

Vergunningen-, Toezicht- en Handhavingsbeleidsplan (VTH) 2025-2028

Burgemeester en wethouders van Berkelland;

Gelet op de Uitvoerings- en Handhavingsstrategie 2024 Gemeente Berkelland;

B E S L U I T E N :

1. Het Vergunningen-, Toezicht- en Handhavingsbeleidsplan (VTH) 2025-2028 vast te stellen;
2. Het VTH-Beleidsplan 2025-2028 ter informatie toe te zenden aan de gemeenteraad;
3. Het vastgestelde VTH-Beleidsplan 2025-2028 aan te bieden aan de Provincie;
4. De concernmanager Dienstverlening opdracht te geven in 2025 het VTH-Beleidsplan nader uit te werken in operationeel beleid en de realisatie verder te borgen in processen en verantwoordelijkheden.

VTH-Beleidsplan Berkelland 2025-2028



Dienstverlenend



Handhavend



Samen

Bestuurlijke samenvatting

Voor u ligt het Vergunningverlening-, Toezicht- en Handhavingbeleidsplan Berkelland (VTH-beleidsplan). Het is een verdere uitwerking van de op 21 mei 2024 vastgestelde Uitvoerings- en Handhavingsstrategie. Dit beleid richt zich op de de taken die voortvloeien uit het omgevingsrecht en de Algemene plaatselijke verordening (APV) inclusief bijzondere wetten. Ondanks de relatie tussen de omgevingsrechtelijke VTH-taken en de andere VTH-taken op grond van de openbare orde en veiligheid is een volledige integratie van deze taakvelden niet mogelijk. Voor openbare orde en veiligheid is dan ook ander beleid opgesteld namelijk: 'Het Integraal Veiligheidsplan 2024-2027'.

Visie op en prioritering van VTH-taken

In onze Uitvoerings- en Handhavingsstrategie uit 2024 hebben wij een visie/missie opgesteld ten aanzien van de inzet van VTH-processen. Met het vaststellen van dit beleidsplan werken we de volgende missie verder uit:

Het waarborgen van een gezonde en veilige leefomgeving binnen landelijke wet- en regelgeving en door de gemeenteraad gestelde kaders.

Toezicht en Handhaving gelden als bewakende, herstellende en correctieve instrumenten om de leefomgeving te beschermen tegen activiteiten die een negatief effect hebben. De belangrijkste prioriteit voor het uitvoeren van VTH-processen is daarom:

1. Het voorkomen van aantasting van de fysieke veiligheid en gezondheid;
2. Het waarborgen van de kwaliteit van de leefomgeving;
3. Het voorkomen van hinder.

Deze uitgangspunten, die het beschermen van de Berkellandse leefomgeving beogen, zijn keuzes die elders consequenties hebben. Dat de belangrijkste prioriteit voor VTH-processen bij deze drie uitgangspunten ligt, betekent dat andere doelen (zoals het mogelijk maken van allerlei initiatieven uit de samenleving) een lagere prioriteit hebben.

De gemeente Berkelland wil "slim en samen" integraal toezicht uitoefenen, waarbij voldoende kwaliteit van de controles is gewaarborgd en waarbij de klant centraal staat. Dit wordt vormgegeven door middel van "gecoördineerd toezicht" onder regie. Dat betekent dat per situatie wordt gekozen voor de meest efficiënte en klantvriendelijke werkwijze, gelet op de mogelijkheden en beperkingen binnen de gemeente Berkelland.

Gecoördineerd toezicht betekent:

- altijd signaleren voor elkaar;
- daar waar mogelijk controleren voor elkaar
- daar waar mogelijk controleren met elkaar en
- daar waar nodig en/of het niet anders kan: controleren na elkaar.

De gemeente Berkelland koppelt de frequentie en wijze van toezicht aan de prioriteit die aan een bepaalde handhavingstaak wordt toegekend. Hoe hoger de prioriteit, hoe actiever en diepgaander het toezicht. Dit sluit aan op het risicogestuurd handhaven.

In dit VTH-beleidsplan gestelde prioriteiten worden jaarlijks uitgewerkt in een uitvoeringsprogramma. Ook wordt er een evaluatierapportage (jaarverslag) gepresenteerd. Op basis van deze jaarlijkse evaluaties kunnen het beleid en de prioriteiten worden bijgesteld.

1. Inleiding

1.1 Kaders voor vergunningverlening toezicht en handhaving

1.1.1 Aanleiding

Met het vaststellen van dit beleid wordt de uitvoering van de VTH-taken geactualiseerd en afgestemd op de huidige uitvoeringssituatie. Het is gericht op uitvoeringsbeleid en maakt keuzes hoe de gemeente de aspecten, in het kader van wet- en regelgeving, uitvoert. Er moeten in relatie hiermee (bestuurlijke) keuzes worden gemaakt voor een nadere prioritering van taken. Deze prioritering en keuzes worden toegelicht in het jaarlijkse uitvoeringsprogramma Vergunningen, Toezicht en Handhaving.

1.1.2 Wat is nieuw?

Het nieuwe VTH-beleid is gericht op het samen bereiken van onze gemeentelijke ambities, verder is in dit nieuwe VTH-beleid alles in één document samengevoegd wat een goede grondslag biedt voor integrale afweging in het Fysieke domein. Daarnaast is de VTH-visie geactualiseerd en gericht op integrale uitvoering van de VTH-taken. Ook zijn de VTH-doelen beter verbonden met de doelen van de gemeente Berