijen aan een bepaald kwaliteitsniveau moeten voldoen. De kwaliteit van de betrokken partijen wordt pas een factor van belang geacht zodra sprake is van certificering.

Werkniveaus

De intensiteit of zwaarte van toetsing wordt afhankelijk gesteld van ingeschatte risico's (thema naar type bouwwerk). Het beleid bestaat uit overeenstemming over de diepgang waarop werkzaamheden uitgevoerd moeten worden. Er wordt gewerkt met vooraf gedefinieerde werkniveaus, zoals in hoofdstuk 2 van dit deel besproken.

A.	NAAM TYPE / CATEGORIE	OMSCHRIJVING	VOORBEELDEN	GEBRUIKS-FUNCTIES
1	Kleine bouwwerken	<ul style="list-style-type: none"> • Bijgebouwen ondergeschikt aan functie zonder langdurig verblijf van mensen • Bouwwerken geen gebouw zijnde van ondergeschikt belang • Geen funderingen of constructieve aanpassingen van bestaand gebouw • Overspanning maximaal 3 meter 	Schuur, tuinhuis, carport, vrijstaande garage dierenverblijf, kozijnvervanging, fietsenstalling, Schutting, antenne, trafohuisje, straatmeubilair, klein reclameobject, vlaggenmast, informatiezuil, zonnenscherm, vuilcontainer, paardenbak, zeecontainer	Divers
2	Aan-, uit- en bijgebouwen bij woonfunctie	<ul style="list-style-type: none"> • Met langdurig verblijf van mensen en / of • Constructieve aspecten 	Erker, serre, dakopbouw, dakkapel, aan- en uitbouwen, aangebouwde garage, gevelverandering,	Wonen

			interne verbouwing, privé zwembad, kelder, balkon, dakterras, entree	
3	Nieuw- en overige verbouw grondgebonden woningen	Zowel individueel als projectmatig	Vrijstaande, twee-onder-één kap- en rijtjeswoningen, vakantiehuis, boerderij, woonwagen, tijdelijke woonunit, aan- en bijgebouwen met mantelzorg	Wonen
4	Nieuw- en overige verbouw woon-, cel- en logiesgebouw	<ul style="list-style-type: none"> • Gestapelde woningbouw of • Utiliteitsbouw waar geslapen worden of • Utiliteitsbouw met voorzieningen voor niet zelf redzame personen 	Appartementencomplex, hotel, bejaardentehuis, kinderdagverblijf, bed & breakfast, huisvesting seizoenarbeiders	Wonen, logies, cel, bijeenkomst
5	Aan-, uit- en bijgebouwen bij andere functies	<ul style="list-style-type: none"> • Een bouwlaag • Van ondergeschikt belang • Maximaal 2.500 m² 	Aan- en uitbouwen, bijgebouwen, gevelverandering, interne verbouwing, kelder, entree	Divers
6	Nieuw- en overige verbouw industrie zonder langdurig verblijf mensen		Veestal, machineberging, silo, kas, dierenverblijven, loods	Lichte industrie
7	Nieuw- en overige verbouw industrie met langdurig verblijf mensen		Werkplaats, fabriek	Lichte industrie, industrie
8	Nieuw- en overige verbouw kantoren en publiek-toegankelijke gebouwen		Politiebureau, gemeentekantoor, brandweerkazerne, winkel, buurtcentrum, horeca, sporthal, bibliotheek, kerk, postkantoor, gezondheidscentrum, parkeergarage, showroom, multifunctioneel centrum, kantoor, school, kinderopvang	Bijeenkomst, winkel, sport, gezondheidszorg, kantoor, onderwijs, overig
9	Nieuw- en overige verbouw grote bouwwerken geen gebouw zijnde	<ul style="list-style-type: none"> • Bouwwerken met grote mate algemeen belang en / of • Constructief belang 	Brug, buitenzwembad, tribune, antennemast, luifel, geluidscherm, klokkentoren, tunnel, rioolgemaal	Sport, overig

B.	THEMA	TOELICHTING
1.	Ruimtelijke inpassing	Bebouw- en gebruikseisen bestemmingsplan met betrekking tot de planologische inpassing van bouwen en gebruiken. Aanvullende werking van stedenbouwkundige bepalingen uit de bouwverordening (bereikbaarheid bouwwerken, parkeergelegenheid en laad- en losmogelijkheden). Andere aspecten die onder dit thema vallen zijn: verkeer, archeologie en aardkundige waarden.
2.	Esthetische inpassing	Redelijke eisen van welstand (welstandsnota) ten aanzien van uiterlijk, plaatsing op zichzelf en plaatsing ten opzichte van de omgeving.
3.	Constructieve veiligheid	Algemene sterkte van de constructie, sterkte bij brand en vloerafscheidingen.

4.	Gebruiksveiligheid	Overbrugging van hoogteverschillen, trappen, elektriciteit- en noodstroomvoorziening, verlichting, gasvoorziening en draairichting van ramen en deuren. Aansluitplicht elektriciteit en aardgas.
5.	Brandveiligheid	Ontstaan van brand, ontwikkeling en uitbreiding van brand, ontstaan en verspreiding van rook, vluchtroutes, bestrijding van brand, ontstaan en beperking van ongevallen. Bereikbaarheid van bouwwerken en brandblusvoorzieningen. Diverse installaties ten aanzien van brandmelding, ontruimingsalarm en vluchtrouteaanduidingen.
6.	Sociale veiligheid	Toegang tot bouwwerk en inbraakpreventie.
7.	Geluid	Bescherming tegen geluid van buiten, geluid van installaties, geluid tussen ruimten en galm.
8.	Vocht	Wering van vocht van buiten en binnen.
9.	Afvalwater & riolering	Afvoer van afvalwater, fecaliën en hemelwater.
10.	Ventilatie	Luchtverversing, spuivoorziening, afvoer van rook en toevoer van verbrandingslucht.
11.	Beperking invloed schadelijke stoffen / dieren	Toepassing schadelijke materialen en binnendringen schadelijke stoffen uit de grond. Bescherming tegen muizen en ratten. In dit programma wordt dit thema opgevat als aanlegdiepte.
12.	Watervoorziening	Drinkwater en warmwatervoorziening. Aansluiting op waterleidingnet.
13.	Daglicht	Toetreding van daglicht.
14.	Toegankelijkheid	Toegankelijkheid en bereikbaarheid voor rolstoelgebruikers, vrije doorgang, verkeersroutes, bereikbaarheid bouwwerken, bereikbaarheid gebouwen voor gehandicapten.
15.	Ruimten	Aanwezigheid en omvang van (gemeenschappelijke) ruimten in een gebouw.
16.	Opstelplaatsen	Aanwezigheid en plaats van aanrecht en waar (gemeenschappelijke) apparaten zoals kooktoestel en warmwatertoestel.
17.	Energiezuinigheid	Isolatie, luchtdoorlatendheid en andere (installatie)voorzieningen die de energieprestatie positief beïnvloeden.

Risicoanalyse en conversie naar werkniveau

De risicoanalyse van bouwwerkcategorie per thema en de conversie van de uitkomsten naar het te hanteren werkniveau zijn terug te vinden in bijlage 1 en 2.

Toetsmatrix		Thema wet- en regelgeving																	
		Ruimtelijke inpasbaarheid	Esthetische inpasbaarheid	Bodem	Constructieve veiligheid	Gebruiksveiligheid	Brandveiligheid	Sociale veiligheid	Geluid	Vocht	Afvalwater & riolering	Ventilatie	Beperking schadelijke stoffen / dieren	Watervoorziening	Daglicht	Toegankelijkheid	Ruimten	Opstelplaatsen	Energiezuinigheid
Type bouwwerk	Kleine bouwwerken	4	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Aan-, uit- en bijgebouwen bij woonfunctie	4	4	4	3	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	Nieuw- en overige verbouw grondgebonden woningen	4	4	4	3	2	2	2	2	1	2	2	1	1	2	2	2	2	3
	Nieuw- en overige verbouw woon-, cel- en logiesgebouw	4	4	4	3	2	4	2	2	1	2	3	1	1	2	2	2	2	3
	Aan-, uit- en bijgebouwen bij andere functies	4	4	4	3	2	2	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	Nieuw- en overige verbouw industrie zonder langdurig verblijf mensen	4	4	4	3	1	2	0	0	0	2	1	0	0	0	0	0	0	0
	Nieuw- en overige verbouw industrie met langdurig verblijf mensen	4	4	4	3	2	4	0	2	1	2	2	1	1	0	2	2	2	2
	Nieuw- en overige verbouw kantoren en publiekstoegankelijke gebouwen	4	4	4	3	2	4	0	2	1	2	3	1	1	2	2	2	2	3
	Nieuw- en overige verbouw grote bouwwerken geen gebouw zijnde	4	4	0	3	2	4	0	0	0	2	3	0	0	0	0	2	0	0

Beleid

Op basis van de zojuist genoemde beleidsonderdelen is per type bouwwerk de diepgang van toetsing bepaald. Deze zijn terug te vinden in de matrix / tabel op de volgende pagina. Uit de matrix blijkt dat de toetsing vooral wordt gedaan door na te gaan of uitgangspunten uit tekeningen en berekeningen zijn te halen en na te gaan of deze voldoen aan de gestelde eisen. Hierop zijn enkele uitzonderingen:

- Bij de thema's constructieve veiligheid, brandveiligheid, ventilatie en energiezuinigheid wordt in enkele situaties direct op een hoger niveau getoetst.
- Bij de thema's beperking van de invloed van schadelijke stoffen / dieren, vocht en watervoorziening wordt altijd een lager niveau van toetsing voorgestaan.

Uit de toetsingsmatrix blijkt dat ten aanzien van het rendement bij het soort bouwwerk sprake is van een vier- of vijfdeling. De eerste categorie betreft de kleine bouwwerken indien vergunningplichtig. Gezien het beperkte risico vindt hier geen toetsing op het Bouwbesluit plaats. De tweede categorie bestaat uit de aan-, uit- en bijgebouwen. Thema's aangaande veiligheid worden op niveau 2 getoetst, terwijl de andere technische thema's op niveau 1 worden beoordeeld. Het meeste rendement is te realiseren bij de volgende type bouwwerken:

- Nieuwbouw van woningen.
- Nieuw- en overige verbouw van woon-, cel-, logiesgebouwen.
- Nieuw- en overige verbouw van kantoor- en publiekstoegankelijke gebouwen.
- Nieuw- en overige verbouw van industriegebouwen met langdurig verblijf van mensen.

Het verschil tussen deze bouwwerkcategorieën is beperkt. Toetsing van de meeste thema's vindt plaats op niveau 2 of hoger. Bij de overige type bouwwerken worden wat betreft toetsing minder thema's (intensief) beoordeeld. Samengevat ontstaat het volgende beeld van de kernbepalingen:

TYPE BOUWWERK	KERNBEPALINGEN
Kleine bouwwerken	Geen
Aan-, uit- en bijgebouwen bij alle functies	Constructieve veiligheid, brandveiligheid, gebruiksveiligheid
Nieuwbouw van woningen Nieuw- en grotere verbouw van woon-, cel-, logiesgebouwen. Nieuw- en grotere verbouw van kantoor- en publiekstoegankelijke gebouwen. Nieuw- en grote verbouw van industriegebouwen met langdurig verblijf van mensen.	Constructieve veiligheid, brandveiligheid, gebruiksveiligheid, sociale veiligheid, geluid, afvalwater & riolering, ventilatie, daglicht, toegankelijkheid, ruimten, opstelplaat- sen, energiezuinigheid
Nieuw- en overige verbouw industrie zonder langdurig verblijf mensen	Constructieve veiligheid, brandveiligheid, afvalwater & riolering
Nieuw- en overige verbouw grote bouwwerken geen gebouw zijnde	Constructieve veiligheid, gebruiksveiligheid, brandveiligheid, afvalwater & riolering, ventilatie ruimten

Certificering

De toetsing aan de technische voorschriften van het Bouwbesluit kan ook plaatsvinden door externe partijen volgens een beoordelingsrichtlijn (BRL/BN 5019). Dit is de zogenaamde gecertificeerde bouwbesluittoets. Zodra bij een aanvraag een rapportage is bijgevoegd van een gecertificeerde toets wordt het in deze notitie geformuleerde beleid niet meer uitgevoerd door de gemeente. In de plaats daarvan zal de gemeente een controle uitvoeren op de geldigheid van het certificaat dat ten grondslag ligt aan het rapport. Er wordt dan gecontroleerd op de datum van het certificaat en de toepassingsgebieden waarvoor het certificaat is afgegeven. Wanneer sprake is van een positief resultaat wordt aangenomen dat de aanvrager voldoende aannemelijk heeft gemaakt dat de aanvraag voldoet aan de technische voorschriften van het Bouwbesluit. Indien sprake is van een gecertificeerde bouwbesluittoets, die voldoet aan de voorwaarden, kan gedacht worden aan een korting op de leges of het sneller verlenen van de vergunning. Beleid hierover zal de komende jaren, als het gecertificeerd werken toeneemt, bij de evaluatie van het Wabobeleidsplan worden geformuleerd.

3.3. Beoordeling constructieve veiligheid

De tweede vraag betreft de beoordeling van het constructief hoofdprincipe van een aanvraag voor het (ver)bouwen van een bouwwerk. Constructieve veiligheid is naast brandveiligheid het belangrijkste thema. Dit blijkt uit de toetsingsmatrix van de vorige paragraaf. In het Bor wordt aangegeven dat vooraf inzicht moet worden gegeven in het hoofdprincipe van de constructie. Detailtekeningen en berekeningen mogen na afgifte van de vergunning worden ingediend. Het Bor biedt interpretatieruimte, die gezien het belang van het thema, niet wenselijk is. Vandaar dat ook op dit terrein een lokaal toetsingskader wordt geformuleerd.

Strategie

Als uitgangspunt is geformuleerd dat afhankelijk van het type bouwwerk, zoals geformuleerd in de vorige paragraaf, vooraf gegevens moeten worden ingediend die aannemelijk maken dat wordt voldaan aan de eisen van constructieve veiligheid. De gegevens moeten worden beoordeeld door een ter zake

deskundig iemand, waarbij de diepgang van beoordeling vooraf is afgesproken. Er wordt aangesloten bij de werkniveaus geformuleerd in de vorige paragraaf.

Beleid

Het beleid is terug te vinden in de tabellen op de volgende pagina. De bouwwerkcategoriën uit de vorige paragraaf zijn teruggebracht tot een drietal categoriën. Aangegeven is welke bescheiden voor de ontvankelijkheid moeten worden ingediend. In de tweede tabel is aangegeven op welk niveau de gegevens inhoudelijk worden beoordeeld. Deze tabel is een uitwerking van de toetsmatrix omgevingsvergunning activiteit (ver)bouw en gebaseerd op het landelijke constructieprotocol.

Toetsmatrix ontvankelijkheid

	I	II	III
Naam	kleine bouwwerken	aan-, uit- en bijgebouwen	overige bouwwerken
Bouwwerkcategorie	1	2 en 5	overig
Ontvankelijkheidseisen	geen	<ul style="list-style-type: none"> inzichtelijke bouwkundige tekeningen funderingsplan kapplan constructieberekening met helder aangegeven uitgangspunten 	tekeningen en berekeningen: <ul style="list-style-type: none"> grondrapport / funderingsadvies constructieve bestektekeningen stabiliteitsberekening gewichtsberekening funderingsplan
Ontvankelijkheidstoets door	n.v.t.	plantoetser	constructeur
Inhoudelijke toetsing door	n.v.t.	plantoetser	constructeur
Toetsniveau	n.v.t.	zie toetsmatrix	zie toetsmatrix
Voorwaarden vergunning	geen	alleen indien opmerkingen	specifiek op aangeven constructeur

Toetsmatrix categorie II en III

	Aan- en uitbouw woonfunctie	Nieuw- en overige verbouw grondgebonden woningen	Nieuw- en overige verbouw woon-, cel- en logiesgebouwen	Aan- en uitbouw overige functie	Nieuw- en overige verbouw industrie zonder langdurig verblijf mensen	Nieuw- en overige verbouw industrie met langdurig verblijf mensen	Nieuw- en overige verbouw kantoren en publiekstoegevoelgebouwen	Nieuw- en verbouw grote bouwwerken geen gebouw zijnde
Algemene toetsmatrix	3	3	3	3	3	3	3	3
1. Fundering inclusief (parkeer)kelders	2	2	3	2	2	3	3	2
2. Hoofddraagconstructie inclusief stabiliteit	2	3	3	2	2	3	3	2
3. Cruciale verbindingen inclusief stabiliteit	3	3	3	3	3	3	3	3
4. Constructieve onderdelen geen hoofddraagconstructie	1	2	3	1	2	3	3	1
5. Vloeren op zand of boven kruipruimte	1	1	1	1	1	1	2	0
6. Verdiepingsvloeren	2	2	2	2	1	2	2	0
7. Balustraden	1	2	2	1	2	2	2	1
8. Dak	1	2	2	1	3	2	3	0
9. Trappen en hellingbanen	1	2	2	1	2	2	2	0
10. Gevels (niet vloerdragend) inclusief bevestigingen	2	3	3	2	2	3	3	0
11. Gewichtsberekening	2	3	3	2	2	3	3	2
12. Constructieve elementen uit bouwveiligheidsplan	1	2	2	1	2	3	3	2

Niveau	Werkniveau	Omschrijving
4	Integraal	Controle door alle onderdelen diepgaand na te rekenen of meten
3	Representatief	Controle door aantal representatieve onderdelen van een tekening en / of berekening rekenkundig te controleren
2	Beperkt	Controle of uitgangspunten uit tekeningen / berekeningen zijn te halen door maten of meten, controle andere specificaties of controle rekenmethode

1	Marginaal	Controle op aanwezigheid tekeningen / berekeningen en controle op eventuele gebreken, dat wil zeggen (a) als er niets op tekening staat dan geen verdere controle, (b) als er wel zaken op tekening staan, maar maten of andere specificaties ontbreken dan beoordeling op niveau 1, (c) als er wel maten of specificaties op tekening staan dan op niveau 2, omdat maten en specificaties op tekening altijd moeten kloppen
0	Geen	Het onderdeel is volgens wet- en regelgeving niet relevant of wordt niet beoordeeld

3.4. Beoordeling deelgoedkeuringen voorwaarden vergunning

De derde vraag betreft de controle van deelgoedkeuringen ten aanzien van constructieonderdelen en installaties. Een vergunning kan onder voorwaarden / beperkingen worden verleend. Veel voorkomende voorwaarden / beperkingen hebben betrekking op het op een later tijdstip indienen van tekeningen en berekeningen. Het betreft dan vooral constructieve tekeningen en berekeningen en installatietechnische tekeningen en berekeningen. In het Bor is het op een later tijdstip indienen van dergelijke zaken wettelijk geregeld. Bij één vergunning kan sprake zijn van meerdere deelgoedkeuringen.

Strategie

Het feit dat aanvullende voorwaarden worden geformuleerd bij de vergunning geeft aan dat het niet reëel was om ten tijde van de vergunningsaanvraag een beoordeling te doen. Aangezien sprake is van voorwaarden zijn de beoordelingen vanuit het oogpunt van de gemeente Winterswijk wel noodzakelijk. Handhaving van deze voorwaarden wordt van groot belang geacht omdat het vaak belangrijke onderdelen ten aanzien van veiligheid (constructie en brand) betreft.

Beleid

Ten behoeve van de vergunning is sprake van een aantal (standaard) voorwaarden. De van toepassing zijnde voorwaarden worden steeds per vergunning uit deze lijst geselecteerd. De vergunninghouder is verantwoordelijk voor het tijdig aanleveren van de bescheiden (drie weken voor aanvang van het desbetreffende onderdeel). De toezichthouder bewaakt dit en gaat na of onderdelen niet worden gerealiseerd alvorens de bescheiden zijn beoordeeld en geaccordeerd. Wanneer bij aanvang van werkzaamheden de bescheiden niet tijdig zijn ingediend vindt in principe stillegging van de werkzaamheden plaats. In andere situaties vindt een nadere afweging plaats of tot stillegging moet worden overgegaan. Iedere set tekeningen / berekeningen die wordt ingediend wordt beoordeeld. De constructieve tekeningen en berekeningen worden gecontroleerd op het werkniveau zoals aangegeven bij beoordeling constructieve aspecten. De installatie technische tekeningen en berekeningen worden eveneens beoordeeld. Controle vindt plaats op het niveau aangegeven in de toetsmatrix in paragraaf 1.2.

3.5. Beoordeling omgevingsveiligheid

De factor locatie (ligging bouwplaats) is voor deze beoordeling van belang. De factor zal vooral worden gebruikt bij het toezicht van bouw- en sloopwerkzaamheden. Dit gebeurt in verband met risico's en aansprakelijkheid. Tegen deze achtergrond worden de begrippen aandachts- en risicolocatie geïntroduceerd. Onder deze locaties worden verstaan locaties die door de aard van de werkzaamheden respectievelijk de aard van de omgeving een meer dan gemiddeld risico met zich meebrengen en tegen die achtergrond nadrukkelijker aandacht vragen voor omgevingsveiligheid. Met andere woorden, het betreft locaties waar een verhoogde kans op gevaar aanwezig is voor passanten, omwonenden en belendende percelen. (Ver)bouwen in het centrum vraagt vanuit het oogpunt van omgevingsveiligheid bijvoorbeeld een andere aandacht dan bouwen in het buitengebied. Uit jurisprudentie kan worden afgeleid dat onvoldoende toezicht vanuit algemeen belang bij problemen kan leiden tot aansprakelijkheidsstelling van de gemeente.

Of sprake is van een aandachts- of risicovolle locatie wordt door verschillende criteria bepaald. Het eerste criterium heeft te maken met de aard van de belendende bouwwerken. Afhankelijk van het type bouwwerk en dan vooral de wijze van fundering (op staal, op houten / betonnen / stalenbuispalen e.d.), het materiaal waarin ze zijn opgetrokken (beton, staal, steen, hout e.d.), de ouderdom en staat van onderhoud is er een bepaalde gevoeligheid voor trillingen, veranderingen in grondwaterniveau, ontgravingen en slopen. Deze gevoeligheid in combinatie met de aard van het te realiseren bouwwerk en de wijze van bouwen bepalen de mate van risico. Een tweede criterium heeft te maken met de veiligheid op en om de bouwplaats. Een derde en laatste criterium heeft betrekking op de hinder en overlast voor omwonenden, gebruikers van omliggende panden en passanten. Het betreft dan zaken als geluidhinder, trillinghinder, verkeershinder en stankhinder.

In de fase van vergunningverlening vindt door de gemeente een locatieanalyse plaats om de risico's ten aanzien van omgevingsveiligheid in te schatten. In tabel A is aangegeven welke onderwerpen in de locatieanalyse betrokken worden. Tabel B geeft aan hoe vanuit de locatie-analyse gekomen wordt tot een risico-inschatting en wat dit betekent voor het opnemen van voorschriften in de vergunning.

A.	Locatieanalyse omgevingsveiligheid
1. Hinder en overlast omwonenden	
	Kunnen de bouw- en sloopwerkzaamheden door hun aard en omvang leiden tot hinder en overlast voor de direct omwonenden of gebruikers voor direct omliggende panden:
	• geluidshinder
	• trillinghinder
	• verkeershinder
	• stankoverlast
	• stofoverlast
2. Weg beheer & openbaar vervoer	
	Kunnen de bouw- en sloopwerkzaamheden door hun aard en omvang en in verband met onder meer opslag materialen, ligging van het bouwperceel, gebruik van materieel (kranen, steigers e.d.), inrichting van de bouwplaats leiden tot maatregelen in en langs de weg door de wegbeheerder?
	• vermindering aantal bestaande parkeerplaatsen
	• belemmering doorstroming voetgangers
	• belemmering doorstroming overig verkeer
	• belemmering doorstroming openbaar vervoer
	• ander gebruik openbare ruimte anders dan openbare weg
	• verminderde bereikbaarheid en gebruik naastgelegen bouwwerken
3. Schade belendingen door aard van de bouwwerkzaamheden	
	Kunnen de bouw- en sloopwerkzaamheden door hun aard en omvang leiden tot schade aan belendingen, bouwwerken en leidingen?
	• ontgravingen
	• grondwaterstandverlaging
	• bouwrijp maken
	• inbrengen van damwanden, palen e.d.
4. Veiligheid directe omgeving	
	Kunnen de bouw- en sloopwerkzaamheden door hun aard en omvang en in verband met onder meer opslag materialen, ligging van het bouwperceel, gebruik van materieel (kranen, steigers e.d.), inrichting van de bouwplaats leiden tot gevaar, hinder en overlast voor de direct omgeving
	• hijsveiligheidszones
	• laad- en loszones
	• vallend materiaal

B. Conclusie locatieanalyse	
1.	Wanneer op alle onderdelen met nee is geantwoord is er sprake van een niet risicovolle locatie. Niet risicovolle locatie → standaardvoorwaarden opnemen in de vergunning
2.	Wanneer alleen sprake is van hinder / overlast en verminderde bereikbaarheid / belemmering doorstroming zoals onder 1 en 2 weergegeven dan is sprake van een aandachtslocatie Aandachtslocatie → specifieke voorwaarden opnemen in de vergunning
3.	In alle andere gevallen is sprake van een risicovolle locatie en wordt er gewerkt met een bouw- en sloopveiligheidsplan in twee fasen: uitgangspunten bij ontvankelijkheid en uitwerking na vergunning. Risicovolle locatie → uitgangspunten bouw- en sloopveiligheidsplan opvragen bij ontvankelijkheid en verdere uitwerking bouw- en sloopveiligheidsplan als voorwaarde in vergunning opnemen

4. Activiteit het uitvoeren van een werk (artikel 2.1b, 2.11)

Artikel 2.1. van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) stelt dat het verboden is zonder een omgevingsvergunning een project uit te voeren voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit het uitvoeren van een werk geen bouwwerk zijnde of van werkzaamheden, in gevallen waarvan dat bij een bestemmingsplan, beheersverordening, exploitatieplan of voorbereidingsbesluit is bepaald. De

omgevingsvergunning moet worden geweigerd als het werk of de werkzaamheid in strijd is met de bepalingen of met de ruimtelijke regels.

Inleiding

In vooral het buitengebied van de gemeente Winterswijk is het verboden om zonder of in afwijking van een omgevingsvergunning werken, geen bouwwerken zijnde, en werkzaamheden uit te voeren. Ook in andere bestemmingsplannen kunnen deze regels voorkomen. Welke werken en werkzaamheden het betreft is afhankelijk van het (onderdeel van het) bestemmingsplan. De tabel op de volgende pagina geeft het stelsel weer dat is opgenomen in het bestemmingsplan buitengebied.

In ieder bestemmingsplan met dit soort regels zijn ook uitzonderingen op het verbod geformuleerd. Een vergunning is bijvoorbeeld niet vereist als:

- het normale onderhoud, gebruik en beheer van agrarische gronden betreft;
- het werken en werkzaamheden betreft die in de agrarische bedrijfsvoering van geringe omvang en ondergeschikte betekenis zijn;
- de werken en werkzaamheden noodzakelijk zijn voor de realisering van een bouwwerk waarvoor vergunning is verleend op het moment dat het bestemmingsplan van kracht wordt.

Centrale vraag

Welke werkzaamheden worden op welk niveau beoordeeld?

Strategie

Aan het opstellen van de regels in het bestemmingsplan ligt een gebiedsanalyse ten grondslag, die kan worden beschouwd als risicoanalyse. Bij het beoordelen van de activiteit uitvoeren van een werk wordt altijd nagegaan of regels zijn geformuleerd. Zo ja, dan vindt altijd een toets plaats aan de regels van het bestemmingsplan.

Beleid

Het beoordelen van deze regels vraagt bij ieder werk in de gebieden waar het stelsel van toepassing is maatwerk. Vandaar dat de beoordeling van werkzaamheden op het hoogste niveau plaatsvindt. Dit is het integrale niveau.

STELSEL BESTEMMINGSPLAN BUITENGEBIED UITVOEREN VAN WERKEN	Agrarisch cultuurlandschap	Bos	Groen	Natuur	Leiding-gas	Wate rstaat-waterberg-ringsgebied	Wate rstaat-waterkering	Milieuzone-grondwater-beschermingsgebied	Natie-natuur	Vrijwings-zone-molen-biotop-de bataaf	Vrijwings-zone-molen-biotop meenkolen	Vrijwings-zone-molen-biotop sewink melle	Vrijwings-zone-molen-biotop venenansmolen
het verwijderen, rooien, beschadigen en/of kappen van houtwallen, houtsingels, bos en / of diepwortelende beplantingen	X	X	X										
het aanleggen, verbreden en verharderen of verdergaand verharderen van paden, banen, parkeervoorzieningen en andere oppervlakteverhardingen	X	X	X	X	X	X	X	X					
het aanleggen van ondergrondse of bovengrondse transport-, energie- en/of communicatieleidingen en daarmee verband houdende constructies, installaties en apparatuur	X	X		X		X	X	X					
het ontgronden, vergraven, afgraven, egaliseren, diepploegen, woelen en mengen en ophogen van gronden	X			X	X	X	X	X		X	X	X	X
het aanleggen, verdiepen, verbreden en dempen van sloten, watergangen en overige waterpartijen				X	X	X	X	X					
het aanbrengen van diepwortelende / hoog opgaande beplantingen, het beboesen en aanplanten van gronden	X			X	X	X	X			X	X	X	X
het permanent opslaan van goederen waaronder ook begrepen het opslaan van afvalstoffen					X								
het indrijven van voorwerpen in de bodem					X								
het gebruiken, storten en opslaan van meststoffen, bestrijdingsmiddelen, verontreinigde grond en/of schadelijke stoffen								X					
het uitvoeren werken, geen bouwwerken zijnde, of werkzaamheden die een verandering van de waterhuishouding of het grondwaterpeil tot gevolg hebben, zoals drainage en (onder)bemaling								X					
het aanleggen van bovengrondse constructies, installaties en apparatuur										X	X	X	X
de waterhuishouding te wijzigen door draineren, vergraven, diepploegen of bemalen van gronden									X				

5. Activiteit in strijd met regels van het planologisch kader (artikel 2.1c, 2.12)

Artikel 2.1. van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) stelt dat het verboden is zonder een omgevingsvergunning gronden of bouwwerken te gebruiken in strijd met het bestemmingsplan, een beheersverordening, een exploitatieplan, de regels gesteld krachtens artikel 4.1. derde lid of 4.3 derde lid van de Wet ruimtelijke ordening of een voorbereidingsbesluit voor zover toepassing is gegeven aan artikel 3.7 vierde lid, tweede volzin, van die wet.

Inleiding

In de gemeente Winterswijk worden bijna alle gebieden afgedekt door een bestemmingsplan. Uitzondering hierop zijn de zogenaamde 'bruine vlekken': specifieke terreinen voor herontwikkeling. Voor de

bebouwde kom komt één plan voor gebied Oost, West, Zuid en Noord. Daarna komt er een actualisatie van bestemmingsplan Centrum en de spoorzone. Verder worden in bijzondere gevallen deelplannen gemaakt. Voor het buitengebied gelden de bestemmingsplannen Integrale herziening buitengebied Winterswijk (vaststelling 2011) en het bestemmingsplan Verblijfsrecreatieterreinen dat binnenkort geactualiseerd wordt.

Voor veel vergunningsaanvragen zijn de bestemmingsplannen de eerste toetsingskaders. Mocht een activiteit in strijd zijn met de ruimtelijke regels dan is een beleidskader aanwezig om na te gaan of een afwijking van de regels mogelijk is.

Centrale vragen

Op welke wijze is het afwijkingsbeleid vorm en inhoud gegeven?

Strategie

Indien een project strijdig is met het vigerende bestemmingsplan, wordt eerst beoordeeld of met toepassing van de in het bestemmingsplan opgenomen regels een afwijking i.c. ontheffing van de regels mogelijk is. Als dat niet het geval is wordt op basis van relevante beleidsnota's nagegaan of ontheffing mogelijk is. Een voorbeeld van een dergelijke beleidsnota is het document met beleidsregels ten aanzien van hergebruik van bestaande gebouwen in het buitengebied. Dit document is een nadere uitwerking van de nota "Functies Zoeken Plaatsen Zoeken Functies", welke tot stand is gekomen door de samenwerkende gemeenten in de Regio Achterhoek en waarin zij hun visie op het vraagstuk van de vrijkomende bebouwing in het buitengebied hebben gegeven. Deze nota maakt onderdeel uit van het herziene bestemmingsplan buitengebied. Daarnaast gelden vastgestelde beleidsstukken zoals bovenplans verevenen en landgoederen. Indien iemand een bijzonder initiatief heeft, is afwijking mogelijk en wordt gewerkt met een bestemmingsplan, niet met een Wabo-projectbesluit, aangezien de procedure nagenoeg gelijk is en initiatiefnemer door een principe-verzoek inzicht krijgt in medewerking van het bestuur voordat alle stukken moeten worden aangeleverd.

Beleid

Het beoordelen van het planologisch kader vraagt bij iedere activiteit waarvoor het relevant is maatwerk. Vandaar dat de beoordeling van werkzaamheden op het hoogste niveau plaatsvindt. Dit is het integrale niveau.

6. Activiteit het in gebruik nemen of gebruiken van een bouwwerk met het oog op brandveiligheid (artikel 2.1d, 2.13)

Artikel 2.1. van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) stelt dat het verboden is zonder een omgevingsvergunning een bouwwerk in gebruik te nemen of te gebruiken met het oog op de brandveiligheid. De omgevingsvergunning moet worden geweigerd zo stelt artikel 2.13 als de brandveiligheid voor het voorziene gebruik niet voldoende is verzekerd. Tevens stelt de Wabo dat in sommige gevallen geen vergunning nodig is, maar dat een melding met het oog op brandveiligheid moet worden gedaan. Een dergelijke melding kan overigens ook geheel los van een aanvraag voor een omgevingsvergunning worden gedaan.

Inleiding

Het Gebruiksbesluit, dat het brandveilig gebruik van een bouwwerk regelt, is per 1 april 2012 opgenomen in het Bouwbesluit. Naast het regime van de omgevingsvergunning voor het brandveilig gebruik van bouwwerken blijft sprake van gebruiksmeldingen. Een vergunning is nodig als sprake is van dagverblijf van meer dan 10 personen jonger dan 12 jaar, dagverblijf van meer dan 10 personen die lichamelijk of verstandelijk gehandicapt zijn of wanneer sprake is van nachtverblijf van meer dan 10 personen. Een gebruiksmelding wordt gevraagd als zich meer dan 50 personen in een bouwwerk kunnen bevinden, er sprake is van een woonfunctie die kamergewijs wordt verhuurd of er sprake is van gelijkwaardigheid op basis van het Bouwbesluit. Wanneer voor een inrichting geen gebruikvergunning of -melding nodig is gelden algemene regels met een zorgplicht. De Veiligheidsregio Noord Oost Gelderland (VNOG) adviseert de gemeente over het brandveilig gebruik.

Centrale vraag

Hoe vindt de beoordeling op brandveilig gebruik van een bouwwerk plaats?

Strategie

Er is een werkwijze opgesteld naar analogie van de activiteit (ver)bouwen.

Bouwwerktopologie

Beoordeling vindt plaats op basis van hetgeen gesteld is in hoofdstuk 3 van de handreiking implementatie Gebruiksbesluit van de NVBR. In deze handreiking worden bouwwerken onderverdeeld in vier risicoklassen: (A) direct noodzakelijk, (B) noodzakelijk, (C) zeer gewenst en (D) niet direct noodzakelijk. Deze indeling kan gelijk worden gesteld aan de indeling in een viertal categorieën genoemd in het Preventie Activiteiten Plan (Prevap). Aangezien de handreiking geen specifiek toetsbeleid kent is een lokaal beleidskader opgesteld. De intensiteit van toetsing wordt allereerst afhankelijk gesteld van het

type bouwwerk. Het type bouwwerk is zowel voor de toetsing als het toezicht een zeer belangrijk vertrekpunt. Welke bouwwerken / inrichtingen in welke risicoklasse vallen is weergegeven in tabel A.

A.	KLASSE	INRICHTINGEN	
	A	Kamerverhuur > 10 personen Onderwijsfunctie > 12 jaar >500 personen Kantoorfunctie > 500 personen Industriefunctie > 500 personen Bijeenkomstfunctie > 500 personen Sportfunctie > 1000 personen Winkelfunctie > 1000 personen	Als sprake is van een omgevingsvergunning wordt dit de categorie VA genoemd. Als sprake is van een gebruiksmelding is sprake van de categorie MA.
	B	Kamerverhuur 5-10 personen Onderwijsfunctie > 12 jaar 250-500 personen Kantoorfunctie 250-500 personen Industriefunctie 250-500 personen Bijeenkomstfunctie 250-500 personen Sportfunctie 250-1000 personen Winkelfunctie 500-1000 personen	Als sprake is van een omgevingsvergunning wordt dit de categorie VB genoemd. Als sprake is van een gebruiksmelding is sprake van de categorie MB.
	C	Onderwijsfunctie > 12 jaar 50-250 personen Gezondheidszorgfunctie met zelfredzame gebruikers (gezondheidsdiensten) Kantoorfunctie 50-250 personen Industriefunctie 50-250 personen Bijeenkomstfunctie hoge bezetting 50-250 personen Sportfunctie 50-250 personen Winkelfunctie 250-500 personen	Als sprake is van een omgevingsvergunning wordt dit de categorie VC genoemd. Als sprake is van een gebruiksmelding is sprake van de categorie MC.
	D	Woongebouw met zelfredzame bewoners Bijeenkomstfunctie lage bezetting 50-250 personen Sportfunctie lage bezetting 50-250 personen Winkelfunctie 50-250 personen Industriefunctie < 50 personen en gebruikmaking van beheersbaarheid van brand	Als sprake is van een omgevingsvergunning wordt dit de categorie VD genoemd. Als sprake is van een gebruiksmelding is sprake van de categorie MD.

Thema's wet- en regelgeving

De intensiteit van toetsing wordt ook afhankelijk gesteld van de onderdelen van het bouwwerk (thema's uit wet- en regelgeving), die in het geding zijn. In tabel B zijn de thema's weergegeven. De thema's zijn afkomstig uit het Bouwbesluit. In combinatie met vooral het type bouwwerk wordt de mate van belangrijkheid van de verschillende thema's beoordeeld.

B.	THEMA WET- EN REGELGEVING	TOELICHTING
1.	Verlichting	Noodverlichting

2.	Tijdig vaststellen brand	Aanwezigheid en functioneren van brandmeldinstallatie en rookmelders
3.	Vluchten bij brand	Voorzieningen en maatregelen ter bevordering van het eenvoudig en snel ontvluchten van een bouwwerk en een beoordeling van het gebruik in hoeverre voorzieningen en maatregelen ook daadwerkelijk effectief kunnen werken
4.	Bestrijden van brand	Aanwezigheid en aanduiding van brandslanghaspels, blusmiddelen en –toestellen, automatische brandblusinstallatie, brandkranen en bluswaterwinplaats
5.	Bereikbaarheid hulpverleningsdiensten	Bereikbaarheid bouwwerk voor brandweer, aanwezigheid en kwaliteit brandweeringang, aanwezigheid brandweerlift, aanwezigheid van opstelplaats brandweervoertuig
6.	Voorkomen van brandgevaar / ontwikkeling van brand	Voorzieningen en maatregelen ter voorkoming en snelle verspreiding van brand en beoordeling van het gebruik in hoeverre voorzieningen en maatregelen ook daadwerkelijk effectief kunnen werken
7.	Veilig vluchten bij brand	Voorzieningen en maatregelen voor het snel en veilig vluchten bij brand en het voorkomen van letsel bij het vluchten
8.	Bouwkundige brandveiligheid	Voorzieningen en maatregelen om brand- en rookoverslag te voorkomen.

Werkniveaus

De intensiteit of zwaarte van toetsing wordt afhankelijk gesteld van ingeschatte risico's (thema naar type bouwwerk). Het beleid bestaat uit overeenstemming over de diepgang waarop werkzaamheden uitgevoerd moeten worden. Er wordt gewerkt met vooraf gedefinieerde werkniveaus, zoals geformuleerd in hoofdstuk 2.

Risicoanalyse en conversie naar werkniveau

De risicoanalyse van inrichtingencategorie per thema en de conversie van de uitkomsten naar het te hanteren werkniveau zijn terug te vinden in bijlage 2 en 3.

Beleid

Het toetsbeleid is terug te vinden in de matrix op de volgende pagina. Uit deze matrix kan worden geconcludeerd dat voor de meeste type bouwwerken (A t/m C) de thema's worden beoordeeld op het hoogste werkniveau (integraal). Op het gebied van brandveilig gebruik vindt met andere woorden geen gedeeltelijke toets plaats. De thema's voorkomen van brandgevaar en vluchten bij brand hebben een lagere score, omdat dit thema's zijn die door het dagelijks gebruik worden bepaald. Zij zullen meer aan bod komen bij inspectie / toezicht en niet zo zeer bij vergunningverlening. Immers: op tekening zullen bijvoorbeeld vluchtwegen altijd goed bereikbaar en vrij van obstakels zijn, in de praktijk is dat anders. Bij type bouwwerk D wordt gekeken of de ingediende gegevens en bescheiden compleet zijn ingediend ten aanzien van een aantal aspecten. Er vindt verder geen inhoudelijke beoordeling plaats. Bij het toezicht tijdens de beheer- of gebruiksfase wordt de situatie bij dit type bouwwerken verder bekeken. Dan wordt ook verder gekeken naar de thema's die bij de ontvankelijkheid geen aandacht hebben gekregen.

Toetsmatrix		Thema wet- en regelgeving													
		Verlichting	Tijdig vaststellen van brand	Vluchten bij brand	Bestrijden van brand	Bereikbaarheid hulpverleningsdiensten	Voorkomen brandgevaar	Veilig vluchten bij brand	Bouwkundige brandveiligheid						
Type object	A - Direct noodzakelijk (categorie 1)	4	4	4	4	4	1	0	4						
	B - Noodzakelijk (categorie 2)	4	4	4	4	4	1	0	4						
	C - Zeer gewenst (categorie 3)	4	4	4	4	4	1	0	4						
	D - Niet direct noodzakelijk (categorie 4)	0	1	1	1	1	0	0	1						

7. Activiteit het exploiteren van een milieu-inrichting (artikel 2.1e, 2.14)

Artikel 2.1. van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) stelt dat het verboden is zonder een omgevingsvergunning een inrichting of mijnbouwwerk op te richten, te veranderen, in werking te hebben of de werking daarvan te veranderen. De omgevingsvergunning moet, zo stelt artikel 2.14, worden geweigerd als de activiteit waarop de aanvraag betrekking heeft in strijd is met de bescherming van het milieu. Tevens stelt de Wabo, in het verlengde van de Wet milieubeheer dat in sommige gevallen geen vergunning nodig is, maar dat gelijktijdig met een aanvraag voor een andere activiteit een melding met het oog op bescherming van het milieu moet worden gedaan (Activiteitenbesluit). Een dergelijke melding kan overigens ook geheel los van een aanvraag voor een omgevingsvergunning worden gedaan.

Inleiding

Voor het in werking hebben van een inrichting is het vaak noodzakelijk om een melding in te dienen of om een vergunning aan te vragen. Het Activiteitenbesluit of de vergunning stelt voorschriften aan de activiteiten die in de inrichting plaatsvinden om schade, hinder en overlast voor de directe omgeving te voorkomen. Deze voorschriften zijn vooral gericht op de bescherming van de kwaliteit van het leefklimaat van de mens, de kwaliteit van de bodem, het water, de lucht en dergelijke tegen schadelijke invloeden van de activiteiten. Daarnaast hebben ze betrekking op het stimuleren van maatregelen ter verbetering van die kwaliteit (milieuwinst).

Centrale vraag

Hoe wordt vormgegeven aan het beleid voor vergunningen en meldingen voor het exploiteren van een milieu-inrichting?

Strategie

In verband met de realisatie van de Omgevingsdienst Achterhoek (ODA) is het streven om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de "Achterhoekse Maat". Deze meetlat is de onderlegger voor het functioneren van de ODA. Op het gebied van vergunningverlening zijn in ODA verband aannamen gedaan voor de frequentie van actualisatie/revisie en normuren. Er is (nog) geen inhoudelijk kwaliteitskader. In het kader van dit Wabobeleidsplan is hiervoor wel een opzet vervaardigd. Ten aanzien van de meldingen wordt aangesloten bij de mogelijkheid om voor in het Activiteitenbesluit aangegeven activiteiten maatwerkvoorschriften te formuleren. Deze maatwerkvoorschriften kunnen in principe alleen worden opgesteld in relatie tot de impact van activiteiten op hun directe omgeving. Deze impact is tweeledig, namelijk in relatie tot specifieke aanwezige milieuwaarden en in relatie tot gevaar, hinder en overlast voor omwonenden, omliggende bouwwerken, percelen en openbare ruimten. Ten aanzien van de milieuvergunningen worden richtlijnen ontwikkeld voor de mate van diepgang waarmee voorschriften worden geformuleerd. Het aantal af te geven vergunningen is door het Activiteitenbesluit afgenomen. De inrichtingen waarvoor het vergunningenregime nog zal blijven bestaan zullen een grote diversiteit kennen. Het is onmogelijk om hiervoor vooraf voorschriften te formuleren.

Branches

Er is voor het inhoudelijke kwaliteitskader uitgegaan van de voor de gemeente relevante sbi-codes (branches). Daarbij is in het algemeen het eerste en tweede niveau van de codering aangehouden. Bij enkele sbi-codes is, zoals voor het fokken en houden van dieren, voor het derde niveau gekozen.

Thema's wet- en regelgeving

De thema's van wet- en regelgeving zijn in termen van milieuwinst op een rij gezet. De volgende thema's zijn voor het kwaliteitskader onderscheiden:

MILIEUWINST
1. Emissiebeperking (luchtverontreiniging, luchtbehandeling, stookinstallaties)
2. Emissiebeperking (stof)
3. Emissiebeperking (geur)
4. Emissiebeperking (geluid, zones, installaties)
5. Emissiebeperking (licht)
6. Emissiebeperking (trilling)
7. Energiebesparing
8. Vermindering en beheersing gevaarlijk afval
9. Vermindering en beheersing bedrijfsafval
10. Vermindering en beheersing afvalwater (kwantiteit, kwaliteit, installaties)
11. Voorkomen of beperken bodemverontreiniging
12. Vermindering en beheersing brandonveiligheid (opslag, blus en detectie)
13. Vermindering en beheersing veiligheidsrisico's (externe veiligheid, opslag, installaties)

14. Koelinstallaties (CFK, ammoniak, gas)
15. Vermindering (hoeveelheid) milieugevaarlijke stoffen
16. Vermindering en beheersing grondstoffen (preventie)
17. Voorkomen en beperken visuele hinder/overlast
18. Voorkomen en beperken indirecte hinder/overlast (o.a. verkeershinder)
19. Voorkomen en beperken ongedierte

Risicoanalyse

Voor iedere sbi-code heeft een risicoanalyse plaatsgevonden op thema en gebied. Hierbij is per thema een score aangegeven, De score loopt van 0 t/m 4, waarbij 0 staat voor het behalen van geen milieuwinst en 4 voor het behalen van zeer veel milieuwinst. De risicoanalyse is terug te vinden in bijlage 4.

Beleid

De score van de risicoanalyse is bepalend voor de diepgang voor het formuleren van voorschriften bij de vergunning. Een score 3 of hoger betekent maatwerk.

SCORE THEMA	SOORT VOORSCHRIFT
0	Geen, omdat thema niet van toepassing is
1	Algemene zorgplicht bepaling
2	Standaard voorschrift
3	Doelvoorschrift
4	Middelvoorschrift

De score van de risicoanalyse is bepalend voor de diepgang voor het formuleren van voorschriften bij de melding. Een score 3 of hoger betekent nagaan of maatwerk nodig en mogelijk is.

SCORE THEMA	SOORT VOORSCHRIFT
0 – 2	Geen maatwerk
3 – 4	Maatwerk

Naast de diepgang voor het formuleren van voorschriften worden de scores per sbi-code ook beschouwd als een indicator voor de mate waarin het proces om een melding of vergunningsaanvraag voor te bereiden en af te handelen vraagt om maatwerk. Het uitgangspunt is dat alleen bij hogere scores het meldingsproces uitgebreid mag worden doorlopen (bijvoorbeeld met een bedrijfsbezoek) dan wel dat het vooroverleg in intensieve mate mag plaatsvinden (bijvoorbeeld met een concept aanvraag en voorontwerp van de beschikking). Anders is de leidraad 'sober en doelmatig'. Het proces is dan veel meer standaard.

8. Activiteit het wijzigen van een monument (artikel 2.1f, 2.2b, 2.15 en 2.18)

Artikel 2.1. en 2.2. van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) stellen dat het verboden is zonder een omgevingsvergunning een monument te slopen, te verstoren, te herstellen of te (laten) gebruiken waardoor het wordt ontsierd of in gevaar wordt gebracht. De omgevingsvergunning moet worden geweigerd als de activiteit waarop de aanvraag betrekking heeft in strijd is met de monumentenzorg. De verschillende artikelen in de Wabo over monumenten zijn in dit beleidsplan voor het gemak gebundeld.

Inleiding

Naast de Wabo vormen de Monumentenwet 1988 en de gemeentelijke erfgoedverordening de kaders om activiteiten aan een monument te beoordelen. Aangezien monumenten op zich uniek zijn vindt steeds een specifieke afweging plaats. Hiervoor is geen algemeen toetsingskader te ontwikkelen. De gemeente beoordeelt op basis van eigen onderzoek interventies. Bij ingrijpende herbestemmingen, ingrijpende reconstructies of sloop moet de aanvrager voor zover nodig geacht door de gemeente een historisch onderzoek indienen. Op basis van artikel 6.4 van het Besluit Omgevingsrecht (Bor) moet in specifieke situaties dan ook advies gevraagd worden aan de rijksdienst of provincie. De gemeente beschikt over de wettelijk verplichte monumentencommissie.

Het wordt nodig geacht ten aanzien van de activiteiten in relatie tot monumenten expliciet aandacht te besteden aan één aspect dat nog om beleid vraagt, namelijk de situaties waarbij cultuurhistorische waarden en voorschriften zoals opgenomen in het Bouwbesluit elkaar niet verdragen. Gezien de noodzaak bij de Wabo om te komen tot afstemming van voorschriften is het van belang voor deze af-

stemming een helder beleidskader te hebben. Er moet gekomen worden tot een kader hoe afwegingen op dit terrein het beste kunnen plaatsvinden. In het Bouwbesluit is bovendien aangegeven, dat als ten aanzien van de activiteit wijzigen van een monument specifieke voorschriften zijn opgenomen deze voorrang hebben boven die geformuleerd bij de activiteit (ver)bouwen.

Centrale vragen

Hoe vindt afweging plaats tussen cultuurhistorische waarden en technische bouwvoorschriften?

Strategie

De activiteit wijzigen van een monument vindt vaak tegelijk plaats met de activiteit verbouwen van een bouwwerk. Eén van de zaken die bij deze samenloop regelmatig speelt is de afstemming i.c. inpassing van de technische vereisten uit het Bouwbesluit in relatie tot de monumentale waarden van een bouwwerk. Het realiseren van technische eisen bij monumenten vraagt met andere woorden dus regelmatig om de nodige afwegingen: enerzijds moet het pand voldoen aan de technische eisen; anderzijds mag er weinig tot geen afbreuk aan het monumentale karakter worden gedaan. Het beleidskader bestaat uit een soort afwegingsmodel waarin geschetst wordt hoe te werk moet worden gegaan bij afstemming van het monumentale karakter met de technische voorschriften uit het Bouwbesluit.

Beleid

Nadat de technische norm op basis van het Bouwbesluit is bepaald wordt nagegaan of zonder aantasting van het monumentaal karakter de norm kan worden gerealiseerd. Hierbij zijn bepalend: de redengevende omschrijving (reden waarom het bouwwerk is aangewezen als monument), het resultaat van een eventueel bouwhistorisch onderzoek en het advies van de monumentencommissie, rijksdienst of provincie. Wanneer zonder problemen aan de technische norm kan worden voldaan is er geen vuiltje aan de lucht. Wanneer er wel problemen zijn moet het risico dat verbonden is aan de technische norm worden bepaald. Het risico wordt afgeleid van de toetsmatrix omgevingsvergunning activiteit (ver)bouwen. Er is sprake van een hoog risico als het toetsniveau 2 of hoger is. Bij een toetsniveau 0 of 1 is sprake van een laag risico.

Bij een hoog risico wordt uitgegaan van nieuwbouw criteria. Achtereenvolgens worden de volgende opties nagegaan:

1. Is een gelijkwaardige oplossing mogelijk?
2. Kunnen bouwkundige voorzieningen worden aangebracht die omkeerbaar zijn, met andere woorden niet leiden tot permanente aantasting van het karakter?
3. Kan aan de norm worden voldaan door het gebruik te beperken?
4. Kunnen acceptabele bouwkundige voorzieningen worden aangebracht die onomkeerbaar zijn, met andere woorden leiden tot permanente aantasting van het karakter?
5. Is ontheffing van de norm mogelijk?
 - a. Door verlaging tot het technische niveau bestaand
 - b. Van enig voorschrift, dat wil zeggen de norm helemaal loslaten.

Wanneer optie 4 leidt tot ongewenste oplossingen of bij optie 5 ontheffing niet vanwege risico's mogelijk is moet het gebruik worden uitgesloten als de andere opties niet reëel zijn. Het plan kan dan niet in de huidige vorm worden gerealiseerd. Bij een laag risico worden alleen de opties 1 en 5 bekeken.

Een essentiële voorwaarde voor toepassing van het afwegingsmodel is dat reeds in een vroeg stadium van het vergunningverleningsproces gekeken wordt naar de inpassing van technische voorschriften. Ten behoeve van een principe beslissing bij functiewijzigingen van monumenten moet een quickscan op bovenstaande wijze plaatsvinden. Dit geldt ook bij overige principe verzoeken ten aanzien van monumenten en de intake van aanvragen om omgevingsvergunning activiteit wijzigen monument. Door dit te doen wordt reeds op een relatief vroeg tijdstip inzicht verworven of sturing vanuit gemeentewege noodzakelijk is. Met andere woorden, wanneer sprake is van een monument moet reeds in een vroeg stadium gekeken worden naar de afstemming met de technische voorschriften. De toetsmatrix omgevingsvergunning activiteit (ver)bouwen moet op dat moment worden gehanteerd en worden ingevuld. Bij de activiteit wijzigen van een monument is dus sprake van vooroverleg.

9. Activiteit het slopen op basis van planologisch kader (artikel 2.1g, 2.16)

Artikel 2.1. van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) stellen dat het verboden is zonder een omgevingsvergunning een bouwwerk te slopen als hiervoor in het bestemmingsplan regels zijn opgenomen. De omgevingsvergunning moet worden geweigerd als bijvoorbeeld niet aannemelijk is dat op de plaats van het te slopen bouwwerk een ander bouwwerk kan of zal worden gebouwd of dat blijvend onevenredig afbreuk wordt gedaan aan de beeldbepalende cultuurhistorische waarden van het bouwwerk.

Inleiding

In diverse bestemmingsplannen binnen de gemeente Winterswijk zijn 'sloopregels' opgenomen. Deze sloopregels zijn gekoppeld aan bepaalde bestemmingen of waarden. De meeste sloopregels moeten worden opgevat als bouwregels en vallen onder de activiteit (ver)bouwen van een bouwwerk. Artikel 2.1 onder g Wabo is alleen in het buitengebied te vinden in artikel 27 'Waarde cultuurhistorie'. Welke percelen deze waarde hebben gekregen is afhankelijk van het karakter van de bebouwing.

Centrale vragen

Op welke wijze en met welke intensiteit vindt toetsing van de activiteit slopen plaats aan het planologisch kader?

Strategie

Aan het opstellen van de regels in het bestemmingsplan ligt een gebiedsanalyse ten grondslag, die kan worden beschouwd als risicoanalyse. Bij het beoordelen van de activiteit slopen wordt altijd nagegaan of de activiteit in het buitengebied ligt en of artikel 27 van toepassing is. Zo ja, dan vindt altijd een toets plaats aan de regels van het bestemmingsplan.

Beleid

Er wordt per aanvraag nagegaan of deze voldoet aan hetgeen gesteld is in de regels. Gezien het karakter van de regels zal dit steeds maatwerk zijn. Beoordeling vindt plaats op het hoogste niveau. Dit is het integrale niveau.

10. Activiteit het slopen van een bouwwerk (artikel 2.2a, 2.18)

Artikel 2.2. van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) stelt dat het verboden is zonder een omgevingsvergunning een project uit te voeren voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit het slopen van een bouwwerk zoals vastgelegd in een provinciale of gemeentelijke verordening. Volgens artikel 2.18: de omgevingsvergunning moet worden geweigerd indien het slopen niet voldoet aan de gronden gesteld in de desbetreffende verordening. Door het nieuwe Bouwbesluit valt deze activiteit niet meer onder de Wabo. Gezien de maatschappelijke risico's verbonden aan deze activiteit is besloten om de activiteit als zodanig toch op te nemen en hiervoor beleid uit te werken.

Inleiding

In paragraaf 1.7 van het Bouwbesluit 2012 zijn sinds 1 april jl. de regels terug te vinden. Er wordt niet meer gesproken over een omgevingsvergunning voor de activiteit slopen van een bouwwerk, maar van een sloopmelding. Deze sloopmelding moet afhankelijk van het type sloopwerk vijf dagen respectievelijk vier weken voor aanvang worden gedaan. Het Bouwbesluit geeft aan welke bescheiden bij een melding moeten worden ingediend en op welke onderdelen door de gemeente aanvullende voorwaarden mogen worden gesteld.

Centrale vraag

Welke meldingen om sloopwerken worden met welke diepgang beoordeeld?

Strategie

Er wordt een methodiek toegepast naar analogie van het (ver)bouwen van bouwwerken; het betreft een toetsingskader per thema per type sloopwerk.

Typologie sloopwerk

Het type sloopwerk wordt als een belangrijk aspect voor het toetsingskader beschouwd. Op basis van drie factoren is een indeling in type sloopwerken gemaakt. Per type sloopwerk is apart beleid geformuleerd ten aanzien van de technische toetsing van de aanvraag. De leidende factoren zijn: (a) de samenstelling van het aanbod aan sloopwerkzaamheden, (b) de risico's die aan bepaalde type sloopwerken zijn verbonden en (c) het kwaliteitsbeeld dat van toepassing is op bepaalde type sloopwerken. De onderscheiden categorieën zijn terug te vinden in tabel A. Per type sloopwerk is apart beleid geformuleerd ten aanzien van de beoordeling van de melding. Naast de sloopcategorieën in tabel A wordt een zogenaamde buitencategorie onderscheiden. Dit zijn eenmalige grootschalige projecten die om maatwerk vragen.

Thema's wet- regelgeving

In het beleid wordt de intensiteit van toetsing afhankelijk gesteld van de onderdelen van het sloopwerk (thema's uit wet- en regelgeving), die in het geding zijn. In tabel B zijn de thema's weergegeven. In combinatie met het type sloopwerk wordt de mate van belangrijkheid van de verschillende thema's beoordeeld.

Werkniveaus

De intensiteit of zwaarte van toetsing wordt, zoals reeds aangegeven, afhankelijk gesteld van ingeschatte risico's (thema naar type sloopwerk). Het beleid bestaat uit overeenstemming over de diepgang waarop werkzaamheden uitgevoerd moeten worden. Er wordt gewerkt met vooraf gedefinieerde werkniveaus zoals toegelicht in hoofdstuk 2.

A.	NAAM TYPE / CATEGORIE	OMSCHRIJVING
1	Particuliere asbestsloop	Het door een particulier slopen van: <ul style="list-style-type: none"> • Geschroefde, hechtgebonden asbesthoudende platen met een maximum oppervlakte van 35 vierkante meter per kadastraal perceel; • Asbesthoudende vloertegels met een maximum oppervlakte van 35 vierkante meter per kadastraal perceel; • Niet-gelijmde asbesthoudende vloerbedekking met een maximum oppervlakte van 35 vierkante meter per kadastraal perceel.
2	Niet particuliere asbestsloop	Het uitsluitend door een bedrijf verwijderen van asbest of asbesthoudende producten uit een bouwwerk.
3	Niet risicovol sloopwerk	Het afbreken van een bouwwerk, waarbij de hoeveelheid sloopafval minimaal 10 m ³ bedraagt. Een sloopwerk is niet risicovol als de volgende criteria gelden: <ul style="list-style-type: none"> • Geen asbest; • Geen gemeenschappelijke draagconstructie; • Geen ligging aan drukke weg; • Geen gevaar voor belendingen; • Laag gevoelige omgeving ten aanzien van hinder en overlast; • Geen verdachte bodemlocatie in relatie tot milieuschadelijke stoffen; • Geen bodemlocatie in relatie tot archeologie; • Geen gedeeltelijke sloop (geen aanwezigheid van gebruikers in resterende delen van het bouwwerk); • Geen gebruik openbare ruimte
4	Risicovol sloopwerk	Alle overige sloopwerken.

B.	THEMA	TOELICHTING
1.	Constructieve veiligheid	Constructieve veiligheid vanuit het oogpunt van externe veiligheid en belendingen
2.	Openbare weg	Beschadiging / vervuiling, ingebruikname, bereikbaarheid / toegankelijkheid
3.	Belendingen	Beschadiging, toegankelijkheid / bereikbaarheid, afwerking
4.	Hinder en overlast	Geur, geluid, stof, trillingen
5.	Archeologie	Cultuurhistorische bodemschatten
6.	Bodem	Ledigen putten, opvullen gaten, bodemverontreiniging, grondwater
7.	Mobiele puinbrekers	AMvB mobiele puinbrekers
8.	Riolering	Rioolaansluiting
9.	Kabels en leidingen	Gas, water en elektra, overige kabels en leidingen
10.	Asbest	Aanwezigheid, verwijderen, asbestvrij verklaren, afvoer / stort
11.	Milieuschadelijke stoffen	Scheiding, opslag, verwerking
12.	Sloopafval	Scheiding, opslag, verwerking
13.	Terreinafwerking	Netheid, afwerking bij oplevering

Risicoanalyse en conversie naar werkniveau

De risicoanalyse van sloopwerkcategorie per thema en de conversie van de uitkomsten naar het te hanteren werkniveau zijn terug te vinden in bijlage 5.

Beleid

Op basis van de zojuist genoemde beleidsonderdelen is per type sloopwerk de diepgang van toetsing bepaald. Deze zijn terug te vinden in de volgende tabel. Het werkniveau van toetsing betreft het aanvangsniveau. Het principe dat is gekoppeld aan de werkniveaus is het principe van 'opbouwen van vertrouwen' zoals eerder, bij de activiteit (ver)bouwen uiteengezet.

Uit de toetsmatrix kan worden afgeleid dat bij een particuliere asbestsloop geen inhoudelijke toetsingen plaatsvinden. Er is een controle op het juist invullen van het formulier en ter plekke wordt, voor zover

nodig (bij twijfel), voordat goedkeuring wordt verleend gekeken naar het aanwezige asbest. Voor het vervolg is dit product louter een administratief product met een standaard set aan aandachtspunten bij de acceptatie van de melding om de veiligheid te stimuleren en om zich in te dekken voor eventueel onverwachte zaken tijdens de sloop. Bij een niet particuliere asbestsloop is er één extra controle, namelijk de controle op de aanwezigheid van een asbestinventarisatierapport voor zover noodzakelijk volgens wet- en regelgeving.

Bij een overig sloopwerk vindt aan de hand van het formulier allereerst het labelen van de aanvraag plaats: risicovol of niet. Indien nodig wordt ter plekke een inspectie uitgevoerd ter ondersteuning van het labelen. Vervolgens is het niet risicovolle sloopwerk een administratief product. Het is een standaard product. Het risicovolle sloopwerk wordt op diverse thema's diepgaander beoordeeld. Het betreft de thema's constructieve veiligheid, belendingen, archeologie, bodem, mobiele puinbrekers, asbest, milieugevaarlijke stoffen en sloopafval. Deze toetsing vindt plaats in het kader van de voorschriften gesteld in hoofdstuk 8 van het Bouwbesluit en liggen in lijn van het protocol slopen van de Vereniging Bouwen en Woningtoezicht Nederland. De toetsresultaten ten aanzien van deze thema's zullen waar nodig moeten worden vertaald naar specifieke voorschriften bij de acceptatie van de melding. Diverse thema's worden niet inhoudelijk beoordeeld, maar worden geregeld via aandachtspunten bij de acceptatie van de melding.

Toetsmatrix		Thema wet- en regelgeving												
		Constructieve veiligheid	Openbare weg	Belendingen	Hinder en overlast	Archeologie	Bodem	Mobile puinbrekers	Risicoring	Kabels en leidingen	Asbest	Milieugevaarlijke stoffen	Sloopafval	Terreinafwerking
Type werk	Particuliere asbestsloop	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Niet particuliere asbestsloop	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0
	Niet risicovol sloopwerk	0	0	0	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0
	Risicovol sloopwerk	2	A	2	A	4	2	2	A	A	2	2	2	A

11. Activiteit het vellen van houtopstand (artikel 2.2g, 2.18)

Artikel 2.2. van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) stelt dat het verboden is zonder een omgevingsvergunning een project uit te voeren voor zover dat het kappen of vellen van houtopstand betreft zoals vastgelegd in een provinciale of gemeentelijke verordening. Vervolgens stelt artikel 2.18: de omgevingsvergunning moet worden geweigerd indien het kappen of vellen niet voldoet aan de gronden gesteld in de desbetreffende verordening.

Inleiding

In de Bomenverordening is in artikel 2 aangegeven dat het vellen of te doen vellen van houtopstanden zonder vergunning verboden is. Wanneer het vellen van houtopstand valt onder de activiteit uitvoeren van een werk is de Bomenverordening niet van toepassing.

Centrale vraag

Hoe worden aanvragen voor het vellen van houtopstanden beoordeeld?

Strategie

Bij de beoordeling van een aanvraag zijn de weigeringsgronden genoemd in artikel 4 van de Bomenverordening van toepassing.

Beleid

Een aanvraag voor een vergunning wordt allereerst bekeken op vergunningsplicht. Als een vergunning nodig is wordt nagegaan of het vellen valt onder de activiteit uitvoeren van een werk. Wanneer dat niet het geval is wordt de aanvraag beoordeeld op basis van de weigeringsgronden zoals genoemd in de Bomenverordening. De volgende criteria worden genoemd:

- Natuur- en milieuwaarden.
- Landschappelijke waarden.
- Waarden van stads- en dorpschoon.
- Beeldbepalende waarden.
- Cultuurhistorische waarden.
- Waarden voor de leefbaarheid van de omgeving.

De bomenverordening geeft aan dat een vergunning ook kan worden geweigerd als de houtopstand voorkomt op de vastgestelde lijst van monumentale bomen, tenzij sprake is van een ernstige bedreiging van de veiligheid, een noodtoestand of een andere uitzonderlijke situatie. Een vastgestelde lijst van monumentale bomen is echter niet (nog) niet beschikbaar.

Aan een vergunning kan een herplantplicht onder nader te stellen voorschriften worden opgelegd. Beoordeling vindt plaats op hoogste, dat wil zeggen integrale, niveau.

12. Activiteit het maken of voeren van handelsreclame (artikel 2.2h, 2.18)

Artikel 2.2. van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) stelt dat het verboden is zonder een omgevingsvergunning een project uit te voeren voor zover dat het aanleggen van een weg of pad betreft zoals vastgelegd in een provinciale of gemeentelijke verordening. Vervolgens stelt artikel 2.18: de omgevingsvergunning moet worden geweigerd indien het aanleggen of wijzigen niet voldoet aan de gronden gesteld in de desbetreffende verordening.

Inleiding

In artikel 4.9 van de Algemene plaatselijke verordening staat vermeld dat het verboden is zonder vergunning op of aan en onroerende zaak handelsreclame te maken of te voeren met behulp van een opschrift, aankondiging of afbeelding in welke vorm dan ook, die vanaf de openbare weg zichtbaar is. In lid 2 van het artikel wordt een aantal uitzonderingen genoemd.

Centrale vraag

Hoe worden aanvragen voor het maken of voeren van handelsreclame beoordeeld?

Strategie

Bij de beoordeling van een aanvraag zijn de weigeringsgronden genoemd in artikel 4.9 lid 3 van de Algemene plaatselijke verordening van toepassing.

Beleid

Een aanvraag voor een vergunning wordt allereerst bekeken op vergunningsplicht. Als een vergunning nodig is wordt nagegaan of het aanbrengen of voeren valt onder de activiteit (ver)bouwen van een bouwwerk. Wanneer dat niet het geval is wordt de aanvraag beoordeeld op basis van de weigeringsgronden. Een vergunning wordt geweigerd als sprake is van een object, dat:

- In verband met de omgeving niet voldoet aan redelijke eisen van welstand.
- Leidt tot verkeersonveiligheid.
- Leidt tot overlast voor gebruikers van een nabijgelegen onroerende zaak.

Beoordeling vindt plaats op hoogste, dat wil zeggen integrale, niveau.

Deel 2: Beleid Toezicht

1. Preventiestrategie

De preventiestrategie richt zich op het vergroten van de bewustwording bij burgers en bedrijven. Het doel is om de betrokkenheid en het draagvlak voor spontane naleving van wet- en regelgeving te vergroten. Het gevolg is dat er minder correctie van gemeentewege hoeft plaats te vinden, omdat er minder overtredingen worden gepleegd. Vanuit de gedachte dat burgers en bedrijven zelf primair verantwoordelijk zijn voor het naleven van wet- en regelgeving en dat de gemeente onmogelijk op alle wet- en regelgeving kan toezien speelt de preventiestrategie een belangrijke rol.

Voor de preventiestrategie wordt een aantal trajecten onderscheiden:

- **Beleidsontwikkeling.** Bestuurlijk moet worden besloten om in elk beleidsdocument een paragraaf op te nemen waaraan expliciet aandacht wordt besteed aan de handhaving. Tevens kan gedacht worden aan advisering om te komen tot duidelijke en handhaafbare wet- en regelgeving respectievelijk beleid. Handhaafbaarheid van regelgeving wordt alom gezien als kritische succesfactor voor een adequate handhaving. Binnen dit traject valt ook de deregulering. Als geconstateerd wordt dat een regel uit een verordening of beleidsregel niet meer het belang dient waarvoor zij oorspronkelijk is bedacht, moet bekeken worden of zij kan worden afgeschaft of bijgesteld (bijvoorbeeld in de vorm van algemene regels of een meldingsplicht in plaats van een vergunningsplicht).
- **Communicatie en voorlichting.** Door de inzet van communicatie en voorlichting wordt een meer effectieve en efficiënte handhaving nagestreefd. De ervaring leert dat bij juist gebruik van een communicatievorm (professioneel, tijdig, herkenbaar etc.) een aanzienlijk deel van de potentiële overtreders zich alsnog en blijvend houdt aan geldende regelgeving.
- **Publicatie.** Tevens kan bij communicatie bijvoorbeeld gebruik gemaakt worden van vooraankondigingen van controles, publicatie van de controleresultaten, het publiekelijk maken dat er een overtreding is geconstateerd en welke sanctie daaraan is gekoppeld. Het publiceren van de overtreding en de daaraan gekoppelde sanctie kan de effectiviteit van de opgelegde sanctie vergroten. Bij het gebruik van een persbericht dient wel de nodige zorgvuldigheid in acht te worden genomen.
- **Samenwerking met derden.** Bij een actieve programmatische benadering van inspectie en handhaving is samenwerking met externen een 'must'.

Samenwerking is een must om te komen tot een optimaal en integraal resultaat, waarbij de specifieke deskundigheid, ondersteuning, aanvulling en informatie van verschillende partijen over en weer worden benut.

- Drempelverlaging om burgers en bedrijven eerder overtredingen te laten melden.
- Financiële prikkels. Het heffen van extra leges of het in rekening brengen van leges voor een goedogverzoek, kunnen een bijdrage leveren aan het verhogen van de spontane naleving van wet- en regelgeving.

Een belangrijk instrument voor de preventiestrategie is de Tafel van Elf. In bijlage 6 wordt ingegaan op dit instrument. Uit de Tafel van Elf blijkt dat naleving wordt bepaald door:

- Kennisfactoren: deze factoren geven de bekendheid met de regels bij de doelgroep weer en in hoeverre zij in staat is de regels na te leven.
- Motivatiefactoren: deze factoren zeggen iets over de normen en waarden van de doelgroep.
- Controle- en sanctiefactoren: deze factoren geven de mate van afschrikking weer vanuit de perceptie van de doelgroep. Hierbij spelen controle- en detectiekans een grote rol.

De preventiestrategie zal jaarlijks door de gemeente vorm en inhoud worden gegeven op basis van de evaluaties van de uitvoering van het Wabobeleidsplan. De gemeente hanteert daarbij vier doelgroepen binnen de preventiestrategie:

- Spontane en bewuste nalever: kent de regels en leeft die ook spontaan of bewust na ongeacht wel of geen toezicht en handhaving.
- Onbewuste overtreder; burger of bedrijf overtreedt per ongeluk de regels.
- Afgedwongen nalever (handhavingafgeschrikte): leeft de regels na, omdat hij afgeschrikt wordt door controles en sancties.
- Bewuste overtreder: iemand die willens en wetens overtreedt en daarbij bewust het risico neemt om gepakt te worden.

Bij alle doelgroepen gaat de gemeente uit van de eigen verantwoordelijkheid die zij hebben. Daarnaast hanteert de gemeente daar waar mogelijk een klantvriendelijke en positieve benadering. Dat betekent dat de benadering zich richt op de voordelen van naleven, benadrukken van het nut van de regels, voorbeeldgedrag en sociale norm en voorkomen van overtredingen. De volgende tabel maakt de benadering per doelgroep op hoofdlijnen zichtbaar.

Doelgroep	Benadering en inzet instrumenten
Spontane en bewuste nalever	Informeren over nieuwe regels, waarbij de focus ligt op argumenten en feiten en hen begeleiden in regelgeving (makkelijker maken bij de uitvoering van de geldende regels).
Onbewuste overtreder	Motiveren om de regels op te volgen, waarbij de focus ligt op gewenst gedrag en bewustwording van eigen gedrag. Bekendmaken met de geldende regels en inzet van positieve handhavingacties.
Afgedwongen nalever	Bekendmaken met het nut van geldende regels. Informeren over de pakkans en sanctiedreiging en benadrukken van nadelen van niet-naleving.
Bewuste overtreder	Inzetten van handhavinginstrumenten.

2. Toezichtstrategie

Onder toezicht wordt verstaan het controleren of en in hoeverre wettelijke bepalingen worden nageleefd. Doel hiervan is de (vrijwillige) naleving van wet- en regelgeving. Toezicht vindt plaats op basis van verleende vergunningen en ontheffingen, in het kader van projecten, naar aanleiding van meldingen, klachten en calamiteiten en door opname van de activiteit in een uitvoeringsprogramma. Om effectief en doelmatig te werk te gaan is het nodig om verschillende vormen van toezicht te hanteren. Er wordt ten aanzien van de toezichtstrategie onderscheid gemaakt tussen de realisatie- en beheer- of gebruiksfase.

Tijdens de realisatiefase kan sprake zijn van een drietal type controles, namelijk:

TYPE CONTROLE	TOELICHTING
• Reguliere controle	Controle ter plekke tijdens de uitvoering. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen controles met en zonder wachtmoment (waarbij de uitvoerder niet verder kan nadat de controle is uitgevoerd).
• Opleveringscontrole	Controle ter plekke na uitvoering voordat de beheer- of gebruiksfase start. Nadat de vergunning is verleend kan een opleveringscontrole worden uitgevoerd. Deze

	controle heeft een overdragend en een toelichtend karakter. Feitelijk verlaat het dossier "Vergunningen" en wordt overgedragen aan "Toezicht".
• Administratieve controle	Controle op basis van gegevens aangeleverd door de uitvoerder of vergunninghouder.

Bij de reguliere controles wordt gewerkt met vooraf gedefinieerde werkniveaus. Deze zijn overgenomen van het Landelijke Toezichtprotocol opgesteld door de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland. Beoordeling kan plaatsvinden op de volgende niveaus:

	Werkniveau	Omschrijving
4	Integraal	Beoordeling van alle onderdelen op detailniveau. Op het oog en met de benodigde hulpmiddelen worden controles tot op detailniveau uitgevoerd. Alle projectspecifieke tekeningen en detailtekeningen worden geraadpleegd.
3	Representatief	Beoordeling op hoofdlijnen en kenmerkende details, op het oog en met eenvoudige hulpmiddelen worden elementaire controles uitgevoerd. Daarnaast worden enkele kritische detailleringen in detail beoordeeld. Er worden algemene projectspecifieke tekeningen geraadpleegd en detailtekeningen van kritische detailleringen.
2	Basis	Beoordeling op hoofdlijnen, op het oog en met eenvoudige hulpmiddelen worden elementaire controles uitgevoerd. Er worden alleen algemene projectspecifieke tekeningen geraadpleegd. Bij twijfel vindt raadpleging van detailtekeningen plaats.
1	Beperkt	Visuele controle, een vluchtige beoordeling op het oog op basis van kennis en ervaring zonder projectspecifieke tekeningen of details te raadplegen en of hulpmiddelen (bijvoorbeeld meetlat) te gebruiken.
0	Geen	Er vindt geen toezicht plaats.

Op deze niveaus zijn dezelfde principes van toepassing als op de werkniveaus zoals beschreven bij het onderdeel vergunningverlening.

Bij de beheer- of gebruiksfase is allereerst sprake van planmatige (on)aangekondigde controles; de zogenaamde bedrijfsbezoeken. Deze controles kunnen wat betreft diepgang en reikwijdte verschillen. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen een deelcontrole en een volledige controle. Het betreft beiden visuele controles. De deelcontrole is gericht op een beperkt aantal handhavingsthema's of onderwerpen. Een volledige controle is juist gericht op meerdere of alle thema's of onderwerpen. In dit kader wordt onderscheid gemaakt tussen:

- **Inventariserend toezicht:** Het inventariserend toezicht dient te voorkomen dat strijdigheden ontstaan. Het heeft dan ook een meer adviserend en toelichtend karakter. Het inventariserend toezicht kenmerkt zich door: controle op de naleving van regels/voorschriften zonder concrete aanwijzing dat van een strijdigheid sprake is. Vele vormen van inventariserend toezicht worden daarbij gehanteerd, zoals het vooraf toezenden van checklists, zodat men zich kan voorbereiden. Adviserende brieven betreffende regels die minder goed worden nageleefd. Methoden van zelfcontroles met een monitoring achteraf bij minder risicovolle aspecten. Het motto luidt hier: Handhaven is goed, maar voorkomen is beter.
- **Periodiek toezicht:** Het periodiek toezicht doelt op de uitvoering van het handavingsuitvoeringsprogramma, gericht op inzet van personeel en materieel dat als basis dient van de uit te voeren controlebezoeken bij de verschillende bedrijven/instellingen/objecten. Het periodieke toezicht bestaat uit de controles bij bedrijven/instellingen/objecten die gepland zijn. De toezichthouders maken met de contactpersoon van het betreffende bedrijf/instelling/object een afspraak over wanneer (binnen een door de toezichthouder aangegeven periode) de controle zal worden uitgevoerd. In een enkel geval zal het voorkomen dat een bedrijf/instelling/object dat binnen het periodieke toezicht valt ook zonder afspraak wordt bezocht.

Naast de bedrijfsbezoeken kent de gemeente ook zogenaamde planmatige controles in gebieden. Deze komen voor in twee hoedanigheden:

- **Patrouille:** toezicht op basis van direct opvallende zaken tijdens een algemene toezichtronde (met auto, scooter, lopend of fiets).
- **Recherche:** toezicht gericht op opsporen specifieke overtredingen.

Controles in de beheer- of gebruiksfase kunnen op verschillende manieren worden 'georganiseerd'. Zoals reeds aangegeven kan dit per bedrijf of gebied. Een andere invalshoek is bijvoorbeeld een bepaald thema of onderwerp, de themaconrole, zoals:

- Specifieke aspecten controleren van een vergunning.

- Branchegericht controleren.
- Metingen uitvoeren: emissiemetingen, geluidmetingen, monsternemingen.
- Ketencontrolle.
- Transportcontrole.
- Gevel toezicht.

Naast de routinematige controles, gebaseerd op een handhavingsprogramma, vinden ad hoc controles plaats. Ad hoc controles zijn de zaken die niet in te plannen zijn, maar waar meestal als gevolg van bijzondere omstandigheden toch de nodige aandacht aan geschonken moet worden. Bijzondere omstandigheden zijn bijvoorbeeld ontstane situaties als gevolg van weersomstandigheden, calamiteiten, klachtmeldingen, ongewone voorvallen e.d..

Een essentieel onderdeel van de toezichtstrategie is het zogenaamd 'slim' toezicht. Dit 'slim' toezicht houden wil zeggen dat de gemeente de controlefrequentie en wijze van controleren afstemt op het potentiële risico van de betreffende activiteit en de aard van het bedrijf. Belangrijke begrippen zijn hierbij integraal toezicht en administratief toezicht.

- **Integraal toezicht:** Integraal toezicht kan op verschillende manieren worden opgevat. Bij de eerste manier wordt integraal opgevat als één toezichthouder, die vanuit verschillende disciplines en instanties controle en handhaving oppakt. Afhankelijk van de benodigde kennis en ervaring kunnen vervolgens modellen worden toegepast als "controleren voor elkaar", "controleren achter elkaar" en "controleren met elkaar". Bij de tweede manier wordt integraal opgevat als het afstemmen van handhavingsactiviteiten vanuit verschillende disciplines op het gebied van planning en uitvoering. Met andere woorden, dit is het niveau waarop in de beleidscyclus integratie plaatsvindt. Het betreft dan vooral het beleid en de uitvoering. Handlingsplannen van twee of meer partijen worden geïntegreerd zodat een eenheid of samenhangend geheel ontstaat.

Integraal controleren vindt plaats langs de opklimmende schaal van signaleren, samen controleren en voor elkaar controleren.

1. **Signaaltoezicht:**
Dit is de meest eenvoudige integrale vorm. Toezichthouders controleren eenvoudig waarneembare zaken voor elkaar aan de hand van checklists. Een voorbeeld van signaaltoezicht is, dat de milieutoezichthouder bij kleine bedrijven een aantal brandveiligheidsaspecten voor de toezichthouder brandveiligheid meeneemt. Denk hierbij aan controle van vrije vluchtroutes en aanwezigheid van certificaten. Of omgekeerd neemt de toezichthouder brandveiligheid bij haar controles een aantal milieuaspecten mee.
2. **Samen op pad:**
Toezichthouders vanuit verschillende disciplines (bijvoorbeeld, milieu, brandveiligheid, bouw en ruimtelijke ordening) voeren gezamenlijk controles uit. Dit is vooral van belang in complexere situaties waar milieu, bouw en andere relevante aandachtspunten meerdere specialismen vragen voor een goede beoordeling. Een goed voorbeeld zijn de controles van bedrijven op industrieterreinen, waarbij de milieutoezichthouder samen met de toezichthouder van ruimtelijke ordening op pad gaat. Of de controles van aandachtsbedrijven, waarbij de milieutoezichthouder samen met de toezichthouder brandveiligheid op pad gaat.
3. **Toezicht door een integrale specialist:**
Dit is de meest vergaande integrale vorm. Eén toezichthouder controleert op alle aspecten in relatief eenvoudige situaties waar geen bijzondere of specialistische kennis van bouwen, milieu of andere facetten wordt gevraagd. Het is hierbij niet de bedoeling dat elke toezichthouder generalist wordt, maar wel dat hij met een breder scoop controles kan uitvoeren.

- **Administratief toezicht:** Administratief toezicht is het gebruik maken van de administraties van bedrijven als middel om het naleefgedrag van deze bedrijven ten aanzien van wet- en regelgeving te toetsen. Een dergelijk onderzoek kan betrekking op bijvoorbeeld: de stoffenadministratie, keuringen (van installaties en voorzieningen), de afvalstoffenregistratie, de energieregistratie, de procesadministratie, de financiële administratie en de relatie tussen de zojuist genoemde administraties. Deze vorm van toezicht kan voor een groot deel plaatsvinden van achter het bureau. Het beoordelen van rapporten en plannen is een aparte vorm van administratief toezicht.

De toezichtstrategie wordt in de volgende hoofdstukken uitgewerkt voor de verschillende activiteiten vallend onder de Wabo.

3. Activiteit (ver)bouwen van een bouwwerk

In artikel 2.3. Wabo wordt aangegeven dat het verboden is te handelen in strijd met een voorschrift van een omgevingsvergunning.

3.1. Algemeen

Inleiding

De gemeente Winterswijk heeft de taak te controleren of gebouwd wordt conform omgevingsvergunning en wet- en regelgeving. Naast het gestelde in de Wabo zijn in het Bouwbesluit in hoofdstuk 1 en 8 voorschriften opgenomen met betrekking tot plichten tijdens de bouw, zoals afscheiding van het bouwterrein, aanwezigheid bescheiden op de bouwplaats en het melden van start en einde van de werkzaamheden. Tijdens de uitvoering kunnen allerlei redenen zijn voor het afwijken van de vergunning en wet- en regelgeving, zowel bewust als onbewust. Bovendien laat de kwaliteit van de uitvoering van werkzaamheden nog al eens te wensen over waardoor bijsturing van gemeentewege noodzakelijk is. In dit hoofdstuk wordt uitgegaan van vergunningplichtige bouwwerken. Voor bouwwerken, die zonder omgevingsvergunning (voor de activiteit (ver)bouwen) kunnen worden gerealiseerd gelden overigens wel regels. Zij moeten ook voldoen aan wet- en regelgeving.

Centrale vraag

Welke (ver)bouwactiviteiten worden op welke momenten, op welke onderdelen en met welke frequentie gecontroleerd?

3.2. Bouwtechnische controles

Strategie

Het antwoord op deze vraag is onderwerp geweest van een landelijk project, namelijk het project Toezichtsprotocol. Dit project is een initiatief van de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland. Het Toezichtsprotocol zorgt voor een uniforme en transparante werkwijze bij het houden van toezicht op (ver)bouwactiviteiten. Dit project sluit aan bij de visie van de gemeente Winterswijk op het inspecteren van (ver)bouwactiviteiten. Het Wabobeleidsplan maakt gebruik van onderdelen van de ontwikkelde methodiek, en wel als volgt:

- In het Toezichtsprotocol wordt uitgegaan van een andere bouwwerktopologie dan in het project CKB. Er wordt uitgegaan van enkele gebouwfuncties in combinatie met enkele bouwsomklassen. In het Wabobeleidsplan wordt in verband met het ketengericht werken de bouwwerktopologie van de aanvraag voor het (ver)bouwen van bouwwerken voor het toezicht overgenomen.
- Het Wabobeleidsplan neemt de werkniveaus van het Toezichtsprotocol over. Ten behoeve van het Wabobeleidsplan is een eigen methodiek ontwikkeld om het aantal controles te bepalen. De uitkomsten van het landelijke protocol ten aanzien van de controlefrequentie worden als te algemeen beschouwd.
- Het Wabobeleidsplan neemt ook de factor locatie als een invalshoek voor het beleid. Deze ontbreekt in het Toezichtsprotocol. Tevens wordt in het protocol geen aandacht besteed aan thema's als ruimtelijke en esthetische inpasbaarheid.

Bouwwerktopologie

De intensiteit van toezicht wordt allereerst afhankelijk gesteld van het type bouwwerk. Hierbij wordt aangesloten bij de bouwwerktopologie van de toetsing van de vergunningsaanvraag. Hierdoor is afstemming mogelijk tussen de vergunningverlening en toezicht. Per type bouwwerk is apart beleid geformuleerd ten aanzien van het toezicht.

Thema's wet- en regelgeving

De intensiteit van toezicht wordt ook afhankelijk gesteld van de onderdelen van het bouwwerk (thema's uit wet- en regelgeving), die in het geding zijn. Ook ten aanzien van de thema's wordt aangesloten bij de indeling van de toetsing van de vergunningsaanvraag. In combinatie met vooral het type bouwwerk wordt de mate van belangrijkheid van de verschillende thema's beoordeeld.

Werkniveaus

De intensiteit of zwaarte van toezicht wordt afhankelijk gesteld van ingeschatte risico's (thema naar type bouwwerk) en het geformuleerde toetsniveau. Het beleid bestaat uit overeenstemming over de diepgang waarop werkzaamheden uitgevoerd moeten worden. Er wordt gewerkt met vooraf gedefinieerde werkniveaus, zoals omschreven in het hoofdstuk over de algemene toezichtstrategie.

Bouwfases

Een bouwwerk wordt in een aantal fasen gerealiseerd. Aandacht voor bepaalde thema's uit wet- en regelgeving kunnen alleen in bepaalde fasen worden gecontroleerd. In het beleid wordt dan ook rekening gehouden met de fasen. In tabel A zijn de bouwfases onderscheiden.

A.	FASE
1.	Vorbereiding
2.	Bouwrijp maken
3.	Onderbouw
4.	Bovenbouw
5.	Gevel / dak
6.	Afbouw
7.	Vooroplevering
8.	Oplevering

Beleid

Op basis van de zojuist genoemde beleidsonderdelen is per type bouwwerk het aantal controles, de te controleren onderdelen en de controlediepgang bepaald. Deze zijn terug te vinden in de volgende twee tabellen. Het werkniveau van toezicht betreft het aanvangsniveau. Het principe dat is gekoppeld aan de werkniveaus is het principe van 'opbouwen van vertrouwen' zoals reeds eerder uiteengezet.

Ruimtelijke en esthetische inpassing, brandveiligheid, constructieve veiligheid, gebruiksveiligheid, ventilatie, geluid en energiezuinigheid zijn de thema's waar tijdens de uitvoering door de gemeente nauwlettend op wordt gecontroleerd. Tijdens de uitvoering wordt op hoofdlijnen én kenmerkende details gelet. Bij de overige thema's vindt alleen visueel, zonder nadere raadpleging van tekeningen, een controle plaats.

Ten aanzien van de bouwwerkcategorieën is eenzelfde onderscheid waarneembaar als bij de toetsing. Bij grotere bouwwerken is het toezicht intensief, bij kleine bouwwerken extensief. Met name bij de categorie kleine bouwwerken vindt er op meerdere thema's geen toezicht plaats. Er is dus duidelijk sprake van een verschillende rol van de gemeente. Het zojuist geconstateerde onderscheid blijkt ook uit de tweede matrix wanneer gekeken wordt naar de controlefrequentie. Bij kleinere bouwwerken is sprake van gemiddeld maximaal 5 controles, bij grotere bouwwerken van gemiddeld 25. Uit de matrix kan tevens worden afgeleid dat de meeste controles plaatsvinden in de aanloop- tot en met de gevel- / dakfase. Het constructieve gedeelte is hierbij leidend.

Voor de bouwwerken geen gebouw zijnde, zoals viaducten en tunnels, heeft geen uitwerking van de toezichtstrategie plaatsgevonden. Het vertrekpunt bij deze bouwwerken is dat de opdrachtgever (vaak Rijkswaterstaat of Provincie) zelf voor toezicht zorg draagt.

3.3. Controles omgevingsveiligheid

Zoals reeds aangegeven speelt bij toezicht voor de activiteit (ver)bouwen, en in wezen ook voor de activiteit slopen, omgevingsveiligheid. Het betreft een oog in het zeil houden bij werkzaamheden die gevaar, hinder en overlast kunnen veroorzaken voor de directe omgeving. Op basis van een locatieanalyse is in de fase van vergunningverlening nagegaan in hoeverre gevaar, overlast en hinder voor het direct aangrenzende gebied met haar gebruik en gebruikers en gevaar voor belendende bebouwing aanwezig is. Er wordt daarbij een onderscheid gemaakt in drie type locaties.

Het toezicht op de omgevingsveiligheid vindt plaats tegelijkertijd met de controles op de uitvoering van (ver)bouw- en / of sloopwerkzaamheden. Wanneer sprake is van een bouw- of sloopveiligheidsplan wordt toezicht gehouden op hetgeen hierin is vastgelegd. Bij de overige locaties wordt toezicht gehouden op hetgeen in de voorschriften is vermeld en regels uit het Bouwbesluit. Het betreft dan vooral regels opgenomen in hoofdstuk 8. De gemeente zal tijdens het toezicht nagaan of voldoende maatregelen zijn genomen voor de veiligheid in de omgeving en het voorkomen van geluid-, trillings- en stofhinder. Tevens zal toezicht worden gehouden op activiteiten die leiden tot zodanige wijzigingen van de grondwaterstand dat dit gevaar kan opleveren voor de veiligheid van belendingen. Het niveau van toezicht is maximaal 3, uitgaande van de eerder genoemde werkniveaus. De gemeente zal geen aandacht besteden aan de regels over het scheiden van afval en de aanwezigheid van bescheiden op de bouwplaats.

Toezichtmatrix I : controle diepgang

		Thema wet- en regelgeving																	
		Ruimtelijke inpasbaarheid	Esthetische inpasbaarheid	Bodem	Constructieve veiligheid	Gebruiksveiligheid	Brandveiligheid	Sociale veiligheid	Geluid	Vocht	Afvalwater & riolering	Ventilatie	Beperking schadelijke stoffen	Watervoorziening	Daglicht	Toegankelijkheid	Ruimten	Opstelpaatsen	Energiezuinigheid
Type bouwwerk	Kleine bouwwerken	2	3	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Aan-, uit- en bijgebouwen bij woonfunctie	2	3	1	3	2	2	0	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0
	Nieuw- en overige verbouw grondgebonden woningen	2	3	1	3	2	2	1	2	1	1	2	1	1	1	1	1	1	2
	Nieuw- en overige verbouw woon-, cel- en logiesgebouw	2	3	1	3	3	4	1	2	1	1	3	1	1	1	1	1	1	2
	Aan-, uit- en bijgebouwen bij andere functies	2	3	1	3	2	2	0	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0
	Nieuw- en overige verbouw industrie zonder langdurig verblijf mensen	2	3	1	3	2	2	0	0	0	1	2	0	0	0	0	0	0	0
	Nieuw- en overige verbouw industrie met langdurig verblijf mensen	2	3	1	3	3	4	0	2	1	1	3	1	1	1	1	1	1	2
	Nieuw- en overige verbouw kantoren en publiekstoegankelijke gebouwen	2	3	1	3	3	4	0	2	1	1	3	1	1	1	2	1	1	2
	Nieuw- en overige verbouw grote bouwwerken geen gebouw zijnde	2	3	0	3	3	4	0	0	0	1	3	0	0	0	0	1	0	0

Toezichtmatrix II: aantal controles

		Fase uitvoering									
		Voorbereiding	Bouwtijp maken	Onderbouw	Bovenbouw	Gevel / dak	Afbouw	Vooropleving	Oplevering	Totaal	
Type bouwwerk	Kleine bouwwerken	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
	Aan-, uit- en bijgebouwen bij woonfunctie	0	0	1	0	0	0	0	0	1	2
	Nieuw- en overige verbouw grondgebonden woningen	1	0	2	2	1	1	0	1	8	
	Nieuw- en overige verbouw woon-, cel- en logiesgebouw	3	1	10	4	4	1	2	1	26	
	Aan-, uit- en bijgebouwen bij andere functies	0	0	1	0	0	0	0	1	2	
	Nieuw- en overige verbouw industrie zonder langdurig verblijf mensen	Nieuwbouw	1	0	2	2	1	0	0	1	7
		Verbouw	0	0	0	2	1	0	0	1	4
	Nieuw- en overige verbouw industrie met langdurig verblijf mensen	Nieuwbouw	3	1	8	4	4	1	0	1	22
		Verbouw	0	0	0	4	4	1	0	1	10
	Nieuw- en overige verbouw kantoren en publiekstoegankelijke gebouwen	Nieuwbouw	3	1	10	4	4	1	2	1	26
Verbouw		0	0	0	4	4	1	2	1	12	
Nieuw- en overige verbouw grote bouwwerken geen gebouw zijnde											

4. Activiteit het uitvoeren van een werk

In artikel 2.3. Wabo wordt aangegeven dat het verboden is te handelen in strijd met een voorschrift van een omgevingsvergunning.

Inleiding

De gemeente Winterswijk heeft de taak om te controleren of werken worden uitgevoerd conform vergunning en wet- en regelgeving. Tijdens de uitvoering kunnen allerlei redenen zijn voor het afwijken van de vergunning en wet- en regelgeving, zowel bewust als onbewust. Zoals reeds aangegeven bij de toetsing van de vergunningsaanvraag zijn de regels per bestemmingsplan verschillend.

Centrale vraag

Welke werkzaamheden worden op welke momenten, op welke onderdelen en met welke frequentie gecontroleerd?

Strategie

Er is een pragmatische werkwijze ontwikkeld. Deze geldt alleen voor de werkzaamheden anders dan het vellen van houtopstand. Voor het toezichtbeleid voor deze activiteit wordt verwezen naar het hoofdstuk over de activiteit vellen van houtopstand. Het aantal werken niet zijnde vellen van houtopstand is op jaarbasis beperkt. Aangezien de beoordeling maatwerk is en duidelijke regels in de bestemmingsplannen zijn opgenomen is gekozen voor een hierbij passende werkwijze.

Beleid

De vergunningverlener maakt op basis van de uitgebrachte adviezen en de aard / omvang van een aanvraag de afweging prioriteit of geen prioriteit. Voorbeeld: het verleggen van een bestaande onverharde weg over een kleine lengte in vergelijking met graafwerkzaamheden en plaatsen van waterkeringen in relatie tot de grondwaterstand. Bij een werk zonder prioriteit vindt één controle plaats, namelijk bij de oplevering van het werk. Bij een werk met prioriteit wordt gekozen voor een minimale gemiddelde

controlefrequentie van vier keer: 1x bij voorbereiding van de uitvoering, 2x tijdens de uitvoering en 1x bij oplevering. Bij onvoldoende opgebouwd vertrouwen tijdens het toezicht kan worden opgeschaald. De controles kennen als aanvang het werkniveau 3. Dit is het representatieve niveau, zoals verwoord bij de uiteenzetting van de algemene toezichtstrategie. Dit niveau is gekozen in verband met de mogelijke impact van de werkzaamheden op de ruimtelijke kwaliteit.

5. Activiteit in strijd met regels van het planologisch kader

In artikel 2.3. Wabo wordt aangegeven dat het verboden is te handelen in strijd met een voorschrift van een omgevingsvergunning.

Inleiding

De gemeente Winterswijk heeft de taak om te controleren of werken worden uitgevoerd conform vergunning en wet- en regelgeving. Tijdens de uitvoering kunnen allerlei redenen zijn voor het afwijken van de vergunning en wet- en regelgeving, zowel bewust als onbewust.

Centrale vraag

Welke werkzaamheden worden op welke momenten, op welke onderdelen en met welke frequentie gecontroleerd?

Strategie

De controle wordt in de meeste gevallen uitgevoerd in combinatie met het toezicht op andere activiteiten. Tijdens deze controles kan reeds een indruk worden verkregen of het bouwwerk of de gronden conform de vergunning gebruikt zullen gaan worden. Er kan pas daadwerkelijk worden nagegaan of het gebruik conform vergunning is als de activiteit is uitgevoerd i.c. sprake is van een oplevering.

Beleid

Binnen één maand na oplevering van activiteiten vindt bij twijfel altijd expliciet een controle plaats ten aanzien van het gebruik van bouwwerken en gronden. Daarnaast vindt een opleveringscontrole plaats als bij de advisering in het kader van de vergunningverlening dit expliciet is aangegeven. Met een dergelijke controle wordt de realisatiefase afgerond.

6. Activiteit het in gebruik nemen of gebruiken van een bouwwerk met het oog op brandveiligheid

In artikel 2.3. Wabo wordt aangegeven dat het verboden is te handelen in strijd met een voorschrift van een omgevingsvergunning.

Inleiding

De gemeente Winterswijk heeft de taak om voorafgaand aan het in gebruik nemen van een bouwwerk na te gaan of het bouwwerk voldoet aan de gestelde brandveiligheidseisen. Er kunnen allerlei redenen zijn voor het afwijken van de vergunning en wet- en regelgeving, zowel bewust als onbewust. De Veiligheidsregio Noord Oost Gelderland (VNOG) voert deze controles in opdracht van de gemeente uit.

Centrale vraag

Welke bouwwerken worden op welke momenten en op welke onderdelen gecontroleerd?

Strategie

Er wordt aangesloten bij de handreiking implementatie Gebruiksbesluit van de NVBR. In deze handreiking worden bouwwerken onderverdeeld in vier risicoklassen A t/m D, zoals uiteengezet bij het onderdeel vergunningen. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen een enkelvoudige of integrale controle. De integrale controle richt zich op (a) de bouwkundige kwaliteit, inclusief installatietechnische beheersmaatregelen, (b) het gebruik, inclusief installatietechnische beheersmaatregelen en (c) de organisatie van de hulpverlening. Een enkelvoudige controle heeft alleen betrekking op het gebruik van het bouwwerk.

Beleid

De handreiking stelt: "Indien het gebruik van het bouwwerk valt binnen de klasse A en B wordt het bouwwerk direct na het ontvangen van de vergunningsaanvraag, maar tenminste 4 weken voor ingebruikname ter plaatste beoordeeld. Hierdoor kan zo nodig worden ingegrepen door bijvoorbeeld de gebruiker op grond van algemene gebruikseisen aan te schrijven en het gebruik te beperken. Bij een risicoklasse C kan kort voor of kort na ingebruikname worden gecontroleerd. Bij de risicoklasse D zal de beoordeling wel ter plaatse worden uitgevoerd, maar deze kan worden opgenomen in de periodieke controle". De gemeente heeft de keuze gemaakt om de bouwwerken klasse A en B altijd te controleren in de realisatiefase. Bouwwerken klasse C en D worden gecontroleerd tijdens de gebruiksfase, niet tijdens de realisatiefase. Ten aanzien van het uitvoeren van een enkelvoudige of integrale controle wordt wat gesteld in de handreiking overgenomen: "Bij bouwwerken die eerder een gebruiksvergunning (omgevingsvergunning brandveilig gebruik) hebben gekregen en waarbij het gebruik wijzigt, kan in principe worden volstaan met enkelvoudig toezicht. Dit geldt ook voor een bouwwerk met een onlangs verleende omgevingsvergunning (ver)bouwen. Het bouwwerk is op dat moment al 'bekend' en getoetst aan de

bouwkundige en installatietechnische voorschriften betreffende de brandveiligheid. Wanneer het bouwwerk nog niet getoetst is, is een integrale controle nodig”

7. Activiteit het exploiteren van een milieu-inrichting

In artikel 2.3. Wabo wordt aangegeven dat het verboden is te handelen in strijd met een voorschrift van een omgevingsvergunning.

Inleiding

De gemeente Winterswijk heeft de taak om te inspecteren of activiteiten worden uitgevoerd conform vergunning en wet- en regelgeving. Tijdens de uitvoering kunnen allerlei redenen zijn voor het afwijken van de vergunning en wet- en regelgeving, zowel bewust als onbewust. De Wabo geeft daarnaast aan dat regelmatig moet worden bezien of verleende vergunningen voldoen aan het zogenaamde principe van “best beschikbare technieken”

Centrale vraag

Welke activiteiten / inrichtingen worden op welke momenten, op welke onderdelen en met welke frequentie gecontroleerd?

Strategie

In verband met de realisatie van de Omgevingsdienst Achterhoek (ODA) is het streven om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de “Achterhoekse Maat”. Deze meetlat is de onderlegger voor het functioneren van de ODA. Op het gebied van toezicht zijn in ODA verband aannamen gedaan voor de frequentie van actualisatie/revisie en normuren.

Categorie-indeling en controlefrequenties

De ODA hanteert de volgende categorie-indeling en controlefrequenties:

Type	Subindeling	Frequentie 1x per	Toelichting
A	A1	10 jaar	Niet meldingplichtig
	A2	10 jaar	Niet meldingplichtig
B	B1	10 jaar	In principe meldingplichtig, maar milieubelasting als bij type A
	B2	5 jaar	Lichtere meldingplichtige bedrijven
	B3	4 jaar	Zwaardere meldingplichtige bedrijven
C	C3	5 jaar agrarisch / jaar industrie	Lichtere vergunningplichtige bedrijven
	C4/5	5 jaar agrarisch / jaar industrie	Middelzware vergunningplichtige bedrijven
	D4/5	2 jaar agrarisch / jaar industrie	Zwaardere vergunningplichtige bedrijven

Inhoudelijk kwaliteitskader

Het inhoudelijk kwaliteitskader zoals weergegeven in bijlage 4 en besproken bij het onderdeel vergunningverlening is gekoppeld aan de categorie-indeling van de ODA in verband met verdere mogelijkheden voor prioritering van branches en thema's die onderwerp van toezicht zijn.

Beleid

Zoals aangegeven is de “Achterhoekse Maat” het uitgangspunt van de gemeente. Wanneer echter inhoudelijke afwegingen moeten worden gemaakt in verband met de afspraken tussen gemeente en ODA biedt het inhoudelijk kwaliteitskader de volgende aanknopingspunten voor nadere prioritering:

1. Branches met een hogere milieuwinstscore hebben binnen de genoemde categorieën meer prioriteit. Het streven is om bij deze branches ten aanzien van de toezichtfrequentie zo dicht mogelijk bij de “Achterhoekse Maat” te blijven. Bij de branches met een lagere milieuwinstscore kan een lagere toezichtfrequentie worden gehanteerd.
2. De milieuwinstscores per thema per branche geven aan of volstaan kan worden met een aspect of integrale controle.
3. De milieuwinstscores per thema per branche geven een indicatie voor de intensiteit van het toezicht op dat thema. Er worden drie niveaus van intensiteit onderscheiden. Hoe zwaarder het thema gewaardeerd wordt hoe grondiger de controleactiviteiten.

Globale controle

Voorschriften in relatie tot onderdelen milieuwinst met score t/m 2

De globale beoordeling richt zich voornamelijk op de aanwezigheid van ruimten, voorzieningen en installaties. Met andere woorden op voorhand worden voorschriften die op deze wijze worden beoordeeld niet nagerekend of op detailniveau gecontroleerd. Wanneer tijdens deze visuele toets

blijkt dat het betreffende onderdeel niet aan de geldende voorschriften voldoet, zal er uiteraard wel diepgaander gecontroleerd worden.

Gemiddelde controle

Voorschriften in relatie tot onderdelen milieuwinst met score 3

Ook de gemiddelde toets richt zich in eerste instantie voornamelijk op de aanwezigheid van voorzieningen als omschreven in de voorschriften. Naast een visuele beoordeling zal steekproefsgewijs ook een inhoudelijke toets plaatsvinden. Dit wil zeggen dat verschillende onderdelen met een bepaalde regelmaat inhoudelijk conform de prestatie-eisen worden getoetst en zo nodig doorgerekend.

Grondige controle

Voorschriften in relatie tot onderdelen milieuwinst met score 4

Het zal duidelijk zijn dat zelfs bij een grondige toetsing een uitputtende wijze van werken (meten en rekenen) onmogelijk is. Wel worden deze onderdelen integraal getoetst aan de geldende voorschriften door een representatief aantal aspecten diepgaand te controleren. De controle op de naleving van de voorschriften richt zich zoveel mogelijk op de kritische fasen van de bedrijfsvoering.

8. Activiteit het wijzigen van een monument

In artikel 2.3. Wabo wordt aangegeven dat het verboden is te handelen in strijd met een voorschrift van een omgevingsvergunning.

Inleiding

De gemeente Winterswijk heeft de taak om te inspecteren of werkzaamheden worden uitgevoerd conform vergunning en wet- en regelgeving. Tijdens de uitvoering kunnen allerlei redenen zijn voor het afwijken van de vergunning en wet- en regelgeving, zowel bewust als onbewust.

Centrale vraag

Welke werkzaamheden worden op welke momenten, op welke onderdelen en met welke frequentie gecontroleerd?

Strategie

De strategie wordt afgestemd op de aard en omvang van de gevolgen van de werkzaamheden op de cultuurhistorische waarden. De strategie wordt bepaald door het type interventie: De volgende indeling wordt daarbij gehanteerd:

- I. Werkzaamheden waarbij nieuw conform oud is.
- II. Werkzaamheden waarbij geen beschadiging van cultuurhistorische elementen plaatsvindt.
- III. Werkzaamheden waarbij aantasting van cultuurhistorische elementen plaatsvindt.
- IV. Grote monumenten of grootschalige herbestedingen / reconstructies.

Beleid

Er is een duidelijk overdrachtsprotocol na afronding van de vergunningsfase, waarbij wordt aangegeven onder welke categorie een interventie valt en op welke onderdelen expliciet gelet moet worden:

- Bij werkzaamheden waarbij geen cultuurhistorische elementen worden beschadigd vinden geen aparte controles plaats. Aangezien vaak samenloop is met (ver)bouwactiviteiten vinden alleen vanuit dat oogpunt controles plaats.
- Bij de werkzaamheden waarbij nieuw conform oud is vindt één controle plaats. Deze controle kan afhankelijk van de ingreep plaatsvinden op het moment dat het element wordt vervangen of achteraf na vervanging.
- Bij de werkzaamheden waarbij aantasting van cultuurhistorische elementen plaatsvindt vinden zonder meer controles plaats. Op basis van de afgegeven beschikking wordt vooraf aangegeven welke controles op welk moment zullen plaatsvinden. Deze controles vinden aanvullend op het toezicht vanuit de (ver)bouwactiviteiten plaats. De controles kunnen zowel tegelijk met het bouwtoezicht plaatsvinden als apart.
- Bij grote monumenten vindt intensief toezicht plaats. Deze projecten vragen om een specifieke benadering en vallen buiten de scope van dit beleidsplan.

9. Activiteit het slopen van bouwwerken

In artikel 2.3. Wabo wordt aangegeven dat het verboden is te handelen in strijd met een voorschrift van een omgevingsvergunning. Slopen kan plaatsvinden op basis van verschillende grondslagen. Het toezicht op de sloopwerkzaamheden zal ongeacht de grondslag steeds volgens hetzelfde beleid plaatsvinden.

Inleiding

De gemeente Winterswijk heeft de taak om te inspecteren of gesloopt wordt conform vergunning en wet- en regelgeving. Tijdens de uitvoering kunnen allerlei redenen zijn voor het afwijken van de vergunning en wet- en regelgeving, zowel bewust als onbewust.

Centrale vraag

Welke sloopwerken worden op welke momenten, op welke onderdelen en met welke frequentie gecontroleerd?

Strategie

Er is een methodiek opgezet naar analogie van de activiteit (ver)bouwen.

Sloopwerktypologie

De intensiteit van toezicht wordt allereerst afhankelijk gesteld van het type sloopwerk. Hierbij wordt aangesloten bij de typologie genoemd bij vergunningverlening. Hierdoor is afstemming mogelijk tussen de vergunningverlening en toezicht. Per type sloopwerk is apart beleid geformuleerd ten aanzien van het toezicht.

Thema's wet- en regelgeving

De intensiteit van toezicht wordt ook afhankelijk gesteld van de onderdelen van het sloopwerk (thema's uit wet- en regelgeving), die in het geding zijn. Ook ten aanzien van de thema's wordt aangesloten bij de indeling genoemd bij vergunningverlening. In combinatie met vooral het type sloopwerk wordt de mate van belangrijkheid van de verschillende thema's beoordeeld.

Werkniveaus

De intensiteit of zwaarte van toezicht wordt afhankelijk gesteld van ingeschatte risico's (thema naar type bouwwerk). Het beleid bestaat uit overeenstemming over de diepgang waarop werkzaamheden uitgevoerd moeten worden. Er wordt gewerkt met vooraf gedefinieerde werkniveaus. Er is wel een niveau S toegevoegd: steekproef.

Sloopfasen

In het sloopproces zijn verschillende fasen te onderkennen. Aandacht voor bepaalde thema's uit wet- en regelgeving kunnen alleen in bepaalde fasen worden gecontroleerd. In het beleid wordt dan ook rekening gehouden met de fasen. De volgende fasen zijn onderscheiden:

A.	FASE
1.	Aanvang (t/m start sloop)
2.	Uitvoeringsfase - begin
3.	Uitvoeringsfase - vervolg
4.	Oplevering

Beleid

Op basis van de zojuist genoemde beleidsonderdelen is per type sloopwerk het aantal controles, de te controleren onderdelen en de controlediepgang bepaald. Deze zijn terug te vinden in de volgende twee tabellen:

- Bij particuliere sloop asbest vindt geen regulier toezicht ter plekke plaats. Er worden alleen stortbonnen opgevraagd (administratief toezicht).
- Bij niet particuliere sloop asbest worden op twee momenten ook administratieve bescheiden opgevraagd. Hier vinden ook geen reguliere controles ter plekke plaats.
- Bij een niet risicovolle sloopwerk vindt alleen een opleveringscontrole plaats. Steekproefsgewijs vindt controle plaats op de andere thema's.
- Bij een risicovol sloopwerk vinden naast het administratief toezicht minimaal 4 reguliere controles plaats. De aandacht richt zich vooral op de externe veiligheid, openbare weg en belendingen. Bij deze sloopwerken kan de toezichthouder in het vervolg van de uitvoeringsfase op basis van het gebrek aan opgebouwd vertrouwen in de beginfase eventueel meerdere keren aanvullend toezicht houden. Dit vindt plaats naar eigen inzicht van de toezichthouder. Op basis van de gevoeligheid belendingen en hinder en overlast kan eveneens een aantal extra controles in de vervolgfase plaatsvinden. Extra controles kunnen ook plaatsvinden als bijvoorbeeld het afval op de sloopplaats via een mobiele puinbreker wordt verwerkt.

Toezichtmatrix I: controlediepgang		Thema wet- en regelgeving												
Type werk		Constructieve veiligheid	Openbare weg	Belendingen	Hinder en overlast	Archeologie	Bodem	Mobiele puntbrekers	Rotering	Kabels en leidingen	Asbest	Milieugevaarlijke stoffen	Stoofval	Terreinafwerking
		Particuliere asbestsloop	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Niet particuliere asbestsloop	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Niet risicovol sloopwerk (S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	1
Risicovol sloopwerk	2	2	2	1	2	1	2	1	1	2	1	1	1	1

Toezichtmatrix II: aantal controles		Fase uitvoering					
Type werk		Aanvang	Uitvoeringsfase - begin	Uitvoeringsfase - vervolg	Oplevering	Totaal	Opmeking
		Particuliere asbestsloop	0	0	0	1	1
Niet particuliere asbestsloop	1	0	0	1	2	Administratief (bonnen en verklaringen)	
Niet risicovol sloopwerk	0	0	0	1	1	Ter plekke	
Risicovol sloopwerk	1	2	N	1	4+N	Ter plekke	
	1	2	0	1	4	Administratief (bonnen en verklaringen)	

10. Activiteit het vellen van houtopstand

In artikel 2.3. Wabo wordt aangegeven dat het verboden is te handelen in strijd met een voorschrift van een omgevingsvergunning.

Inleiding

In de Bomenverordening staat vermeld dat voor het kappen of vellen van houtopstand een vergunning nodig is. Het vellen van houtopstand kan ook plaatsvinden op basis van het bestemmingsplan. Het betreft in dit hoofdstuk controles of werkzaamheden worden uitgevoerd conform vergunning en wet- en regelgeving. Tijdens de uitvoering kunnen allerlei redenen zijn voor het afwijken van de vergunning en wet- en regelgeving, zowel bewust als onbewust.

Centrale vraag

Welke werkzaamheden worden op welke momenten, op welke onderdelen en met welke frequentie gecontroleerd?

Strategie

De strategie wordt afgestemd op het feit dat de gemeente op basis van een eigen risicoanalyse een gedifferentieerd beleid heeft geformuleerd. Zoals aangegeven kent de gemeente een vergunning voor het vellen van houtopstanden. Hierop geldt een aantal uitzonderingen. De vergunning is gekoppeld aan het belang van het soort houtopstand. Aan een vergunning kunnen voorschriften worden gekoppeld in verband met herplantplicht binnen een bepaalde termijn.

Beleid

Bij het vellen van houtopstand dat niet valt onder het regime van de vergunning vindt geen toezicht plaats. Bij het vellen van houtopstand dat valt onder het regime van de vergunning juist wel. Hierbij vinden de volgende controles plaats:

1. Controle ten behoeve van de verstrekking van de vergunning. Deze controle is vooral bedoeld om na te gaan of het houtgewas valt onder één of meer van de genoemde criteria. Deze controle vindt alleen plaats bij twijfel i.c. onvoldoende zicht op de situatie van de houtopstand.
2. Controle na bericht dat kappen is voltooid. Deze inspectie heeft betrekking op het feit of het juiste houtgewas is geveld. De vergunningverlener zal op basis van de uitgebrachte adviezen en de aard / omvang van de aanvraag de afweging maken wel of geen prioriteit. Bij prioriteit vindt deze controle plaats, anders niet. Voorbeeld: het vellen van een enkele apart staande kersenboom in vergelijking met het vellen van een aantal bomen uit een karakteristieke rijbeplanting.
3. Controle na afloop van de termijn dat herbeplanting heeft moeten plaatsvinden. Deze controle heeft tot doel om na te gaan of aan de voorschriften over herplant is voldaan.

11. Activiteit het maken of voeren van een handelsreclame

In artikel 2.3. Wabo wordt aangegeven dat het verboden is te handelen in strijd met een voorschrift van een omgevingsvergunning.

Inleiding

In artikel 4.9 van de Algemene plaatselijke verordening staat vermeld dat voor het maken of voeren van handelsreclame een vergunning nodig is. Het betreft in dit hoofdstuk controles of werkzaamheden worden uitgevoerd conform vergunning en wet- en regelgeving. Tijdens de uitvoering kunnen allerlei redenen zijn voor het afwijken van de vergunning en wet- en regelgeving, zowel bewust als onbewust.

Centrale vraag

Welke werkzaamheden worden op welke momenten, op welke onderdelen en met welke frequentie gecontroleerd?

Strategie

De strategie wordt afgestemd op het feit dat voor iedere activiteit een vergunning nodig is, maar dat op basis van beleidskaders als het beeldkwaliteitsplan en welstandsnota andere eisen aan reclames worden gesteld. Dat betekent dat men van alle werkzaamheden op de hoogte wil zijn, maar de gemeente tegelijkertijd beseft dat de impact van of een reclame juist is aangebracht verschilt per gebied.

Beleid

Er vindt bij iedere vergunning in een gebied met een grote impact een opleveringscontrole plaats, en wel binnen één maand nadat de werkzaamheden zijn gereed gemeld. Deze controle heeft tot doel om na te gaan of de handelsreclame conform vergunning is uitgevoerd en aangebracht.

12. Gebiedsgericht toezicht

Inleiding

Het beleid heeft tot op heden aandacht besteed aan activiteiten die gekoppeld zijn aan een vergunning of melding. Daarnaast vinden activiteiten plaats zonder vergunning of melding, terwijl die wel nodig zijn, of worden algemene regels overtreden. De gemeente wil ook in deze situaties een actieve houding innemen, en wel in de vorm van gebiedsgerichte inspecties: controle gerelateerd aan geografische gebieden met betrekking tot: (a) toezicht op bouwen, slopen, gebruik, aanleggen, wijzigen, reclames zonder vergunning; (b) toezicht op onrechtmatig gebruik; (c) toezicht op brandonveilige en overlastsituaties; (d) netheid van open erven en terreinen en (e) excessen vergunningsvrij bouwen. Het uitgangspunt bij deze invalshoek is dat in de gemeente Winterswijk ruimtelijke kwaliteiten (cultuurhistorisch, landschappelijk, stedenbouwkundig) aanwezig zijn, die via wet- en regelgeving worden beschermd. Overtreders van wet- en regelgeving kunnen ervoor zorgen dat deze kwaliteiten onder druk komen te staan en de aanwezige waarden bedreigen.

Bouwen zonder vergunning

Illegaal bouwen vindt plaats in verband met economisch voordeel (geen investeringen om aan de geldende voorschriften te voldoen, besparing van leges, goedkope vergroting van het woonoppervlak) en tijdwinst (procedures voor het verkrijgen van toestemming kunnen lang duren). In de meeste gevallen is sprake van een opzettelijke overtreding.

Slopen zonder vergunning

Slopen zonder toestemming vindt veelal plaats uit onwetendheid vooral na brand en in die gevallen waarbij voor de geplande nieuwbouw reeds een vergunning voor de activiteit (ver)bouwen is verleend. In dat geval wordt vaak gedacht dat de toestemming om te bouwen tevens de toestemming om te slopen inhoudt. Bij het illegaal verwijderen van asbest is vaak sprake van opzettelijke overtreding van de regels uit oogpunt van financiële belangen. De verwijdering van asbest dient in veel gevallen te worden opgedragen aan daartoe gecertificeerde bedrijven. Hieraan hangt een aanzienlijk prijskaartje.

Uitvoeren werken zonder vergunning

Ter bescherming van het landschap kan in de bestemmingsplanregels voor het uitvoeren van bepaalde werkzaamheden een vergunningenstelsel zijn opgenomen. Hierbij moet worden gedacht aan werkzaamheden zoals het ophogen of afgraven van land, dempen van sloten, aanleggen van wegen en/of paden of aanbrengen of verwijderen van onder meer houtgewassen. In voorkomend geval mogen dergelijke werkzaamheden alleen worden uitgevoerd als burgemeester en wethouders daarvoor een omgevingsvergunning hebben verleend. De vergunningplicht kan per bestemmingsplan verschillen.

Onrechtmatig gebruik

De bestemming van gronden is vastgelegd in het bestemmingsplan. In de bij dit plan behorende regels is vervolgens aangegeven voor welke doeleinden de in het plan bestemde gronden mogen worden gebruikt. Bestemmingsplannen zijn onder meer instrumenten voor het realiseren van ruimtelijke scheiding tussen bestemmingen die elkaar slecht verdragen bijvoorbeeld in verband met stank- en geluidsoverlast. Het feitelijk gebruik van de grond en de daarop geplaatste bouwwerken dient te allen tijde in overeenstemming te zijn met deze regels tenzij voor het afwijkend gebruik door burgemeester en wethouders (tijdelijk) ontheffing van het bestemmingsplan is verleend. Strijdig gebruik vindt meestal plaats uit oogpunt van economisch gewin. Door gronden en bouwwerken te gebruiken in strijd

met hun bestemming kan op een relatief eenvoudige en goedkope wijze worden beschikt over grond en/of gebouw ten behoeve van andere activiteiten. Daarnaast hoeft in dat geval geen rekening te worden gehouden met allerhande beperkende wettelijke voorschriften. Veel overtredingen staan in verband met illegale gebruikswijziging van gronden met een agrarische bestemming. Door het illegaal bewerken van agrarische terreinen kan op een relatief gemakkelijke en goedkope wijze worden beschikt over geschikte grond voor het uitoefenen van al dan niet andere activiteiten zonder dat daarbij rekening hoeft te worden gehouden met allerhande beperkende voorschriften.

Slechte staat van bestaande erven en open terreinen

Open erven en terreinen dienen zich op grond van het Bouwbesluit, in verband met hun bestemming, in een voldoende staat van onderhoud te bevinden en mogen geen gevaar kunnen opleveren voor de veiligheid, noch nadeel voor de gezondheid van of hinder voor de gebruikers of anderen, ten gevolge van drassigheid, stank, verontreiniging, aanwezigheid van schadelijk of hinderlijk gedierte of de aanwezigheid van begroeiing. Overtredingen op dit gebied kunnen om zeer uiteenlopende redenen plaatsvinden maar hebben met name in de bebouwde omgeving vaak een sociale oorsprong.

Vergunningvrije bouwwerken afbreuk doende aan ruimtelijke kwaliteit

Per 1 juli 2004 is een welstandsnota verplicht om aanvragen om omgevingsvergunning (ver)bouwen aan redelijke eisen van welstand te kunnen toetsen. Voor vergunningvrije en alle andere bouwwerken is in de welstandsnota een zogenaamde excessenregeling opgenomen. Op basis van deze regeling kan de gemeente Winterswijk repressief ingrijpen als een bouwwerk in ernstige mate afwijkt van de welstandscriteria. Het criterium dat wordt gehanteerd bij de gemeente Winterswijk is dat er sprake moet zijn van een buitensporigheid in het uiterlijk dat ook voor niet-deskundigen evident is en die afbreuk doet aan de ruimtelijke kwaliteit van een gebied. Vaak heeft dit betrekking op:

- Het visueel of fysiek afsluiten van een bouwwerk voor zijn omgeving.
- Het ontkennen of vernietigen van architectonische bijzonderheden bij aanpassing van een bouwwerk.
- Armoedig materiaalgebruik.
- Toepassing van felle of contrasterende kleuren.
- Te opdringerige reclames.
- Een te grove inbreuk op wat in de omgeving gebruikelijk is.

Vellen houtopstand zonder vergunning

Illegaal vellen van houtopstand vindt plaats in verband met economisch voordeel (geen mogelijke herplantplicht, besparing van leges) en tijdwinst (procedures voor het verkrijgen van toestemming kunnen lang duren). In de meeste gevallen is sprake van een opzettelijke overtreding of omdat er geen vergunning voor de betreffende houtopstand kan worden verleend.

Reclames zonder vergunning

Illegaal aanbrengen en voeren van reclames vindt plaats in verband met economisch voordeel (geen investeringen om aan de geldende voorschriften te voldoen, besparing van leges) en tijdwinst (procedures voor het verkrijgen van toestemming kunnen lang duren). In de meeste gevallen is sprake van een opzettelijke overtreding of omdat er geen vergunning voor de betreffende reclame kan worden verleend.

Brandgevaarlijke situaties

Tijdens het dagelijkse gebruik wordt niet zorgvuldig omgegaan met de voorzieningen die een brandveilig gebruik moeten waarborgen (bijvoorbeeld om bij brand veilig te kunnen vluchten, over-/doorslag te voorkomen). Vaak gebeurt dit onbewust of vanuit onwetendheid.

Overlast inrichtingen

Het veroorzaken van geluids-, geur-, stof-, trillings- en verkeersoverlast door bedrijven tijdens het uitvoeren van hun dagelijkse werkzaamheden. Vaak gebeurt dit onbewust, een enkele keer ook bewust waarbij dan het economisch voordeel de achterliggende oorzaak is (geen investeringen om aan de geldende voorschriften te voldoen).

Centrale vraag

De centrale vraag is welke gebieden in welke mate en op welke onderdelen actief door de gemeente Winterswijk moeten worden geïnspecteerd?

Risicoanalyse

Er heeft een risicoanalyse plaatsgevonden met de handhavers van de gemeente. Zij hebben aangegeven welke thema's in welke gebieden en welke mate spelen. Bij deze risicoanalyse zijn ook thema's besproken die niet onder de Wabo vallen. De resultaten van de exercitie met de handhavers heeft het volgende beeld opgeleverd. Er zijn beduidend meer niet Wabo gerelateerde thema's dan Wabo gerelateerde thema's. Dit geldt vooral voor de bebouwde kom.

GEBIED	DEELGEBIED	THEMAS		
		NIET WABO GERELATEERD	WABO	
Bebouwde kom	Centrum	Overtredingen blauwe zones	Illegale uitstallingen en reclames	
		Fietsers en auto's in voetgangersgebied	Brandgevaarlijke situaties	
		Overlast horeca		
		Overlast hangjeugd		
		Overlast alcohol en dealers		
		Illegale standplaatsen		
		Illegale straatmuziek		
		Illegaal gebruik openbare grond		
		Illegale terrassen		
		Oost	Afvaldumping (kan ook Wabo gerelateerd zijn)	
			Parkeren en stallen van voertuigen	
			Overlast hangjeugd	
			Overlast muziek	
West	Overlast alcohol en wietteelt			
	Industriegebied	Overlast industrie	Illegale reclames	
Buitengebied		Afvaldumping (kan ook Wabo gerelateerd zijn)	Illegale reclames	
			Brandgevaarlijke situaties	
			Illegale bouw	
			Illegale kap	
			Onrechtmatig gebruik	

Strategie

Voor ieder gebied is een toezichtstrategie vervaardigd. Voor de aanpak van overtredingen wordt verwezen naar het hoofdstuk over de sanctiestrategie voor klachtmeldingen, vrije veld waarnemingen en verzoeken tot handhaving.






Beleid

Buitengebied

In het buitengebied zijn de meeste Wabo gerelateerde thema's terug te vinden. Het buitengebied is getypeerd als Nationaal Landschap. Op basis van het bestemmingsplan buitengebied is nagegaan of een nadere onderverdeling van het buitengebied in deelgebieden mogelijk is. Dit is niet het geval. Gezien de status van het buitengebied en de continue bedreiging van de aanwezige waarden wordt het van belang geacht om te komen tot een actieve manier van toezicht. Voorgesteld wordt om periodiek patrouilles uit te voeren en wel 6 x per jaar. Een uitzondering hierop vormen de delen van het buitengebied die worden gebruikt als recreatieterrein of waar zomerhuizen staan. Voor deze gebieden is een aparte benadering nodig. Verwezen wordt naar het hoofdstuk over de permanente bewoning van recreatiewoningen. De eventuele aanpak van andere thema's in deze gebieden vraagt om een gebiedsgerichte en themagerichte aanpak. In dit beleidsplan zijn hiervoor geen voorstellen opgenomen.

Bebouwde kom

In de bebouwde kom is veel meer sprake van niet Wabo gerelateerde thema's. De problematiek speelt dan vooral in het Centrum en in bepaalde delen van wijken. Het beeld buiten het Centrum is genuanceerder dan in de tabel met de resultaten van de risicoanalyse. Vandaar dat nader is ingezoomd op het niveau van de CBS wijken en buurten.

	<p>Centrum Analyse: Alle thema's hebben betrekking op het Centrum.</p> <p>Strategie: Actief toezicht in vorm van patrouilles in hoge frequentie: 1x per week.</p>		<p>Zuidwest Analyse: Er spelen geen beduidende risico's in deze buurt.</p> <p>Strategie: Geen actief toezicht. Er wordt gehandeld op basis van klachtmeldingen m.u.v. risicogebieden.*</p>		<p>Noordwest Analyse: Er spelen geen beduidende risico's in deze buurt.</p> <p>Strategie: Geen actief toezicht. Er wordt gehandeld op basis van klachtmeldingen.</p>
	<p>Noordoost Analyse: In een beperkt deelgebied van deze buurt komen de genoemde risico's voor.</p> <p>Strategie: Geen actief toezicht. Er wordt gehandeld op basis van klachtmeldingen m.u.v. risicogebieden.*</p>		<p>Zuidoost In een beperkt deelgebied van deze buurt komen de genoemde risico's voor.</p> <p>Strategie: Geen actief toezicht. Er wordt gehandeld op basis van klachtmeldingen m.u.v. risicogebieden.*</p>	<p>*</p> <p>In de risicogebieden wordt periodiek toezicht gehouden op basis van het patrouillemodel. Hierbij is sprake van een route, die tegelijk door deze gebieden wordt uitgevoerd. Er vinden dus niet per buurt afzonderlijk patrouilles plaats. Er wordt uitgegaan van een frequentie van 1x per maand.</p>	<p>Invalswegen Op basis de welstandsnota blijkt dat deze wegen (de linten) een specifieke waarde hebben. Deze linten zullen tijdens het zojuist genoemde toezicht van de risicogebieden worden meegenomen.</p>

Industriegebieden

Voor de industrieterreinen wordt ook een actieve vorm van toezicht voorgestaan. Enerzijds heeft dit te maken met het houden van de vinger aan de pols ten aanzien van visuele kwaliteit (ruimtelijke uitstraling) en externe veiligheid en anderzijds met het grip houden op mutaties in het bedrijf venbestand en het daardoor voorkomen van vestigingen die strijdig zijn met de regels van het bestemmingsplan en niet over de juiste papieren beschikken. Voorgesteld wordt om de industrieterreinen 2x per jaar aan de hand van het recherchemodel te controleren.

13. Toezicht kwaliteit bestaande bouw

Inleiding

Het houden van toezicht op de technische staat (constructief, bouwkundig, installatietechnisch, bouwfysisch, hygiëne) en het gebruik van bestaande bouwwerken. Bestaande bouwwerken dienen voor wat betreft hun technische staat, op grond van artikel 14-18 van de Woningwet, te voldoen aan het gestelde in het Bouwbesluit. In het Bouwbesluit zijn daarvoor voorschriften opgenomen ten aanzien van de onderwerpen veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid. Er zijn ook regels opgenomen ten aanzien van een veilig gebruik met betrekking tot bouwvalligheid en een veilige en hygiënische aansluiting op de nutsvoorzieningen en de riolering. Overtredingen vinden vooral plaats omdat aan de maatregelen aanzienlijke prijskaartjes hangen. Bovendien zijn veel instanties zich niet bewust van de voorschriften die van toepassing zijn op hun gebouw. Indien sprake is van strijd met het Bouwbesluit dan kunnen burgemeester en wethouders aanschrijven tot het treffen van voorzieningen teneinde de strijdigheid op te heffen. Overtredingen op dit gebied vinden meestal plaats uit financieel oogpunt (onderhoud kost geld) en uit onwetendheid (vaak is men niet op de hoogte van de regels uit het Bouwbesluit).

Centrale vraag

Op welke wijze wordt de kwaliteit van bestaande bouw gecontroleerd?

Strategie

De gemeente heeft geen zicht op de kwaliteit van de bestaande bouw in het algemeen dan wel van bepaalde onderdelen van de voorraad in het bijzonder. Er wordt kennis en ervaring opgedaan bij voor de gemeente relevante delen van de voorraad. Het betreft dan de recreatiesector.

Beleid

Er wordt op jaarbasis een aantal bed- and breakfast adressen gecontroleerd op brandveiligheid. Ten aanzien van de overige bestaande bouw wordt gewerkt op basis van het piepsysteem (klachtmeldingen). Op basis van de opgedane ervaringen wordt nagegaan of een actief toezicht door de gemeente wenselijk / noodzakelijk is en eventueel ook bij andere type adressen moet worden uitgevoerd.

14. Toezicht permanente bewoning recreatiewoningen

Inleiding

De gemeente Winterswijk treedt actief op tegen permanente bewoning van recreatiewoningen. Dit omdat permanente bewoning van recreatiewoningen op grond van de geldende bestemmingsplannen verboden is. Het verbod van permanente bewoning van recreatiewoningen is nader uitgewerkt in gemeentelijk beleid. Zo heeft de gemeenteraad van Winterswijk op 27 mei 2009 de beleidsnota 'Aanpak van permanente bewoning recreatiewoningen Winterswijk' vastgesteld. Op 16 september 2010 heeft de gemeenteraad de gewijzigde versie van die beleidsnota vastgesteld, te weten de beleidsnota 'Aanpak van permanente bewoning recreatiewoningen Winterswijk' (versie juli 2010). De belangrijkste wijziging houdt in dat gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om onder bepaalde voorwaarden op aanvraag een (persoonsgebonden) omgevingsvergunning te verlenen aan personen die vóór, maar in elk geval

op 31 oktober 2003 onrechtmatig een recreatiewoning bewoonden en dat sindsdien onafgebroken doen. Verder blijft de permanente bewoning van recreatiewoningen verboden.

Centrale vraag

Op welke wijze wordt het permanent bewonen van recreatiewoningen aangepakt?

Strategie

De aanpak van de gemeente bestaat uit het voorkomen en bestrijden van onrechtmatige bewoning. Als een duidelijke vermoeden bestaat dat een recreatiewoning onrechtmatig bewoond wordt, wordt een handhavingstraject ingezet.

Beleid

Het voorkomen van onrechtmatige bewoning bestaat voornamelijk uit het beschikbaar stellen van informatie. Als iemand zich wil inschrijven in de GBA op een adres waar permanente bewoning niet is toegestaan, wordt betrokkene door de gemeente op de hoogte gesteld van de mogelijke consequenties. Degenen die zich inschrijven ontvangen een brief van de afdeling Burgerzaken waarin wordt aangegeven dat men zich heeft ingeschreven in een recreatiewoning, maar dat het gebruik van de recreatiewoning als hoofverblijf niet is toegestaan. Ook wordt betrokkene er op gewezen dat het feit van inschrijving geen rechten geeft voor permanente bewoning van de betreffende recreatiewoning (permanent bewonen van een recreatiewoning blijft in strijd met het bestemmingsplan). Afdeling Burgerzaken doet vervolgens melding van de inschrijving richting de afdeling Veiligheid Ruimtelijke Ordening en Milieu die een voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom verstuurt. Tevens staat er informatie over het beleid op de gemeentelijke website.

Zodra is geconstateerd dat er sprake is van onrechtmatige bewoning van een recreatiewoning wordt, zoals zojuist aangegeven, een voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom verzonden. Hierin wordt de gelegenheid geboden om een zienswijze in te dienen waarna het definitieve besluit zal worden genomen. Voor wat betreft de begunstigingstermijn wordt uitgegaan van 1 jaar. Die termijn wordt redelijk geacht om een einde aan de overtreding te maken. In bijzondere situaties kan van dit beleid worden afgeweken.

Bij constatering van een overtreding van het bestemmingsplan wegens permanente bewoning van een recreatiewoning legt de gemeente een dwangsom op. Dit om de overtreding te beëindigen en beëindigd te houden. Zo'n dwangsom functioneert als financiële prikkel om de onrechtmatige bewoning te beëindigen. De dwangsom wordt gesteld op € 1000,- per week met een maximum van € 50.000,-. Het betalen van de dwangsom betekent niet dat de overtreding is beëindigd. Als na het innen van de dwangsommen nog niet is voldaan aan de last in de aanschrijving zal overwogen moeten worden om een hogere dwangsom op te leggen of om bestuursdwang toe te passen. Met name wanneer het opleggen van een dwangsom niet effectief is gebleken, kan de gemeente er voor kiezen alsnog bestuursdwang toe te passen. Tevens wordt toepassing van het strafrecht, zoals neergelegd in de Wet op de economische delicten, niet uitgesloten.

15. Themagericht toezicht

Inleiding

Het houden van inspecties op basis van thema's, die op basis van het gebiedsgericht toezicht en toezicht bestaande bouw worden geformuleerd en / of worden opgelegd vanuit de landelijke overheid of andere instanties. Calamiteiten in het land, zoals met de balkons, gevelbeplating, platte daken kunnen aanleiding zijn voor 2^e lijns toezichthouders om gemeenten op te dragen tot onderzoek over te gaan. Dergelijke verzoeken kunnen ook voortkomen uit regionale of lokale situaties. Daarnaast kunnen de andere vormen van programmatisch toezicht, besproken in de voorgaande paragrafen, aanleiding vormen om bepaalde thema's er uit te lichten en aan een gedetailleerder onderzoek (via het recherchemodel) te onderwerpen.

Centrale vraag

Hoe wordt omgegaan met themagericht toezicht?

Strategie

Als naar aanleiding van ontwikkelingen een projectmatige aanpak ten aanzien van een thema noodzakelijk is wordt dit geregeld via een bestuursopdracht. Er is met andere woorden voor thematisch toezicht geen formatie gereserveerd. Uitzondering vormen de thema's in de volgende paragrafen.

Deel 2: Beleid Onderdeel andere taken

1. Tijdelijke omgevingsvergunningen

In artikel 2.23 Wabo wordt aangegeven dat een omgevingsvergunning geheel of gedeeltelijk kan gelden voor een bepaalde termijn. Daarbij kan conform artikel 2.24 worden aangegeven dat na verstrijken van

de termijn de bestaande toestand moet worden hersteld of dat de toestand in overeenstemming wordt gebracht met de wettelijk voorgeschreven toestand.

Inleiding

Dit onderdeel betreft het toezicht en de handhaving van de instandhoudstermijn van vergunningen en ontheffingen. Vergunningen of ontheffingen kunnen voor een bepaalde periode worden verstrekt. Na het verstrijken van de termijn is men verplicht de situatie in de vorige toestand te herstellen (of met het bestemmingsplan in overeenstemming te brengen). De gemeente Winterswijk heeft een beginselverplichting tot handhaven.

Centrale vraag

Hoe wordt omgegaan met bouwwerken en gebruik waarvan de instandhoudstermijn op afzienbare termijn verstrijkt?

Strategie

Wanneer in een omgevingsvergunning sprake is van tijdelijkheid wordt hierop actief toezicht gehouden en indien nodig handhavend opgetreden.

Beleid

Tweemaal per jaar wordt nagegaan welke instandhoudstermijnen de komende 6 maanden verstrijken. De vergunninghouder ontvangt een brief waarin het verstrijken van de termijn wordt vermeld en welke maatregelen moeten worden genomen. Na verstrijken vindt een controle ter plekke plaats. Wanneer de maatregelen niet zijn uitgevoerd wordt de sanctiestrategie toegepast.

2. Intrekken omgevingsvergunningen

In artikel 2.33 Wabo zijn de mogelijkheden genoemd voor het bevoegd gezag om een omgevingsvergunning in te trekken.

Inleiding

Burgemeester en Wethouders kunnen op grond van het gestelde in de Wabo de omgevingsvergunning geheel of gedeeltelijk intrekken.

Centrale vraag

Hoe wordt omgegaan met het intrekken van vergunningen?

Strategie

De Wabo kent een aantal gronden om een vergunning geheel of gedeeltelijk in te trekken, namelijk als:

- Een verdrag dat vereist.
- Het niet aannemelijk is dat de voorschriften worden gerealiseerd om de nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving voldoende te kunnen beperken.
- Hiertoe een verzoek is ontvangen van een instantie.
- Sprake is van ontoelaatbare nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving, die onvoldoende door wijziging van de voorschriften kunnen worden beperkt.
- De vergunning van rechtswege is verleend en de activiteit ernstige nadelige gevolgen heeft of dreigt te hebben voor de fysieke leefomgeving, die door wijziging van de voorschriften onvoldoende kunnen worden beperkt.
- De vergunning (onder meer) betrekking heeft op een stortplaats of afvalvoorziening die gesloten is verklaard.
- De afgelopen drie jaar geen handelingen zijn verricht met gebruikmaking van de vergunning (activiteit exploiteren milieu-inrichting).
- De activiteiten langer hebben stilgelegd dan zes maanden (activiteit (ver)bouwen).
- Het niet mogelijk blijkt door wijziging van voorschriften de brandveiligheid met het oog op het voorziene gebruik van het bouwwerk voldoende te beschermen.
- Dit in het belang van een doelmatig beheer van afvalstoffen nodig is.
- De inrichting geheel of gedeeltelijk is verwoest.
- De omstandigheden zodanig zijn gewijzigd dat het belang van de monumentenzorg zwaarder moet wegen dan het belang van de eigenaar / gebruiker.
- De vergunninghouder dat op eigen verzoek doet.

De procedure waarbij een omgevingsvergunning geheel of gedeeltelijk wordt ingetrokken moet rekening houden met de procedure waarmee de vergunning tot stand is gekomen. De intrekkingprocedure moet namelijk gelijk zijn aan de procedure waarmee de omgevingsvergunning tot stand is gekomen. De gemeente Winterswijk zal altijd, voorafgaand aan de procedure, eerst een brief waarin het voornemen tot intrekken wordt toegelicht aan de vergunninghouder sturen. De gemeente zal daar waar nodig een actief intrekkingbeleid voeren.

Beleid

De procedures zoals opgenomen in de Wabo zijn leidend voor de gemeente. Hierbij kan globaal een aantal situaties voorkomen:

1. Er wordt een verzoek tot intrekking gedaan. De gemeente zal dit verzoek in behandeling nemen conform hetgeen is gesteld in de Wabo.
2. Het intrekken is onvermijdelijk gezien verdragen of calamiteiten. De gemeente zal overgaan tot intrekking conform hetgeen is gesteld in de Wabo.
3. De intrekking is een gevolg van toezicht en wordt ingezet als sanctiemiddel. Het intrekken is onderdeel van de afweging om geconstateerde overtredingen op een zo efficiënte en effectieve wijze aan te pakken teneinde het achterliggende belang te kunnen beschermen.
4. Het intrekken is het gevolg van het niet handelen van de vergunninghouder. Ten aanzien van de activiteit (ver)bouwen beschikt de gemeente Winterswijk over een beleidsregel (vastgesteld op 20 november 2011, in werking getreden 4 januari 2012). Een dergelijke beleidsregel is niet aanwezig voor de overige activiteiten. De gemeente zal actief toezicht houden op relevante termijnen en bij overschrijding van deze termijnen in beginsel overgaan tot intrekken conform het gestelde in de beleidsregel of de Wabo. Concreet zal de gemeente tegen deze achtergrond jaarlijks nagaan met welke vergunningen gedurende een bepaalde periode geen handelingen zijn verricht respectievelijk bij welke vergunningen activiteiten langer dan een bepaalde periode stilliggen. Daar waar mogelijk wordt dit gecombineerd met het programmatische toezicht bij bijvoorbeeld milieu-inrichtingen of inrichtingen brandveiligheid. Ook via het eerder genoemde gebiedstoezicht kan toezicht op termijnen van niet gebruik en stilliggen worden gehouden.

3. Toezicht Wet Basisregistraties Adressen en Gebouwen

Inleiding

De invoering van de Wet basisregistraties Adressen en Gebouwen heeft consequenties voor inspectie en handhaving. In deze wet worden burgemeester en wethouders verplicht zorg te dragen voor het bijhouden van een basisregistratie Adressen en Gebouwen. Hiervoor is een landelijk processenhandboek opgesteld dat laat zien dat toezicht en handhaving bij het bouwen, gebruik en slopen van objecten een prominente rol inneemt, zowel in het kader van vergunningsvrije als vergunningsplichtige werkzaamheden. Binnen 6 maanden nadat een pand respectievelijk verblijfsobject gereed is gekomen dan wel een wijziging daarvan is gerealiseerd moet de basisregistratie volledig en compleet zijn. In aanvulling hierop kunnen in het kader van controle en handhaving worden genoemd dat bepaalde aspecten actief moeten worden bewaakt:

- Het verlenen van de vergunning.
- Het intrekken of afzien van de bouw.
- De melding of waarneming dat de bouw is gestart.
- De melding of waarneming dat de bouw gebruiksgereed is.
- Wijziging van gegevens bij de (ver)bouw.
- De melding dat sloopwerkzaamheden afgerond zijn.
- Vergunningsvrije bouw- en sloopactiviteiten.
- Illegale bouw- en sloopactiviteiten.

Daarnaast kunnen diverse bronnen (andere bestuursorganen, belanghebbenden, ambtenaren) aangeven dat sprake is van onjuistheden in de basisregistraties. Voor het tegemoet treden van deze signalen zijn aparte processen landelijk beschreven. Hierbij moet door of namens de beheerder van de basisregistratie onderzoek worden gedaan waarna mutaties al dan niet moeten worden doorgevoerd.

In relatie tot controle en handhaving in het kader van de basisregistraties Adressen en Gebouwen moet de gemeente ambtenaren aanwijzen die bevoegd zijn om een zogenaamde registratieverklaring (een bijzondere vorm van een proces-verbaal) op te stellen. Deze registratieverklaring fungeert als bronddocument voor de basisregistratie. Deze aangewezen ambtenaren zijn betrokken bij het zojuist genoemde onderzoek en bij controle en handhaving van de bovengenoemde aspecten. Naast het proces van controle en handhaving zal reeds in een vroeg stadium bij vergunningverlening een zogenaamde BAG check moeten worden gedaan. De BAG check geeft aan of een activiteit een impact heeft op de BAG. Een verleende vergunning die gevolgen heeft voor de BAG moeten binnen 4 dagen geografisch zijn afgebakend en ingevoerd in de BAG.

Het actueel houden van de basisregistratie Adressen en Gebouwen is voor veel doeleinden relevant. Een van deze doeleinden betreft de compleetheid en juistheid van de WOZ-administratie in relatie tot de gemeentelijke financiële baten. Op dit moment worden in dit kader reeds jaarlijks diverse werkzaamheden ondernomen. De actualiteit van de BAG wordt periodiek aan de hand van audits gecontroleerd. Wanneer hieruit blijkt dat de actualiteit onvoldoende is kunnen boetes worden opgelegd.

Centrale vraag

Hoe wordt voldaan aan de eisen gesteld in de Wet basisregistraties Adressen en Gebouwen.

Strategie

Er is sprake van een strategie die bestaat uit meerdere sporen.

Bij de vergunningverlening is in het proces om een aanvraag voor een omgevingsvergunning de BAG check expliciet ingebouwd. Daarbij wordt uitgegaan van de principes zoals beschreven in de landelijke brochure 'Wabo en BAG'. In deze brochure worden de raakvlakken tussen de Wabo en BAG uitgewerkt. De BAG check maakt daarbij onderdeel uit van de ontvankelijkheids- of volledigheidstoets. Indien blijkt dat huisnummerbesluiten nodig zijn dan worden deze parallel aan het inhoudelijke beoordelingsproces opgesteld / ingetrokken. De besluiten worden tegelijk met de omgevingsvergunning verstrekt.

Voor de processen 'toezicht en handhaving' en 'inspectie en handhaving' geldt in wezen hetzelfde. Het landelijke processenhandboek en de aanbevelingen uit de zojuist genoemde landelijke brochure zijn geïntegreerd in de werkprocessen.

Daarnaast zal jaarlijks (op geautomatiseerde wijze) een vergelijking van de luchtfoto's plaatsvinden en een verschillenanalyse plaatsvinden. Op basis van de resultaten van de verschillenanalyse worden percelen ter plekke bezocht om de actualiteit van de BAG te waarborgen, en dus illegaliteit aan te pakken.

Deel 2: Beleid Handhaving

1. Gedoogstrategie

1.2. Gedoogstrategie

Er is sprake van gedogen als het bestuur dat bevoegd is tot handhaving willens en wetens (tijdelijk) afziet van optreden tegen een overtreding. De overgang tussen handhaven en gedogen is vloeiend.

Wanneer houdt handhaving op en begint gedogen? Formeel gezegd: handhaving is het opleggen van een sanctie tegen een overtreding. Als geen sanctie wordt opgelegd, gedoogt het bestuur. Hier is enige differentiatie op zijn plaats. Het voeren van een evenwichtig handhavingsbeleid, het optreden tegen overtredingen om een adequaat niveau van normbevestiging en naleving te bereiken, vraagt om een zekere prioriteitstelling. Wordt daardoor voor bepaalde overtredingen geen actief handhavingsbeleid gevoerd, dan is er geen sprake van gedogen. Als een bestuursorgaan na een zorgvuldige belangenafweging gedoogt - al dan niet onder het stellen van voorwaarden - is er sprake van expliciet gedogen.

Bestuursrechtelijke handhaving is een bevoegdheid en geen algemene plicht. Niettemin geldt voor de regelgeving fysieke omgeving dat sprake is van een beginselplicht tot handhaving. Dit laatste geldt te meer wanneer één of meer belanghebbenden (bijvoorbeeld omwonenden) om handhaving verzoeken. Uitsluitend indien sprake is van bijzondere omstandigheden en het zorgvuldig afwegen van de betrokken belangen (bijvoorbeeld het door de overtreder rechtsregel beschermde belang, de belangen van derden en de belangen van de overtreder) daartoe aanleiding geeft, kan het gerechtvaardigd of zelfs noodzakelijk zijn dat van bestuursrechtelijk handhavend optreden wordt afgezien.

Onverminderd het vereiste van een zorgvuldige belangenafweging bij iedere overtreding, komen in principe de volgende situaties voor het afzien van bestuursrechtelijk handhavend optreden in aanmerking.

1. Overmachtsituaties. Het gaat hierbij om onvoorziene situaties die niet voor legalisatie in aanmerking komen, maar waarbij de overtreder geen enkel verwijt kan worden gemaakt. De belangenafweging kan er in die situaties toe nopen om de overtreding tijdelijk te gedogen.
2. Situaties waarin handhavend optreden onevenredig is. Kenmerk van deze situaties is dat geen sprake is van overmacht of van zicht op legalisatie van de overtreding op afzienbare termijn, maar wel van één of meer zodanig bijzondere omstandigheden dat de belangenafweging aanleiding geeft om af te zien van bestuursrechtelijk handhavend optreden. Anders gezegd gaat het om situaties, waarin handhavend optreden onevenredig moet worden geacht.
3. Situaties waarin sprake is van concreet zicht op legalisatie. Concreet zicht op legalisatie van de overtreding is de voornaamste bijzondere omstandigheid die noopt tot het afzien van handhavend optreden. Is daarvan sprake dan is het belang om handhavend op te treden relatief gering en wordt het toepassen van een bestuursrechtelijke maatregel veelal onrechtmatig geacht. Reden waarom in deze situaties in de regel geen daadwerkelijk gebruik kan worden gemaakt van de handhavingsbevoegdheid. Wanneer is sprake van (voldoende) concreet zicht op legalisatie? Uitgangspunt is dat concrete stappen zijn gezet tot legalisatie en bijvoorbeeld een te honoreren ontvankelijke vergunningaanvraag voorligt en/of een kansrijke ontheffingsprocedure is gestart. De noodzakelijke belangenafweging en de jurisprudentie omtrent concreet zicht op legalisatie, kan er toe leiden dat soms moet worden afgezien van handhavend optreden tegen overtreders, hoewel sprake is van verwijtbaar gedrag. Om met name nalatig (aanvraag)gedrag te bestrijden dient in die gevallen proces-verbaal te worden opgemaakt en de overtreding strafrechtelijk te

worden afgedaan. Aldus treedt de overheid als geheel op en levert daarmee een bijdrage aan het terugdringen van het aantal gedoogsituaties.

Gedogen kan uitsluitend actief, dus op basis van een expliciet (schriftelijk) besluit. Het beleid voorziet voor situaties waarin wegens overmacht of onevenredigheid wordt gedoogd in een gedoogbeschikking. Een gedoogbeschikking wordt in principe verleend voor een zo kort mogelijke concrete termijn. Slechts in uitzonderingsgevallen kan deze worden verleend voor onbepaalde duur of is een persoonsgebonden gedoogbeschikking denkbaar. Het bestuur kan de gevolgen van het gedogen voor een groot deel zelf in de hand houden door in het besluit duidelijkheid te verschaffen:

- Over wat wordt gedoogd.
- Hoe lang zal worden gedoogd.
- Wiens overtreding wordt gedoogd.
- Onder welke condities wordt gedoogd.

Overigens staat bij het afzien van handhaven het door de overtreden rechtsregel beschermde belang (de beleidsdoelstelling) centraal. Er dienen zodanig strikte voorwaarden aan het gedogen te worden verbonden dat dit belang genoegzaam is gewaarborgd en materieel gezien geen verslechtering optreedt ten opzichte van een legale situatie (past bij de belangenafweging en wordt marginaal getoetst).

Om zo snel mogelijk te komen tot een actieve – transparante – situatie, wordt ingezet op een zo kort mogelijke voorbereidingsprocedure. Voor wat betreft gedoogbeschikkingen wordt uitgegaan van een zienswijzengelegenheid. Voor het besluit geldt dat deze – transparant – bekend wordt gemaakt via onder meer de gemeentelijke website. Dit onder vermelding van alle rechtsbeschermingsmogelijkheden.

1.5. Klachtmeldingenstrategie

Als een inwoner, bedrijf of instantie hinder of overlast ondervindt van activiteiten in de fysieke omgeving kan een klachtmelding worden ingediend bij de gemeente.

Voor milieuvragen of –klachten is op de website een e-formulier beschikbaar. Men kan de gemeente ook een brief of e-mail sturen. Daarnaast kan een telefonische melding worden gedaan of aan het loket. Voor meldingen openbare ruimte is een meldingsformulier beschikbaar op de website van ROVA. Deze instantie kan men ook mailen of bellen over een probleem. Anonieme klachtmeldingen worden niet in behandeling genomen. Iedere klacht wordt onderzocht en vervolgens op basis van de sanctiestrategie behandeld.

Deel 3: Uitvoeringsprogramma en afwegingskader

In het derde deel van het beleidsplan vindt allereerst de vertaling plaats van het voorgestelde beleid naar een kwantitatief uitvoeringsprogramma. Op basis van dit programma wordt inzicht verkregen in de benodigde input (uren) om het beleid, gerelateerd aan de productieaantallen op jaarbasis, te realiseren. Aangezien in het beleidsplan niet alle producten zijn verwerkt zijn ten behoeve van het uitvoeringsprogramma ook de niet uitgewerkte producten op een rij gezet.

Het uitvoeringsprogramma leidt zoals gezegd tot inzicht in de benodigde capaciteit. Deze benodigde capaciteit wordt separaat afgezet tegen de aanwezige capaciteit. Door deze confrontatie wordt inzicht verkregen of het voorgestelde programma kan worden gerealiseerd. Bij afwijkingen tussen beschikbare en benodigde capaciteit moet gekomen worden tot nadere afwegingen: het beleid en / of de beschikbare capaciteit bijstellen. In dit deel van het beleidsplan wordt, voor zover nodig, hierop ingegaan. Op basis van bestuurlijke besluitvorming moet worden gekomen tot een situatie waarbij de beschikbare middelen één op één zijn afgestemd met de taakopdracht i.c. het kwaliteitsbeleid. In dit deel staat de uitwerking voor de afdeling VROM centraal.

1. Uitvoeringsprogramma

Er heeft een gedetailleerde capaciteitsberekening in de vorm van een uitvoeringsprogramma plaatsgevonden. Deze berekening is gezien aard en omvang niet in het Wabobeleidsplan terug te vinden. Er wordt verwezen naar de tabellen in een apart Excelbestand. In dit hoofdstuk wordt volstaan met een samenvatting aan de hand van een aantal tabellen.

Informatievoorziening en vergunningverlening	Aantal	Uren
Vooroverleg en voorlichting		800
Vergunningverlening		
<i>Omgevingsvergunning</i>		
• Regie	500	1.685
• Administratie	500	1.085
• (Ver)bouwen van een bouwwerk	215	4.405

• Uitvoeren van een werk	5	80
• Handelen in strijd met ruimtelijke ordening	60	580
• Brandveilig gebruik van een bouwwerk	5	30
• Exploiteren van een milieu-inrichting	40	2.010
• Wijzigen monument	5	140
• Vellen houtopstand	145	580
• Aanbrengen handelsreclame	25	100
<i>Overige vergunningen en toestemmingen</i>		
• Sloopmelding	80	175
• Milieumelding	45	450
• Gebruiksmelding	10	80
• Huisnummerbesluit / BAG kaartje	145	145
Zienswijzen, bezwaar en beroep	20	700
Totaal		13.045

Toezicht kort / aflopend	Aantal	Uren
<i>Omgevingsvergunning</i>		
• Regie	500	270
• Administratie	500	500
• (Ver)bouwen van een bouwwerk	215	2.160
• Uitvoeren van een werk	5	25
• Handelen in strijd met ruimtelijke ordening	60	20
• Brandveilig gebruik van een bouwwerk	0	0
• Exploiteren van een milieu-inrichting	40	165
• Wijzigen monument	5	20
• Vellen houtopstand	145	205
• Aanbrengen handelsreclame	25	25
<i>Overige vergunningen en toestemmingen</i>		
• Sloopmelding	80	140
• Milieumelding	0	0
• Gebruiksmelding	0	0
<i>Overig</i>		
• Onderzoek n.a.v. toezicht	165	325
• Tijdelijke omgevingsvergunningen	5	20
• Intrekken omgevingsvergunningen	50	200
• Handhaving n.a.v. toezicht		520
• BAG mutaties	300	495
Totaal		5.090

Toezicht periodiek	Aantal	Uren
<i>Omgevingsvergunning</i>		
• Brandveilig gebruik van een bouwwerk	100	1.115
• Exploiteren van een milieu-inrichting	315	6.290
<i>Overig toezicht</i>		
• Gebiedsgericht en themagericht		1.350
• BAG	50	250
<i>Handhaving n.a.v.</i>		
• Eigen waarnemingen	80	795

• Klachtmeldingen	80	875
• Verzoeken tot handhaving	10	395
• BAG onderzoek		210
• Omgevingsvergunning		205
• Permanente bewoning recreatiewoningen		400
Totaal		11.885

2. Capaciteitsbeeld

Op basis van het uitvoeringsprogramma ambtelijk adequaat niveau is de volgende formatie in fte's benodigd. Per fte is uitgegaan van 1.650 uur aan productieve uren. In totaal is ruim 17,5 fte aan formatie nodig.

Teams	Aantal uren	Fte's
Staf	450	0,3
BJO	5.520	3,3
APV	1.815	1,1
Milieu	8.645	5,2
Bouwen	12.900	7,8
Totaal	29.330	17,7

In de volgende tabel is de huidige formatie in beeld gebracht. Er is hierbij uitgegaan van de beschikbare capaciteit. Per medewerker is een raming gemaakt van de tijd die beschikbaar is voor de producten / taken die in het Wabobeleidsplan zijn uitgewerkt. Aangenomen is dat een budget voor de inhuur van capaciteit van € 75.000,- gelijk is aan 1 fte.

Teams	Fte	€	Totaal
Staf	1,0		1,0
BJO	2,2		2,2
APV	0,5		0,5
Milieu	3,0		3,0
Bouwen	5,1	10.000	5,3
Totaal	11,8	10.000	12,0

Er is 12,0 fte beschikbaar voor het uitvoeren van de producten / taken, die onderdeel uitmaken van het Wabobeleidsplan. De genoemde teams beschikken in totaal over 24,5 fte.

Geconcludeerd kan worden dat op het totale niveau een tekort aanwezig is van 5,5 tot 6 fte om het geformuleerde beleid te kunnen realiseren. Aansluitend is geprobeerd te komen tot een nadere verschillenanalyse. Voor deze analyse is allereerst gekeken naar de verschillen per type werkzaamheid. De resultaten zijn terug te vinden in de volgende tabel.

Type werkzaamheid	Fte beschikbaar	Fte benodigd	Vershil
Informatievoorziening	0,1	0,4	0,3
Vergunningverlening	5,1	5,8	0,7
Toezicht	3,8	7,7	3,9
Handhaving, bezwaar, beroep	1,7	2,1	0,4
Beleid	0,3	0,3	0,0
Administratie	1,0	1,4	0,4
Totaal	12,0	17,7	5,7

Opvallend is dat twee derde van het verschil is terug te voeren op het toezicht. Ten aanzien van de overige type werkzaamheden zijn de verschillen beduidend kleiner.

Wanneer vervolgens de verschillen naar teams en type werkzaamheden worden gespecificeerd kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

Informatievoorziening en vergunningverlening

Er is sprake van 1,0 fte verschil:

- Het team Bouwen neemt circa 60% van dit verschil voor haar rekening. De teams Milieu en APV verdelen het restant.
- Informatievoorziening is een type werkzaamheid die tot op heden bij de gemeente niet expliciet in de cijfers is terug te vinden. Het is altijd verondersteld onderdeel uit te maken van andere type werkzaamheden. Dit speelt bij het team Bouwen en het team APV.
- Bij het team Bouwen is het verschil vooral terug te voeren op het toepassen van het landelijke protocol constructieve veiligheid. Deze vergt meer inzet dan tot op heden als gekeken wordt naar het beoordelen van constructietekeningen en –berekeningen.
- Bij het team Milieu zijn de kengetallen van de ODA overgenomen als adequaat niveau. Deze kengetallen leiden tot meer aanvragen en meldingen bij de gemeente.

Toezicht

Er is sprake van bijna een tekort van 4,0 fte:

- Het verschil op het gebied van toezicht is vooral terug te voeren op het team Milieu (circa 50%) en het team Bouwen (circa 35%). Het restant komt voor rekening van het team APV.
- Bij het team Milieu zijn de kengetallen van de ODA overgenomen als adequaat niveau. Deze kengetallen zijn beduidend ruimer dan de gemeente tot op heden in de praktijk heeft gerealiseerd.
- Bij het team Bouwen is de belangrijkste oorzaak het hanteren van het landelijke toezichtsprotocol (ver)bouwen als adequaat niveau. Uitvoering geven aan dit protocol vraagt meer uren dan op dit moment. Daarnaast zorgen het gebiedsgericht toezicht en het toezicht op permanente bewoning van recreatiewoningen voor een vraag naar extra inzet. Tenslotte zijn de kengetallen gehanteerd door de VNOG voor toezicht brandveilig gebruik ruimer dan tot op heden door de gemeente gehanteerd.
- Het gebiedsgericht toezicht is ook de oorzaak voor het verschil bij het team APV.

Overige type werkzaamheden

Er is sprake van 1,0 fte verschil:

- Het verschil op het gebied van handhaving is geheel terug te voeren tot de inzet van het team BJO. Het gebiedsgericht toezicht leidt tot een extra inzet. Dit toezicht leidt tot signalering en aanpak van meer overtredingen dan op basis van het huidige piepsysteem. Daarnaast zorgen de gehanteerde ODA kengetallen voor het team Milieu tot meer werk dan gebruikelijk is in de praktijk.
- Het verschil op het gebied van administratie is terug te voeren op het feit dat de werkzaamheden uitgewerkt in het Wabobeleidsplan veel (steeds meer) administratieve werkzaamheden omvatten. Hierbij is uitgegaan van de huidige administratieve organisatie. Een deel van deze werkzaamheden wordt uitgevoerd door het team Staf, het andere deel wordt binnen de overige teams uitgevoerd. Door dit tekort ontstaat het gevaar dat de administratieve taken andere type werkzaamheden wegdrücken. Met andere woorden, er is minder tijd voor inhoudelijke werkzaamheden als vergunningverlening of toezicht.
- Zowel bij handhaving als administratie wordt een deel van het verschil verklaard door de opgenomen uren voor permanente bewoning van recreatiewoningen. Er is namelijk afgesproken dat het project wordt afgesloten en de uren onderdeel gaan uitmaken van de reguliere werkzaamheden.

3. Afwegingskader

Bezig zijn met het beleidsplan is bezig zijn met het zoeken naar evenwicht tussen kwaliteit en kwantiteit. Het verschil tussen de benodigde en aanwezige capaciteit vraagt om een afweging. De taken i.c. producten kunnen op verschillende uitvoeringsniveaus worden gerealiseerd. Aan ieder uitvoeringsniveau hangt een prijskaartje. Dit prijskaartje wordt bepaald door de inzet van vooral capaciteit. Aan ieder uitvoeringsniveau hangt ook een risicoprofiel. Afhankelijk van het uitvoeringsniveau worden bepaalde risico's wel of niet afgedekt. De vraag is dus "Welke risico's tegen welke prijs wil het bestuur afgedekt hebben?" "Hoeveel heeft het bestuur in termen van capaciteit over om bepaalde risico's af te dekken?" De vraag naar dekkingsmogelijkheden speelt bij het beantwoorden van deze vragen een belangrijke rol.

Er zijn twee uiterste mogelijkheden om met de geconstateerde tekorten om te gaan:

- a. Het aantrekken van de benodigde extra capaciteit om het beleid uit te voeren en de kosten hiervoor, voor zover mogelijk, door te berekenen in de leges.
- b. Het niet aantrekken van de benodigde extra capaciteit door het afschalen van het voorgestelde beleid.

Aangezien de organisatie zich in een 'bezuinigingsmodus' bevindt wordt het aantrekken van extra capaciteit niet als een optie gezien.

Op basis van de verschillenanalyse in het vorige hoofdstuk zijn aanknopingspunten te vinden voor de te maken afweging. In de volgende tabellen worden deze aanknopingspunten toegelicht. Risico's en afwegingsmogelijkheden worden in beeld gebracht. Er wordt gestart met twee producten waarvoor keuzen onlangs buiten het Wabobeleidsplan reeds zijn gemaakt.

Product	Toezicht en handhaving exploiteren milieu-inrichtingen
Onderdeel	Periodiek toezicht op het in werking hebben van een inrichting
Risico's	Dit product heeft betrekking op het maatschappelijk effect milieukwaliteit. Door een onjuiste of onzorgvuldige bedrijfsvoering kan het bedrijf een negatief effect hebben op de kwaliteit van bodem, water; lucht e.d.
Afweging	De kengetallen gehanteerd door de ODA sluiten niet aan bij de toezichtcapaciteit die wordt overgeheveld. Voor het realiseren van het adequaat niveau, dat zijn 315 controles is 6.300 uur nodig. Er is 2.550 uur beschikbaar (-3.750 uur). Er kunnen op basis van deze uren 120 controles worden uitgevoerd. Er is gekozen voor de optie om de bezoekfrequentie van alle type milieu- inrichtingen af te schalen tot het aantal uur dat daadwerkelijk beschikbaar is. Daarbij zal het toezicht zich vooral richten op branches met hoge milieuscores.

Product	Toezicht en handhaving brandveilig gebruik bouwwerken
Onderdeel	Periodiek toezicht op het in werking hebben van een inrichting
Risico's	Dit product heeft betrekking op het maatschappelijk effect fysieke veiligheid. Door brandonveilig gebruik van bouwwerken kunnen gevaarlijke omstandigheden ontstaan als brand uitbreekt (bijvoorbeeld geblokkeerde vluchtroutes, niet werkende noodverlichting, snelle uitbreiding van brand), situaties aanwezig zijn die het ontstaan van brand kunnen bevorderen (gebruik gevaarlijke materialen, onjuiste opslag van goederen) of het bestrijden van brand kunnen bemoeilijken (niet werkende apparaten).
Afweging	De kengetallen gehanteerd door de VNOG sluiten niet aan bij de toezichtcapaciteit die wordt overgeheveld. Er is gekozen voor de optie om de bezoekfrequentie van alle type inrichtingen af te schalen tot het aantal uur dat daadwerkelijk beschikbaar is. Daarbij zal het toezicht zich vooral richten op bouwwerken met functies die de hoogste risico's kennen.

Door deze keuzen wordt het verschil tussen de benodigde en beschikbare capaciteit verkleind, en wel van 5,7 fte naar 3,5 fte.

Een andere belangrijke basiskeuze, naast die op het gebied van toezicht en handhaving exploiteren milieu-inrichtingen en brandveilig gebruik van bouwwerken, heeft te maken met het voorgestelde gebiedsgericht toezicht. Er moet worden vastgesteld dat dit toezicht niet kan worden geïmplementeerd.

Product	Toezicht en handhaving gebiedsgericht toezicht
Onderdeel	Proactief en preventief toezicht op basis van eigen patrouilles in het buitengebied en andere gebieden met een verhoogd risico op overtredingen.
Risico's	Dit product heeft betrekking op het maatschappelijk effect ruimtelijke kwaliteit. Het opsporen en optreden tegen met name bouwen, slopen, aanleggen en vellen van houtopstand zonder vergunning, en strijdig gebruik van bouwwerken en terreinen. Deze overtredingen kunnen zorgen voor aantasting van bestaande kwaliteiten in stedenbouwkundige, landschappelijke en ruimtelijke zin.
Afweging	Preventief en proactief werken is als uitgangspunt voor het beleid geformuleerd. Dit heeft geresulteerd in het formuleren van gebiedsgericht toezicht op basis van patrouilles. Voor dit toezicht en de daaraan verbonden handhaving is 1.480 uur nodig, waarbij wordt uitgegaan van aanpak van maximaal 80 overtredingen. Er is echter geen tijd op dit moment beschikbaar. Volledige uitvoering op basis van het beleid betekent dat veel andere taken van de toezichthouders niet of nauwelijks kunnen worden uitgevoerd. Ook zal bij de juristen sprake zijn van te weinig uren om waarnemingen die overtredingen blijken te zijn af te kunnen handelen.

Deze keuze heeft tot gevolg dat het verschil tussen benodigde en beschikbare capaciteit verder verkleind wordt en wel van 3,5 fte naar 2,6 fte. Om het resterende verschil te overbruggen moeten voor een aantal producten nog keuzen worden gemaakt. Concreet gaat het om:

- Vergunningverlening toetsing (ver)bouwen constructieve tekeningen en berekeningen.
- Toezicht en handhaving (ver)bouwen.
- Toezicht en handhaving permanente bewoning van recreatie- woningen.

Zij worden in de volgende tabellen toegelicht.

Product	Vergunningverlening technische toets (ver)bouwen
Onderdeel	Toetsing van ingediende constructietekeningen en –berekeningen, die door de gemeente in de vergunning worden opgevraagd.
Risico's	Dit product heeft betrekking op het maatschappelijk effect fysieke veiligheid. Door constructief onveilige bouwwerken kunnen instortingen, verzakkingen en andere, voor gebruikers, gevaarlijke omstandigheden ontstaan.
Afweging	De toetsing van ingediende constructietekeningen en –berekeningen na vergunningverlening kan niet op het adequate niveau worden uitgevoerd uitgaande van de beschikbare capaciteit en het beschikbare bedrag voor inhuur. Het adequate niveau is afgeleid van het landelijke protocol constructieve veiligheid. Voor de toetsing op het adequate niveau is 900 uur nodig. Er is slechts 300 uur beschikbaar (inclusief het inhuurbudget). <u>Optie 1:</u> beoordeling ten opzicht van het adequate niveau afschalen tot marginaal (- 600 uur). <u>Optie 2:</u> verhoging van de leges om de beoordeling op het adequate niveau te kunnen uitvoeren.

Product	Toezicht en handhaving verbouwen
Onderdeel	Toezicht op de uitvoering van (ver)bouwwerkzaamheden tot en met de oplevering van het bouwwerk of bouwwerken worden gerealiseerd conform afgegeven vergunning.
Risico's	Dit product heeft betrekking op het maatschappelijk effect fysieke veiligheid (zoals constructieve veiligheid, brandveiligheid en gebruiksveiligheid), gezondheid (zoals ventilatie, geluid, daglicht) en ruimtelijke kwaliteit (ruimtelijke en esthetische inpassing). Door onjuiste uitvoering kunnen gevaarlijk en ongezonde bouwwerken ontstaan, die niet voldoen aan wet- en regelgeving en niet passen in hun directe omgeving.
Afweging	Het landelijke toezichtsprotocol, aangepast voor de gemeente, kan wat betreft bezoekfrequentie en diepgang niet worden gerealiseerd met de huidige capaciteit. Voor het toezicht is 2.150 uur nodig om 1.125 controles uit te voeren. Er is 880 uur beschikbaar op basis waarvan maximaal 525 controles kunnen worden gedaan. <u>Optie 1:</u> toezicht ten opzicht van het adequate niveau afschalen tot beperkt (- 1.270 uur). <u>Optie 2:</u> verhoging van de leges om toezicht op het adequate niveau te kunnen uitvoeren.

Product	Toezicht en handhaving permanente bewoning van recreatiewoningen
Onderdeel	Het inpassen van het toezicht in de reguliere werkzaamheden na afronding van het project "Permanente bewoning van recreatiewoningen".
Risico's	Dit product heeft betrekking op het maatschappelijk effect ruimtelijke kwaliteit. Het voorkomen dat mensen permanent gaan wonen in bouwwerken / op locaties die daarvoor niet bedoeld zijn. Als er geen regulier toezicht wordt gehouden zullen de resultaten van het project te niet worden gedaan.
Afweging	Er wordt uitgegaan van een adequaat niveau van 1.000 uur toezicht inclusief juridische en administratieve inzet. Deze in het verleden aan de Raad toegezegde inzet was gebaseerd op de aanwezigheid van meer toezichthouders dan op dit moment formatief beschikbaar. Er is op dit moment geen capaciteit beschikbaar. Uitvoering op basis van

de toenmalige opgave betekent dat veel andere taken van de toezichthouder bouwen niet of nauwelijks kunnen worden uitgevoerd.

Optie 1: geen toezicht houden op permanente bewoning van recreatiewoningen (-1.000 uur)

Optie 2: toezegging aan de Raad nakomen, maar wel minder intensief en keuze maken om minder toezicht te houden op uitvoering van (ver)bouwplannen (35% minder toezicht ten opzichte van het huidige niet adequate niveau) . Er worden, uitgaande van optie 1 bij toezicht en handhaven (ver)bouwen, minder controles uitgevoerd: 580 uur en 340 controles (-300 uur toezicht)

Optie 3: toezegging aan de Raad volledig uitvoeren en keuze maken om minder toezicht te houden op uitvoering van (ver)bouwplannen (70% minder toezicht ten opzichte van het huidige niet adequate niveau). Er worden, uitgaande van optie 1 bij toezicht en handhaven (ver)bouwen, minder controles uitgevoerd: 280 uur en 155 inspecties (-0 uur toezicht).

Op basis van de zojuist genoemde afwegingsvraagstukken kunnen menu's (keuzepakketten) worden samengesteld. Bij al deze keuzepakketten is, zoals zojuist toegelicht, in wezen altijd sprake van een aantal basiskeuzen:

1. Er wordt bij het periodiek toezicht op het exploiteren van een milieu- inrichting afgeschaald tot het aantal uur dat daadwerkelijk aan de ODA wordt overgedragen.
2. Er wordt bij het periodiek toezicht op het brandveilig gebruik van bouwwerken afgeschaald tot het aantal uur dat daadwerkelijk aan de VNOG wordt overgedragen.
3. Implementatie van gebiedsgericht toezicht is niet reëel.

Aansluitend volgen enkele voorbeelden van keuzepakketten.

Keuzepakket 1: Handhaven huidig uitvoeringsniveau

Dit keuzepakket sluit aan bij de huidige formatie en het voorgestelde adequate niveau van taakuitvoering met de volgende uitzonderingen:

- De toetsing van constructietekeningen en -berekeningen vindt plaats op het marginale niveau.
- Het toezicht op (ver)bouwen vindt plaats op het beperkte niveau.
- Er vindt geen toezicht op permanente bewoning van recreatie- woningen plaats.

Keuzepakket 2: Inzetten op fysieke veiligheid

Dit keuzepakket richt zich helemaal op het maatschappelijke effect fysieke veiligheid.

- De toetsing van constructietekeningen en -berekeningen vindt plaats op het adequate niveau, waarbij via de leges gekomen wordt tot dekking van de benodigde uren.
- Het toezicht op (ver)bouwen vindt plaats op het adequate niveau, waarbij via de leges gekomen wordt tot dekking van de benodigde uren.
- Er vindt geen toezicht op permanente bewoning van recreatie- woningen plaats.

Dit pakket betekent dat het adequate niveau voorgesteld in het Wabobeleidsplan wordt uitgevoerd met uitzondering van toezicht en handhaving op permanente bewoning van recreatiewoningen.

Keuzepakket 3: Inzetten op ruimtelijke kwaliteit

Dit keuzepakket richt zich helemaal op het maatschappelijke effect ruimtelijke kwaliteit. Het voorgestelde adequate niveau van taakuitvoering wordt gerealiseerd met de volgende uitzonderingen:

- De toetsing van constructietekeningen en -berekeningen vindt plaats op het marginale niveau.
- Het toezicht op (ver)bouwen vindt plaats op het marginale niveau.
- Er vindt toezicht, maar wel minder intensief dan oorspronkelijk geraamd, op permanente bewoning van recreatiewoningen plaats.

Keuzepakket 4: Inzetten op fysieke veiligheid en ruimtelijke kwaliteit

Dit keuzepakket richt zich zowel op het maatschappelijke effect fysieke veiligheid als ruimtelijke kwaliteit:

- De toetsing van constructietekeningen en -berekeningen vindt plaats op het adequate niveau, waarbij via de leges gekomen wordt tot dekking van de benodigde uren.
- Het toezicht op (ver)bouwen vindt plaats op het adequate niveau, waarbij via de leges gekomen wordt tot dekking van de benodigde uren.
- Er vindt toezicht, maar wel minder intensief dan oorspronkelijk geraamd, op permanente bewoning van recreatie-woningen plaats.

Dit pakket betekent dat het adequate niveau voorgesteld in het Wabobeleidsplan wordt uitgevoerd met uitzondering van toezicht en handhaving op permanente bewoning van recreatiewoningen.

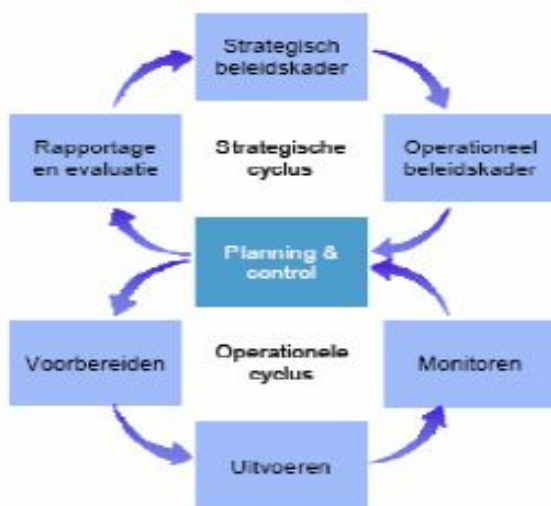
Overigens, het hanteren van een legesverhoging als mogelijkheid om bepaalde doelstellingen te realiseren moet op dit moment wel met de nodige terughoudend worden benaderd. Aanvullend onderzoek zal moeten duidelijk maken of deze ruimte binnen de leges (spelregels en -structuur) aanwezig is. Hierdoor kan een situatie ontstaan dat een voorkeur voor keuzepakket 4 uiteindelijk kan leiden tot keuzepakket 3 of een voorkeur voor keuzepakket 2 tot keuzepakket 1.

Deel 4: Organisatorisch kader

De landelijke kwaliteitscriteria zijn, zoals reeds eerder toegelicht, onderverdeeld in de criteria ten aanzien van de kritische massa, de inhoudelijke criteria en de procescriteria. De eerste twee type criteria zijn in de voorgaande delen van het beleidsplan besproken. In dit deel komen de procescriteria aan de orde. De procescriteria beschrijven de eisen die gesteld worden aan de beleidscyclus. Door de criteria te volgen wordt de cyclus die begint met het opstellen van het beleid en via de uitvoering uiteindelijk leidt tot het bijstellen van het beleid, gesloten. De criteria bieden de kaders voor het kwaliteitssysteem van het bevoegd gezag. De criteria geven de elementen aan die minimaal aanwezig moeten zijn. Daarnaast moeten de criteria gebruikt worden bij het inrichten van de organisatie, bijvoorbeeld om onafhankelijke oordeelsvorming te borgen.

1. Inleiding

Voor het opstellen van de procescriteria is op landelijk niveau nagegaan over welke kritieke punten van overdracht in het hoofdproces van vergunningverlening enerzijds en toezicht en handhaving anderzijds goed moet zijn nagedacht om te komen tot borging van kwaliteit. Daarbij is de zogenaamde BIG-8 gehanteerd. De BIG-8 is door KPMG ontworpen ten behoeve van kwaliteitsmanagement bij de overheid. Dit model maakt vanuit een strategisch kader de vertaling naar operationeel beleid ten behoeve van kwaliteitsborging tezamen met een sluitende planning en control cyclus. De eisen die worden gesteld aan een sluitende BIG-8 komen grotendeels overeen met de eisen uit de ISO Norm 9001:2008.



In het onderstaande worden de 7 elementen van de BIG-8 toegelicht en wordt tevens aangegeven aan welke criteria (op hoofdlijnen) moet worden voldaan.

1.1. Rapportage en evaluatie

In essentie betreft deze stap het analyseren van allerlei relevante elementen dan wel veranderingen voor de vergunningverlenings- en handavingsorganisatie. Hierbij moet bijvoorbeeld worden gedacht aan wijzigingen in het beleid en takenpakket. Voor de vergunningverleningsorganisatie specifiek betreft dit bijvoorbeeld een analyse van het aantal te verwachten vergunningsaanvragen en meldingen, en wijzigingen in het huidige en toekomstige inrichtingenbestand inclusief de mate van actualiteit van de vergunningen of meldingen. Voor de handavingsorganisatie zijn dit bijvoorbeeld de verbetering of verslechtering van het naleefgedrag van burgers en ondernemers, de ontwikkeling van het aantal klachten / klachtenpatroon en de ontwikkeling van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving.

1	Verantwoording van inzet, prestaties en resultaten	Het bevoegd gezag ontwikkelt een systematiek om intern en extern verantwoording af te leggen over het proces van vergunningverlening (inclusief meldingen) en het toezicht- en handavingsproces en de re-
---	--	---

		sultaten en effecten hiervan. Deze methodiek wordt bestuurlijk vastgelegd.
2	Probleemanalyse	Het bevoegd gezag handelt op grond van een analyse van de problemen in de fysieke leefomgeving, de effecten van niet naleving en de kansen op niet naleving teneinde sturing te geven aan haar inspanningen.
3	Vergelijking en auditing	Het bevoegd gezag ontwikkelt een systematiek om inzet, organisatie en het resultaat van vergunningverlening, toezicht en handhaving te vergelijken, te toetsen en te beoordelen.

1.2. Strategisch beleidskader

De volgende stap in het beleidsproces is het voorbereiden en voorleggen van prioriteiten en meetbare doelstellingen aan het bestuur van de vergunningverlening- en handavingsorganisatie, het bespreken van keuzes met de politiek en het nemen van besluiten over de te stellen doelen op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving. De uitgevoerde beleidsevaluatie legt voor deze stap de basis.

4	Prioritering en meetbare doelstellingen	Het bevoegd gezag handelt op grond van een integrale prioriteitenstelling.
5	Vastleggen benodigde capaciteit in begroting	Het bevoegd gezag plant op basis van de vastgestelde prioriteiten en doelstellingen de benodigde capaciteit en legt deze vast in de begroting.
6	Vastleggen benodigde financiële middelen in de begroting	Het bevoegd gezag plant op basis van de vastgestelde prioriteiten en doelstellingen de benodigde financiële middelen en legt deze vast in de begroting.

1.3. Operationeel beleidskader

In deze stap moeten prioriteiten en doelstellingen worden vertaald in concrete strategieën en objectieve criteria. Voor de vergunningverleningsorganisatie worden prioriteiten en doelstellingen vertaald in een set van objectieve criteria voor toetsing. Voor de handavingsorganisatie worden hier de prioriteiten en doelstellingen vertaald naar doelgroepen en in nalevingstrategieën (of indien reeds aanwezig het periodiek toetsen daarvan). Pas dan blijkt op welke wijze specifieke doelgroepen in de praktijk benaderd moeten gaan worden en hoe bepaalde beleidsaspecten (zoals bijvoorbeeld strenger sanctioneren of minder gedogen) moeten gaan uitpakken.

Vergunningverlening

7	Strategie	Het bevoegd gezag handelt op grond van een strategie en objectieve criteria voor het beoordelen en beslissen over vergunningsaanvragen en het afhandelen van meldingen. Daarbij wordt onderscheiden welke vormen van vergunningverlening worden onderscheiden en welke basiswerkwijze daarbij wordt gehanteerd. Deze basiswerkwijze moet volgens een geborgd proces verlopen.
8	Beleid ruimtelijke ordening	Het bevoegd gezag beschikt over een bestemmingsplanbeleid, onthefingenbeleid en afwijkingbesluitenbeleid.
9	Objectieve criteria	Het bevoegd gezag handelt op grond van objectieve criteria voor het beoordelen en beslissen over een aanvraag voor omgevingsvergunningen in aanvulling van de hiertoe in de wet bepaalde criteria.

Toezicht en handhaving

7	Nalevingsstrategie	Het bevoegd gezag handelt op grond van een nalevings- / interventiestrategie, waarin is vastgelegd met welke instrumenten zij naleving wil bereiken en welke rol handhaving daarbinnen speelt.
8	Toezichtstrategie	Het bevoegd gezag handelt op grond van een toezichtstrategie waarin is vastgelegd welke vormen van toezicht worden onderscheiden en wat de basiswerkwijze daarbij is. In de toezichtstrategie wordt een duidelijk onderscheid gemaakt naar het toezicht tijdens de realisatie- en gebruiksfase.
9	Sanctiestrategie	Het bevoegd gezag handelt op grond van een sanctiestrategie waarin de basisaanpak voor het bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden bij overtredingen is vastgelegd. Het bevoegd gezag heeft een specifieke

		sanctiestrategie voor eigen inrichtingen of activiteiten in de bebouwde omgeving of in het openbaar gebied.
10	Gedoogstrategie	He bevoegd gezag handelt op grond van een restrictieve gedoogstrategie, waarin is vastgelegd in welke situaties en onder welke condities inzet van sancties tegenover overtreeders tijdelijk achterwege wordt gelaten.

1.4. Planning en control

Centraal in deze stap staat het toewijzen van de noodzakelijke capaciteit en financiële middelen die nodig zijn om de gestelde doelen te kunnen bereiken. Hiertoe worden organisatorische condities gesteld en een systematiek van interne borging ingericht voor de wijze waarop werkzaamheden beheerst kunnen worden uitgevoerd. De bouwstenen voor deze stap zijn de resultaten van de beleidsevaluatie, de prioriteiten daaruit, doelstellingen voor de komende periode en overeenstemming over te voeren strategieën.

11	Borging personele en financiële middelen	Het bevoegd gezag zorgt voor de afstemming van de bestuurlijk vastgestelde doelen / prioriteiten en inzet van de personele en financiële middelen.
12	Uitvoeringsprogramma	Het bevoegd gezag handelt op grond van een uitvoeringsprogramma voor vergunningverlening en een uitvoeringsprogramma voor toezicht en handhaving.
13	Organisatorische condities	Het bevoegd gezag handelt op basis van een organisatorische opbouw en regelingen die nodig zijn om de gestelde doelen te kunnen bereiken.
14	Kwaliteitsborging	Het bevoegd gezag handelt op grond van een systematiek van interne borging van de werkwijze waarop de werkzaamheden beheerst kunnen worden uitgevoerd.

1.5. Voorbereiden

De essentie van deze stap is een goede voorbereiding van de af te geven vergunning en het uit te voeren controlebezoek door eerst te kijken naar de resultaten van eerdere vergunningverleningsprocedures met gelijke initiatiefnemers en van eerdere controlebezoeken, de meldingen, klachten en incidenten, eventuele rapportageverplichtingen, van toepassing zijnde nalevingstrategieën, etc.

15	Protocollen en instructies	Het bevoegd gezag handelt op grond van protocollen voor de voorbereiding en uitvoering van haar taken. De protocollen omvatten tenminste een uitwerking in procedurebeschrijvingen en / of werkinstructies.
16	Interne en externe afstemming	Het bevoegd gezag zorgt in de voorbereiding en uitvoering van haar taken voor interne en externe afstemming voor alle procesfasen.
17	Protocollen voor communicatie, informatiebeheer en informatie-uitwisseling	Het bevoegd gezag handelt op grond van protocollen voor de communicatie, het informatiebeheer en de – uitwisseling van vergunning- en toezichtresultaten, aangekondigde of opgelegde sancties en gedoogbepalingen.

1.6. Uitvoeren

Dit kernelement betreft de uitvoering van de te verlenen vergunningen en het controlebezoek zelf (inclusief de hieruit volgende acties).

18	Uitvoering ondersteunende voorzieningen	Het bevoegd gezag beschikt over voldoende kwantitatieve en kwalitatieve voorzieningen en hulpmiddelen die de taakuitvoering informatietechnisch, milieutechnisch, juridisch en administratief mogelijk maken.
----	---	---

1.7. Monitoring

Het laatste onderdeel van de beleidscyclus is de monitoring van diverse zaken die relevant zijn voor bijsturing in de operationele cyclus (bijvoorbeeld het aantal/de aard/de complexiteit van de te verwachte vergunningen of het aantal gerealiseerde controles, het bestede aantal uren, etc.) of als input voor de beleidsevaluatie (zoals de verbetering of verslechtering van het naleefgedrag van bedrijven of de milieukwaliteit in de regio).

19	Monitoring	Het bevoegd gezag handelt op grond van een systematiek van monitoring van het proces van vergunningverlening, toezicht en handhaving, de resultaten en voor zover mogelijk de effecten hiervan.
----	------------	---

2. Wabobeleidsplan als basis

Het Wabobeleidsplan is een belangrijke basis voor de procescriteria. In de volgende tabel is aangegeven hoe de relatie ligt tussen het Wabobeleidsplan en de verschillende procescriteria.

NR.	PROCESCRITERIUM	ROL WABOBELEIDSPLAN
1	Verantwoording van inzet, prestaties en resultaten	Zie hoofdstuk 3 deel 4 Wabobeleidsplan.
2	Probleemanalyse	Door de risicoanalyses in het Wabobeleidsplan maakt de probleemanalyse integraal onderdeel uit van het Wabobeleidsplan.
3	Vergelijking en auditing	Zie hoofdstuk 4 deel 4 Wabobeleidsplan.
4	Prioritering en meetbare doelstellingen	Het Wabobeleidsplan legt de prioritering vast en zorgt voor meetbare doelstellingen; het betreft de input- en presentatiedoelstellingen. De naleef- en omgevingsdoelstellingen zijn niet operationeel gemaakt.
5	Vastleggen benodigde capaciteit in begroting	Er wordt vanuit gegaan dat de resultaten van de bestuurlijke afweging (zie criterium 11) worden vastgelegd in de begroting.
6	Vastleggen benodigde financiële middelen in de begroting	Er wordt vanuit gegaan dat de resultaten van de bestuurlijke afweging (zie criterium 11) worden vastgelegd in de begroting.
<i>Vergunningverlening</i>		
7	Strategie	De gemeente heeft zoals uit het uitvoeringsprogramma en (de uitwerking van de) toetsstrategie blijkt een duidelijke strategie voor aanvragen om omgevingsvergunning. Er is een basisaanpak afhankelijk van de zwaarte van een aanvraag. Afhankelijk van de activiteiten waarop de aanvraag betrekking heeft worden 'modulen' bijgeschakeld.
8	Beleid ruimtelijke ordening	De beschrijving van het uitvoeringsbeleid voor de activiteit strijdig gebruik in relatie tot de planologische regels is in het Wabobeleidsplan opgenomen. Het Wabobeleidsplan biedt geen strategisch beleidskader voor ruimtelijke ordening.
9	Objectieve criteria	Het Wabobeleidsplan maakt, in aanvulling op het gestelde in de Wabo en de lokale verordeningen, de criteria op basis waarvan vergunningverlening plaatsvindt verder transparant.
<i>Toezicht en handhaving</i>		
7	Nalevingsstrategie	Deze strategie maakt onderdeel uit van het Wabobeleidsplan.
8	Toezichtstrategie	Deze strategie maakt onderdeel uit van het Wabobeleidsplan.
9	Sanctiestrategie	Deze strategie maakt onderdeel uit van het Wabobeleidsplan.
10	Gedoogstrategie	Deze strategie maakt onderdeel uit van het Wabobeleidsplan.
11	Borging personele en financiële middelen	Op basis van het uitvoeringsprogramma op adequaat ambtelijk niveau is een bestuurlijke afweging gemaakt over de relatie tot taakuitvoering en beschikbare capaciteit.
12	Uitvoeringsprogramma	Het uitvoeringsprogramma maakt onderdeel uit van het Wabobeleidsplan.
13	Organisatorische condities	Zie hoofdstuk 7 deel 4 Wabobeleidsplan.
14	Kwaliteitsborging	Zie hoofdstuk 5 deel 4 Wabobeleidsplan.
15	Protocollen en instructies	Dit criterium valt buiten de scope van het Wabobeleidsplan.
16	Interne en externe afstemming	Dit criterium valt buiten de scope van het Wabobeleidsplan.
17	Protocollen communicatie, informatiebeheer en -uitwisseling	Dit criterium valt buiten de scope van het Wabobeleidsplan.

18	Uitvoeringsondersteunende voorzieningen	Dit criterium valt buiten de scope van het Wabobeidsplan.
19	Monitoring	Zie hoofdstuk 6 deel 4 Wabobeidsplan.

Uit de tabel kan worden afgeleid dat het Wabobeidsplan niet alle criteria afdekt. De belangrijkste 'open plekken' worden aansluitend kort toegelicht.

Allereerst bevat het Wabobeidsplan geen beleid voor de ruimtelijke ordening. Het Wabobeidsplan gaat er vanuit dat een dergelijk beleid aanwezig is. Daarnaast heeft het Wabobeidsplan geen relatie met een aantal criteria, omdat het criteria betreft aangaande de werkprocessen en uitvoering. De werkprocessen maken geen onderdeel uit van het Wabobeidsplan. Dat geldt ook voor de protocollen voor samenwerking en afstemming in de vorm van dienstverleningsovereenkomsten met andere bevoegde gezagen i.c. ketenpartners. In het kader van de implementatie van het Wabobeidsplan zal aan deze criteria de nodige aandacht moeten worden besteed.

3. De beleidscyclus (criterium 1)

Eén van de kwaliteitscriteria voor een professionele organisatie op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving is het vorm en inhoud geven aan een cyclisch proces. Handhaving is geen eenmalige activiteit, maar een jaarlijks terugkerende activiteit. Op basis van behaalde resultaten van het achterliggende jaar en de zich in dat jaar voorgedane ontwikkelingen wordt gekeken naar de consequenties voor de voorliggende jaren. Uitgangspunt bij het opzetten van deze cyclus is het jaarprogramma. Dit programma kijkt in detail één jaar vooruit. De beleidscyclus wordt als volgt vorm en inhoud gegeven rekening houdend met de jaarlijkse budgetcyclus. De beleidscyclus is in feite een opwaardering van het jaarlijks vervaardigen van een jaarverslag. Als voorbeeld om de beleidscyclus toe te lichten:

STAP	ACTIVITEIT
1.	Uiterlijk in de 2 ^e week van februari wordt het jaarverslag gemaakt. Er wordt één verslag gemaakt voor het afleggen van verantwoording aan diverse platforms, zowel intern (management, bestuur en andere opdrachtgevers) als extern (bijvoorbeeld provincie).
2.	Het handavingsjaarverslag wordt medio februari aan alle "partners" toegezonden.
3.	Eind februari worden enkele bijeenkomsten georganiseerd om het voorafgaande jaar te evalueren. Doel is om na te gaan op welke ontwikkelingen moet worden ingespeeld, welke zaken anders aangepakt moeten worden, waar betere afstemming nodig is e.d.. De punten 2 en 3 worden via een groeimodel voor wat betreft 'partners' en overleggen ingevuld.
4.	Begin maart wordt de evaluatie nota geschreven.
5.	Het jaarprogramma en het afdelingsplan moeten begin juni in concept beschikbaar zijn.
6.	De programma's worden door B&W en in de relevante commissies en Raad besproken.
7.	De programma's worden bij de begrotingsbesprekingen behandeld en vastgesteld.
8.	In oktober wordt het definitieve afdelingsplan vervaardigd.
9.	In januari wordt gestart met het geven van uitvoering aan het afdelingsplan en start de beleidscyclus opnieuw met het vervaardigen van het volgende jaarverslag.

Het jaarverslag zal minimaal de volgende onderdelen bevatten:

1. Rapportage van eigen indicatoren bij doelstellingen en/of prioriteiten. Het jaarverslag geeft de lokale resultaten weer aan de hand van de indicatoren, die worden gemonitord. Afwijkingen tussen planning en werkelijkheid worden daarbij toegelicht, evenals de te nemen maatregelen i.c. de consequenties hiervan voor het eerstvolgende programma.
2. Rapportage van de afspraken in het kader van de bestuursovereenkomsten. Het jaarverslag geeft de resultaten weer van de regionale resultaten waarbij de gemeente betrokken is geweest en van de resultaten van projecten, die op basis van gemaakte afspraken, door de eigen organisatie binnen de gemeente zijn uitgevoerd.
3. Communicatie in de brede zin des woords. Er wordt enerzijds ingegaan op de communicatie in het kader van de preventiestrategie en anderzijds op de communicatie tussen de verschillende instanties (overlegvormen, overige wijze van samenwerken en bereikte resultaten).
4. Verbeteringen. Het jaarverslag geeft inzicht in de verbeteringen die gedurende het verslagjaar zijn doorgevoerd.

In relatie tot de budgetcyclus kan het volgende schema worden opgesteld:

DATA	BEGROTINGSCYCLUS	BELEIDSCYCLUS
------	------------------	---------------

1 ^o kwartaal	Aanleveren gegevens rekening	
Uiterlijk 2 ^o week februari		Opstellen handavingsjaarverslag
1e week maart		Evaluatie lopend jaarprogramma
maart	Aanleveren gegevens 1 ^o financiële prognose	
april		Aanbieden handavingsjaarverslag aan raad
juni	Aanleveren gegevens begroting Aanleveren programma's t.b.v. program- mabegroting	Handavingsprogramma en afdelings- plan in concept gereed
september	Begroting definitief gereed Aanleveren gegevens 2 ^o financiële prognose	
oktober		Jaarprogramma en afdelingsplan defini- tief
november	Vaststellen begroting door raad	Vaststellen jaarprogramma door raad
december	Aanleveren gegevens 3 ^o financiële prognose	

4. Vergelijking en auditing (criterium 3)

De kwaliteit wordt vergroot als sprake is van een structureel verbetermechanisme op basis van 'plan, do, check en act'. Een toepassing hiervan is het vergelijken van de eigen organisatie met soortgelijke organisaties. Tot op heden is deze toepassing nog niet in praktijk gebracht. Interne auditing wordt gezien als een belangrijk middel om te toetsen of volgens de afspraken wordt gewerkt. Voor vergelijking van de eigen werkwijze met die van andere gemeenten moet worden ingestoken op provinciaal, regionaal of subregionaal niveau. De gemeente zal bij eventuele initiatieven van derden een afweging maken om hierbij aan te sluiten. Het primaat van de gemeente ligt echter in eerste instantie bij het verder professionaliseren van de eigen werkwijze en organisatie.

5. Kwaliteitsborging (criterium 14)

Het jaarprogramma en het jaarverslag vormen, zoals aangegeven, de spil. Deze zijn ingebed in een strategisch, operationeel en organisatorisch kader. De werkprocessen, het personeel, de communicatie en de bedrijfsvoering zijn de thema's die moeten leiden tot professioneel werken. Hierbij speelt het borgen van de behaalde kwaliteit een grote rol. Bij deze borging ligt het accent bij zeggen wat je doet, doen wat je zegt en laten zien dat je doet wat je zegt. Kortom het beheersen van de kwaliteit. Bij het beheersen of het controleren van de kwaliteit wordt nagegaan of datgene gebeurt wat binnen de organisatie is afgesproken. Afsproken normen en procedures worden bewaakt en beoordeeld wordt of de dienstverlening aan de eisen voldoet. Er wordt nagegaan of de opgelegde eisen ook zijn gehaald. Het regelmatig bijstellen van normen en procedures is dan ook een belangrijke opgave in het kader van de kwaliteitsborging.

In het kader van de kwaliteitsborging speelt "toetsing" een belangrijke rol. De toetsing heeft allereerst betrekking op de (dagelijkse) interne controle of er gewerkt wordt conform het kwaliteitssysteem.

Controle vindt plaats op 5 niveaus:

1. De medewerker dient altijd na te gaan of er gewerkt wordt conform de afspraken. Afwijkingen moeten schriftelijk worden gemotiveerd: via een memo of in de brief, die het dossier worden opgeborgen. De eerste verantwoordelijkheid van toetsing ligt dus bij de medewerker zelf.
2. Voor de kwaliteitsbewaking van specifieke onderdelen worden coördinatoren aangewezen, die twee keer per jaar steekproefsgewijs kwaliteitscontroles uitvoeren. Zij zullen twee keer per jaar vijf willekeurige zaken controleren.
3. Bij momenten waar een bepaalde beladenheid aan is te onderkennen vindt een collegiale toets plaats. Dit is of een collega toetsers / toezichthouder of een juridisch beleidsmedewerker. In de aansluitende tabel is een richtlijn voor de collegiale toets opgenomen:

SITUATIE	COLLEGIALE TOETS DOOR
Concept besluiten en besluiten naar aanleiding van een aanvraag	Juridisch beleidsmedewerker

Brieven naar aanleiding van controle bij recidive, pappenheimer of achterblijver	Collega toezichthouder / handhaver
Voornemens en besluiten voor bestuursrechtelijke handhaving	Juridisch beleidsmedewerker
Brieven effectuering bestuursrechtelijke handhaving	Juridisch beleidsmedewerker
Concept besluiten en besluiten voor gedogen	Juridisch beleidsmedewerker
Concept beschikking op verzoek tot handhaving	Juridisch beleidsmedewerker

- De juridisch beleidsmedewerker zal bij politiek gevoelige situaties een extra inhoudelijke controle uitvoeren.
- Door de juridisch beleidsmedewerker vindt jaarlijks een auditing plaats van de werkprocessen. Er vindt een controle plaats of er conform de protocollen wordt gewerkt. Er vindt geen vakinhoudelijke toetsing plaats.

De toetsing heeft daarnaast betrekking op de actualiteit van de probleem- en risicoanalyse, die ten grondslag ligt aan het Wabobeleidsplan. De juridisch beleidsmedewerker is verantwoordelijk voor deze toetsing. De toetsing vindt in principe één keer per 2 jaar plaats. Wanneer wet- en regelgeving indringend wijzigen en gevolgen heeft voor de analyse dan wel dat uit de evaluatie van het jaarprogramma (zie beleidscyclus) blijkt dat bijstelling noodzakelijk is, zal de frequentie worden bijgesteld.

Naast aandacht voor "toetsing" wordt gewerkt met een aantal verbeteringsmechanismen voor het bijstellen van processen en kwaliteit. Hiervoor worden de volgende instrumenten ingezet:

- De stand van zaken ten aanzien van de kwaliteitscriteria worden jaarlijks gemeten aan de hand van een checklist voor de eigen positiebepaling. De juridisch beleidsmedewerker voert de zelfevaluatie uit.
- Bij team- en afdelingsoverleggen komt professionalisering als vast agendapunt terug. De ervaringen worden tijdens dit agendapunt besproken. Op basis van het overleg kan zowel direct actie worden ondernomen als het doorschuiven van de actie tot een later tijdstip i.c. opname in het verbeterplan (zie punt 4).
- Er wordt een logboek met overzicht van de ondernomen acties voor directe bijsturing en acties ten behoeve van een verbeterplan geïntroduceerd. Dit logboek wordt bijgehouden door de juridisch beleidsmedewerker.
- Op basis van jaarlijkse zelfevaluatie en het logboek wordt ieder jaar een verbeterplan opgesteld door de juridisch beleidsmedewerker.
- De resultaten van specifieke toetsingen zoals eerder in dit hoofdstuk genoemd. Het betreft vooral de resultaten van de auditing door de juridisch beleidsmedewerker en de resultaten van de kwaliteitscontrole.

De jaarlijkse zelfevaluatie en het verbeterplan maken onderdeel uit van de beleidscyclus. Zij worden geïntegreerd in het jaarverslag.

6. Verantwoording en monitoring (criterium 19)

In dit hoofdstuk wordt een begin gemaakt met de opzet van de verantwoording en monitoring door in te gaan op de relevante indicatoren.

6.1. Indicatoren

In deze paragraaf worden de indicatoren, die ten grondslag liggen aan de verantwoording en monitoring gedefinieerd. De indicatoren hebben betrekking op de vergunningverlening, toezicht en handhaving. Zij zijn onderverdeeld naar een 3-tal type doelstellingen.

Vergunningverlening

TYPE	INPUTDOELSTELLINGEN	PRESTATIEDOELSTELLINGEN	NALEEFDOELSTELLINGEN
Definitie	• Heeft betrekking op de inzet van middelen door de organisatie in termen van tijd of geld; de doelstelling geeft het aantal mensuren / mensjaren (fte's) of de financiële middelen weer dat gedurende een bepaalde periode zal worden	• Heeft betrekking op de te leveren prestaties van de organisatie in termen van het aantal behandelde aanvragen of meldingen i.c. afgegeven vergunningen of meldingen (in relatie tot de begroting of raming)	• De mate waarin aanvragers zowel ten aanzien van presentatie als uitwerking een kwalitatief goede aanvraag of melding hebben ingediend. Dit is een aanvraag die voldoet aan de Mor of andere indieningsvereisten

	besteed (in relatie tot de begroting of raming)		<ul style="list-style-type: none"> • De mate waarin de behandeling binnen de wettelijke termijn heeft plaatsgevonden. • De mate van juridische kwaliteit van de beschikking
Indicatoren	<ul style="list-style-type: none"> • Het aantal uren besteed aan een bepaalde categorie aanvragen of meldingen • Het budget besteed voor bepaalde werkzaamheden in kader van behandeling van aanvragen of meldingen 	<ul style="list-style-type: none"> • Het aantal afgegeven beschikkingen per categorie (verleend, geweigerd e.d.) • Het aantal afgegeven meldingen per categorie. • Het aantal afgegeven ontheffingen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aantal aanvragen 1e keer niet volledig ingediend • Aantal aanvragen met besluit verlenging beslistermijn • Aantal aanvragen met aanhoudingsgrond • Gemiddelde doorlooptijd reguliere en uitgebreide procedure • Aantal aanvragen niet besloten binnen wettelijke termijn • Aantal ingediende bezwaren beroepsschriften • Aantal keren dat besluit is heroverwogen

Toezicht en handhaving

TYPE	INPUTDOELSTELLINGEN	PRESTATIEDOELSTELLINGEN	NALEEFDOELSTELLINGEN
Definitie	<ul style="list-style-type: none"> • Heeft betrekking op de inzet van middelen door de organisatie in termen van tijd of geld; de doelstelling geeft het aantal uren / maanden (fte's) of de financiële middelen waarvoor gedurende een bepaalde periode zal worden besteed 	<ul style="list-style-type: none"> • Heeft betrekking op de te leveren prestaties van de organisatie in termen van het aantal uitgevoerde controles 	<ul style="list-style-type: none"> • De mate waarin vergunninghouders zich houden aan de voorschriften in een vergunning of melding • De mate van actualiteit van de vergunning of melding • De mate van tevredenheid van burgers, bedrijven en instanties over hun directe omgeving
Indicatoren	<ul style="list-style-type: none"> • Het aantal uren besteed aan een bepaalde categorie vergunningen of meldingen • Het budget besteed voor bepaalde werkzaamheden in kader van controle van vergunningen of meldingen 	<ul style="list-style-type: none"> • Het aantal uitgevoerde controles per activiteit of type vergunning / melding 	<ul style="list-style-type: none"> • Het aantal uitgevoerde hercontroles • Het aantal keren dat is gebleken dat de vergunning niet meer toereikend is • Het aantal afgegeven afsprakenformulieren • Het aantal verzonden vooraanschrijvingen • Het aantal verzonden handhavingsbeschikkingen • Aantal ingediende bezwaar- en beroepsschriften • Het aantal geëffectueerde handhavingsbeschikkingen • Het aantal opgemaakte procesverbalen • Het aantal geconstateerde gebiedsgerichte overtredingen naar mate van urgentie • Het aantal ingediende meldingen (klachten)

6.2. Meten inputdoelstellingen (tijd)

Een aantal indicatoren uit de vorige paragraaf heeft betrekking op de urenbesteding. Om inzicht te krijgen in de urenbesteding wordt tijd geschreven. Dit gebeurt op basis van werkkorders/-nummers (WBU's). Om aansluiting te krijgen bij de opzet van het Wabobeleidsplan is een nieuwe opzet van de WBU's gemaakt. Deze is terug te vinden in de tabel op de volgende pagina's. De nummers 100 t/m 111 zijn de hoofdwerknummers: het zijn de activiteiten die vallen onder Wabo inclusief een algemene hoofdwerknummer voor de Wabo. De letters A t/m J zijn de subwerknummers en geven het type werkzaamheid aan dat is verricht. De cellen die in de tabel niet grijs zijn gemarkeerd zijn de combinaties

die daadwerkelijk worden gebruikt. Bij toetsing, programmatisch toezicht en beleid / advisering vindt een specificatie naar activiteit plaats. Bij de andere type werkzaamheden wordt alleen op algemeen Wabo niveau verantwoording afgelegd.

	A. Voorlichting en informatievoorziening	B. Toetsen aanvragen en meldingen	C. Zienswijzen, bezwaar & beroep vergunningen	D. Programmatisch toezicht	E. Toezicht n.a.v. klachtmeldingen	F. Handhaving n.a.v. programmatisch toezicht	G. Handhaving n.a.v. klachtmeldingen	H. Zienswijzen, bezwaar & beroep handhaving	I. Beleid, advisering	J. Administratieve ondersteuning
100 Wabo										
101 (Ver)bouwen van een bouwwerk										
102 Uitvoeren van een werk										
103 Strijdigheid planologisch kader										
104 Brandveilig in gebruik nemen bouwwerk										
105 Exploiteren milieu-inrichting										
106 Wijzigen monument										
107 Slopen van een bouwwerk										
108 Vellen van houtopstand										
109 Maken of voeren handelsreclame										
110 Gebiedsgericht toezicht activiteiten zonder vergunning / melding										
111 Toezicht bestaande bouw en bewoning recreatiewoningen										

6.3. Meten prestatiedoelstellingen (aantallen)

Een aantal indicatoren uit de eerste paragraaf heeft betrekking op aantallen. Informatie over aantallen moet worden afgeleid uit de specifieke bedrijfsapplicaties voor ondersteuning van de primaire processen. Aandacht in dit kader is vooral nodig voor de onderverdeling van aantallen naar specifieke categorieën zoals onderscheiden in het Wabobeleidsplan. Op dit moment zijn veel van deze categorieën nog niet opgenomen in de applicaties. Voorbeelden hiervan zijn de categorieën bouw- en sloopwerken.

7. Organisatorische condities (criterium 13)

De organisatorische condities hebben betrekking op een aantal criteria die ook reeds in het kader van de professionalisering van de milieuhandhaving van belang werden geacht.

7.1. Scheiding vergunningverlening en toezicht & handhaving op personeelsniveau

Eén van de belangrijke uitgangspunten is de scheiding van de vergunningverlening en het toezicht met de handhaving op personeelsniveau. Dit betekent dat een persoon geen combinatiefunctie mag vervullen van toezicht & handhaving en vergunningverlening: er dienen aparte toezichthouders en aparte vergunningverleners te zijn. Voor in principe alle activiteiten is deze scheiding aanwezig of binnen de eigen organisatie of vormt het een integraal deel van de afspraken met andere instanties zoals de Omgevingsdienst Achterhoek en de Veiligheidsregio Noord Oost Gelderland.

7.2. Roulatiesysteem

Vanuit het oogpunt van effectieve handhaving is het van belang dat bij inrichtingen waar frequent en intensief controles worden uitgevoerd een roulatie van de toezichthouders plaatsvindt. De Omgevingsdienst Achterhoek en de Veiligheidsregio Noord Oost Gelderland hebben diverse toezichthouders in dienst, waardoor het mogelijk is om verschillende controleurs in te zetten voor Winterswijk. Bij de opdrachtverlening wordt dit als eis meegenomen, waardoor wordt voorkomen dat dezelfde controleur meerdere malen of gedurende een langere periode een inrichting bezoekt.

7.3. Op schrift vaststellen van de bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden

De taken en verantwoordelijkheden van de medewerkers die werkzaam zijn op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving zijn vastgelegd in de generieke functieomschrijvingen. Het betreft hier de verantwoordelijkheid voor wettelijke taken die zijn vastgelegd in onder meer de Wabo, de Woningwet, de Wet ruimtelijke ordening, de Monumentenwet, de Wet milieubeheer, de Wet bodembescherming en de Algemene Plaatselijke Verordening (APV). De toezichthouders worden verder formeel aangewezen door het College van Burgemeester en Wethouders. Binnen de gemeente is een ondermandaatregeling opgesteld. Deze is vastgesteld op 8 maart 2012. De mandatering is geregeld tot op het niveau van de behandelend ambtenaar.

7.4. Bereikbaarheidsregeling voor buiten kantooruren

Gezien het zeer geringe aantal meldingen buiten kantoor tijden, wordt het niet wenselijk geacht om een volledige piketdienst voor toezicht en handhaving op te tuigen. De gemeente Winterswijk heeft ook geen klachtenlijn buiten de kantooruren, maar er kan wel worden gebeld en een bandje worden ingesproken. Er bestaat wel een bereikbaarheidsregeling in de gemeente Winterswijk.

De bereikbaarheidsregeling van de gemeente Winterswijk houdt het volgende in. Er bestaat een piketdienst voor de opzichters van de gemeente Winterswijk. Zij kunnen altijd binnen 15 minuten ter plaatse zijn. De dienstdoende opzichter is bekend bij de politie en brandweer. Daarnaast is een aantal medewerkers van de gemeente Winterswijk die kennis hebben van specifieke zaken, zoals milieu. De telefoonnummers van deze medewerkers worden aan de opzichters gegeven zodat zij, indien nodig, voor overleg gebeld kunnen worden. Daarnaast bestaat de mogelijkheid om de (milieu)politie te alarmeren. De managers van de gemeente Winterswijk hebben ook piketdienst. Dit houdt in dat de dienstdoende opzichter te allen tijde contact op kan nemen met een manager. De manager van de afdeling Veiligheid, Ruimtelijke Ordening en Milieu en de toezichthouders hebben de bevoegdheid om spoedeisende bestuursdwang toe te passen.

Inzake rampenbestrijding en grootschalige milieu-incidenten heeft de gemeente Winterswijk een samenwerkingsverband met de gemeenten Oude IJsselstreek en Berkelland. Zo zijn in die gemeenten AOV'ers aangesteld die piketdiensten draaien waardoor te allen tijde een AOV'er bereikbaar en beschikbaar is. De AOV'ers worden via de alarmcentrale Apeldoorn, de politie, de brandweer of de GHOR ingeschakeld. Eventuele opschaling gaat via GRIP. De werkwijze is als volgt: de opzichter van dienst gaat, bij een calamiteit, ter plaatse kijken. Indien hij inschat dat er iets anders moet gebeuren dan alleen het afvoeren van de stof (hun specialiteit), neemt hij contact op met één van de collega's via de telefoonlijst.

7.5. Regeling voor het uitbesteden van taken

Het uitvoeren van specialistische werkzaamheden in het kader van vergunningverlening, toezicht en handhaving wordt soms uitbesteed aan externe organisaties. Voor deze werkzaamheden zijn dan gelden vrijgemaakt in de begroting. Uitbesteding vindt plaats op basis van het inkoopbeleid van de gemeente Winterswijk. De Omgevingsdienst Achterhoek en de Veiligheidsregio verrichten structureel toetsing- en toezichtwerkzaamheden binnen de gemeente. Aan de hand van het uitvoeringsprogramma wordt de benodigde tijd en het benodigde budget voor deze taken vastgesteld. Het overeengekomen aantal en soort werkzaamheden (taakbeschrijving) en het daarvoor benodigde budget wordt vastgelegd door een opdrachtbevestiging in de vorm van een dienstverleningsovereenkomst.

Bijlage 2: conversietabel risicoanalyse - werkniveaus (algemeen)

		KANS X EFFECT (RISICO)					
EFFECT	E. Zeer ernstig	5	5	10	15	20	25
	D. Ernstig	4	4	8	12	16	20
	C. Groot	3	3	6	9	12	15
	B. Matig	2	2	4	6	8	10
	A. Klein	1	1	2	3	4	5
			1	2	3	4	5
			A. Zeer klein	B. Af en toe	C. Geregeld	D. Zeer vaak	E. Vrijwel zeker
			KANS				

werkniveau

	4	Integraal
	3	Representatief
	2	Beperkt
	1	Marginaal

Bijlage 3: risicoanalyse brandveilig gebruik

		cat. 1				cat. 2				cat. 3				cat. 4							
		A - Direct noodzakelijk				B - Noodzakelijk				C - Zeer gewenst				D - Niet direct noodzakelijk							
typologie bouwwerken		1,00				1,00				1,00				1,00							
wegingsfactor		effect	kans	risico	beleid	effect	kans	risico	beleid	effect	kans	risico	beleid	effect	kans	risico	beleid				
thema's wet- en regelgeving																					
1	Verlichting	1,00	5	3	15	15	1,00	5	3	15	15	1,00	5	3	15	15	1,00				0
2	Tijdig vaststellen brand	1,00	5	3	15	15	1,00	5	3	15	15	1,00	5	3	15	15	1	1	1	1	1
3	Vluchten bij brand	1,00	5	3	15	15	1,00	5	3	15	15	1,00	5	3	15	15	1	1	1	1	1
4	Bestrijden van brand	1,00	5	3	15	15	1,00	5	3	15	15	1,00	5	3	15	15	1	1	1	1	1
5	Bereikbaarheid hulpverleningsdiensten	1,00	5	3	15	15	1,00	5	3	15	15	1,00	5	3	15	15	1	1	1	1	1
6	Voorkomen van brandgevaar	1,00	1	1	1	1	1,00	1	1	1	1	1,00	1	1	1	1	1,00				0
7	Veilig vluchten	1,00			0	0	1,00			0	0	1,00			0	0	1,00				0
8	Bouwkundige brandveiligheid	1,00	5	3	15	15	1,00	5	3	15	15	1,00	5	3	15	15	1	1	1	1	1
		91				91				91				5							

Bijlage 4: risicoanalyse activiteit exploiteren milieu-inrichting

Gezien de omvang van de tabel wordt verwezen naar de externe bijlage (pdf).

Bijlage 5: risicoanalyse activiteit slopen van een bouwwerk

		cat. 1				cat. 2				cat. 3				cat. 4			
		Particuliere sloopasbest				Niet particuliere sloopasbest				Niet risicovol sloopwerk				Risicovol sloopwerk			
		1,00				1,00				1,00				1,00			
		effect	kans	risico	beleid	effect	kans	risico	beleid	effect	kans	risico	beleid	effect	kans	risico	beleid
thema's wet- en regelgeving																	
1	Constructieve veiligheid	1,00		0				0				0		3	1	3	
2	Openbare weg	1,00		0				0				0		1	1	1	
3	Belendingen	1,00		0				0				0		3	1	3	
4	Hinder en overlast	1,00		0				0				0		1	1	1	
5	Archeologie	1,00		0				0		4	3	12	X	4	3	12	X
6	Bodem	1,00		0				0				0		3	1	3	
7	Mobiele puinbrekers	1,00		0				0				0		3	1	3	
8	Riolering	1,00		0				0				0		1	1	1	
9	Kabels en leidingen	1,00		0				0				0		1	1	1	
10	Asbest	1,00	1	1	1	3	1	3				0		3	1	3	
11	Milieuschadelijke stoffen	1,00		0				0				0		2	1	2	
12	Sloopafval	1,00		0				0				0		2	1	2	
13	Terreinafwerking	1,00		0				0				0		1	1	1	
		1				3				12				36			

Bijlage 6: Tafel van Elf

De Tafel van Elf (T11) is een instrument waarmee een inschatting van het verwachte naleefgedrag van een doelgroep gemaakt kan worden en in aansluiting daarop de relatie met de benodigde handhaving-inzet kan worden bepaald. In deze bijlage wordt de Tafel van Elf verder toegelicht om inzicht te geven in het belang van een professionele communicatie op het gebied van handhaving.

Bij T11-analyses worden vier groepen met betrekking tot naleefgedrag onderscheiden, namelijk:

1. De spontane nalevers: deze groep is geneigd de regels na te leven en doet dat ook daadwerkelijk.
2. De per ongeluk overtreders: deze groep is geneigd de regels na te leven, maar overtreedt per ongeluk de regelgeving; het gaat hier dus om vergissingen.
3. De afgedwongen nalevers: het gaat hier om de groep die geneigd is te overtreden, maar wordt afgeschrikt door controle en sancties.
4. De bewuste overtreders: de groep die geneigd is te overtreden en dat ook daadwerkelijk doet.

De grootte van bovenstaande nalevinggroepen wordt bepaald door de gedragswetenschappelijke variabelen van de T11. De T11 factoren zijn verdeeld in drie clusters:

- Kennisfactoren: deze factoren geven de bekendheid met de regels bij de doelgroep weer en in hoeverre zij in staat is de regels na te leven.
- Motivatiefactoren: deze factoren zeggen iets over de normen en waarden van de doelgroep.
- Controle- en sanctiefactoren: deze factoren geven de mate van afschrikking weer vanuit de perceptie van de doelgroep.

Kennisfactoren

T1 Kennis van regels

De bekendheid met en duidelijkheid van wet- en regelgeving bij de doelgroep. Hoe meer regels, hoe ingewikkelder en onduidelijker, des te kleiner de kans op spontane naleving.

T1a bekendheid

- Kent de doelgroep de regels?
- Is de regelgeving niet te omvangrijk?
- Moet men veel moeite doen om op de hoogte te geraken van de regels?

T1b duidelijkheid

- Zijn of ontstaan er mogelijk twijfels over de toepasbaarheid van de regels?
- Zijn de regels voor de doelgroep niet te vaag of te ingewikkeld: begrijpt men wel wat ermee bedoeld wordt?
- Wordt van de doelgroep niet ten onrechte een bepaalde (technische of juridische) deskundigheid vereist om de regels te kunnen begrijpen?

Motivatiefactoren

T2 Kosten/baten

De (im)materiële voor- en nadelen die uit overtreden of naleven van de regel volgen, uitgedrukt in tijd, geld en moeite. Hoge kosten en weinig baten betekent een kleinere kans op spontane naleving; lage kosten en veel baten betekent een grotere kans op spontane naleving.

T2a financieel-economisch

- Nadelen van naleving: moet men veel moeite doen (administratief, fysiek) om aan de regels te voldoen?
- Voordelen van naleving: zijn er specifieke voordelen verbonden aan naleving van de regels, zoals bijvoorbeeld financiële prikkels?
- Nadelen van overtreding: zijn er bepaalde fysieke omstandigheden die het overtreden bemoeilijken (overtredingsdrempel)?
- Voordelen van overtreding: levert overtreden voor betrokkene voordelen op die in tijd of geld zijn uit te drukken?

T2b immaterieel

- Is naleven (of juist overtreden) goed voor het imago of de reputatie?
- Levert naleven of overtreden van de regels andere maatschappelijke of sociale voor- of nadelen op?

T3 Mate van acceptatie

De mate waarin het beleid en de regelgeving redelijk worden gevonden door de doelgroep. Hoge acceptatie leidt tot een grotere kans op spontane naleving; lage acceptatie leidt tot een kleinere kans op spontane naleving.

- Vindt de doelgroep het beleid en daaruit voortvloeiende normen voor zichzelf en/ of in het algemeen redelijk?
- Kan de doelgroep zich verenigen in de uitgangspunten van het beleid of bestaan daar verschillende inzichten over?
- Zijn de bedoelingen van de wetgever duidelijk en juist geformuleerd en zijn er geen mazen in de wet?
- Zijn er tussenlagen (bijv. beroepsgroep, uitvoeringsinstellingen) die de acceptatie kunnen bevorderen?
- Vindt de doelgroep dat de uitvoeringsinstellingen redelijk functioneren?
- Kan de doelgroep een bijdrage leveren aan het beleid (zelfregulering)?

T4 Gezagsgetrouwheid doelgroep

De mate van bereidheid van de doelgroep om zich te conformeren aan het gezag van de overheid. Hoe meer vertrouwen in het gezag, des te groter de kans op spontane naleving; hoe minder vertrouwen, des te kleiner de kans op spontane naleving.

T4a gezagsgetrouwheid

- Heeft de doelgroep respect voor de overheid, de wetgever of de uitvoeringsinstellingen?
- Leeft de doelgroep in het algemeen regels goed na?

T4b integriteit/ moraliteit

- In welke verhouding staan de normen en waarden die spelen in de doelgroep (bijvoorbeeld geloof of politiek) tot de normen en waarden die de overheid oplegt?
- Heeft de doelgroep andere gewoontes die in strijd kunnen zijn met de regels?

T5 Informele controle

De gepercipieerde (door de doelgroep zelf waargenomen) kans op positieve/ negatieve sanctionering van het gedrag van de doelgroep door niet-overheidsinstanties. Hoe meer informele controle, des te groter de kans op spontane naleving, mits er in het algemeen sprake is van acceptatie van regels bij de doelgroep.

- Merkt de omgeving het snel als iemand een overtreding pleegt?
- Bestaat er een hechte band tussen de doelgroep en de omgeving?
- Bestaan er informele controlestructuren?
- Keurt de omgeving het overtreden in het algemeen af?
- Indien de omgeving het overtredingsgedrag afkeurt, probeert ze dit dan ook op één of andere manier te corrigeren (sociale sanctie)?

Controle- en sanctiefactoren

T6 Informele meldingskans

De gepercipieerde kans dat een informeel geconstateerde overtreding gemeld wordt aan de overheidsinstanties.

- Is de omgeving van de doelgroep snel geneigd geconstateerde overtredingen te melden aan de overheid?
- Is in het algemeen bekend bij welke overheidsdienst geconstateerde overtredingen gemeld kunnen worden?
- Zijn er maatregelen genomen om de bereikbaarheid van de overheidsdienst te vergroten (kliklijn)?

T7 Controlekans

De gepercipieerde kans dat men gecontroleerd wordt op het begaan van een overtreding. Eventueel kan onderscheid worden gemaakt in fysieke en administratieve controle.

- Hoe groot is de objectieve controlekans (controledichtheid)?
- Hoe groot schat de doelgroep deze kans in?
- Waar hangt de subjectieve controlekans vooral van af?

T8 Detectiekans

De gepercipieerde kans op constatering van de overtreding indien door de overheid gecontroleerd wordt. Eventueel kan onderscheid worden gemaakt in fysieke en administratieve controle.

- Hoe moeilijk is het om overtredingen te constateren: moeten controleurs (financiële) experts zijn om fraude te ontdekken?
- Hoe moeilijk is het om de overtreding tot de overtreder te herleiden?
- Kunnen belangrijke documenten makkelijk vervalst worden?
- Zijn overtredingen moeilijk of juist makkelijk te constateren doordat ze plaats- en tijdgebonden zijn?

T9 Selectiviteit

De (verhoogde) gepercipieerde kans op controle en detectie in het geval van een overtreding door selectie van te controleren bedrijven, personen, handelingen of gebieden.

- Worden bij selecte controles relatief meer overtreders geconstateerd dan bij a-selecte controles?
- Hebben overtreders het idee dat ze altijd vaker gecontroleerd worden dan degenen die naleven?
- Wat is de aard en de kwaliteit van de gebruikte controle-/ opsporingsmethoden?

T10 Sanctiekans

De gepercipieerde kans op een sanctie indien na controle en opsporing een overtreding geconstateerd is.

- Wat is het sepot- of gedoogbeleid op dit wetgevingsterrein?
- Hoe groot is de kans dat men na een geconstateerde overtreding een sanctie krijgt opgelegd?
- Hoe groot schat de doelgroep deze kans in?
- Is een overtreding moeilijk te bewijzen?
- Schatten overtreders de kans op vrijspraak hoog in?

T11 Sanctie-ernst

De hoogte en soort van de aan de overtreding gekoppelde sanctie en bijkomende nadelen van sanctieoplegging.

T11a formele sanctiehoogte

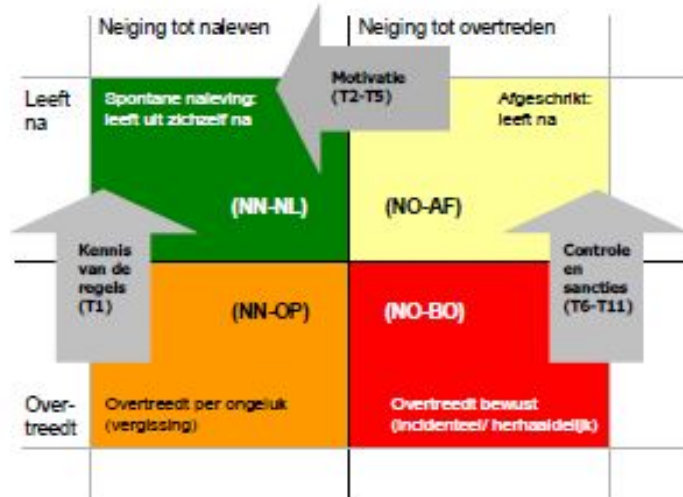
Weet de doelgroep welke sanctie hen bij overtreding boven het hoofd hangt?

- Schat de doelgroep deze sanctie als hoog in (lange gevangenisstraf, hoge geldboete, veel moeite om schade te herstellen)?
- Houdt de sanctie rekening met de financiële draagkracht van de overtreder?
- Wat is de snelheid van sanctieoplegging (lik-op-stuk)?

T11b immateriële kosten

- Vindt men het feit dat men met Justitie te maken krijgt (in geval van strafrechtelijke handhaving) vervelender dan de feitelijke sanctie?
- Heeft de tenuitvoerlegging van de sanctie nog bijkomende nadelen voor betrokkene (bijvoorbeeld ten aanzien van reputatie, imago, aanzien)?

De eerste cluster van factoren, de kennisfactoren, is van invloed op de omvang van de groep 'per ongeluk overtreders'. Het tweede cluster van factoren heeft betrekking op de mensen/ bedrijven die geneigd is regels en wetten te overtreden (de groep 'afgedwongen nalevers'). Het derde cluster bepaalt de omvang van de groep die daadwerkelijk overtreedt ('bewuste overtreders'). Onderstaand schema geeft het verband tussen nalevinggroepen en de T11 factoren schematisch weer.



De Tafel van Elf is een theoretisch instrument. Voor de praktische toepassing kan bij de analyse van overtredingen van wet- en regelgeving de Tafel van Elf worden vertaald naar de volgende te stellen vragen:

1. Wat is het exacte probleem?
2. Zijn er op dit moment regels ten aanzien van het thema? Zo ja, welke regels zijn aanwezig?
3. Welke maatregelen worden op dit moment reeds ondernomen om het probleem aan te pakken?
4. Wie zijn de overtreders?
5. Zijn de overtreders bekend met de regels?
6. Zijn de regels duidelijk voor "buitenstaanders"?
7. Hoeveel moeite moeten de overtreders doen om zich aan de regels te houden?
8. Wat levert het overtreden van de regels aan voordelen op?
9. Zijn overtreders zich ervan bewust wat het overtreden van de regels in maatschappelijke zin betekent?
10. Zijn de regels redelijk?
11. Zijn de overtreders ontvankelijk voor de regels?
12. Zijn de overtreders ontvankelijk voor sociale controle?
13. Is de omgeving geneigd om overtredingen te melden?
14. Wat is het beeld van de overtreders om "gepakt" te worden?
15. Hoe kijken overtreders aan tegen de hoogte van de sanctie en het soort sanctie?
16. Wat zijn adequate maatregelen voor de nabije toekomst?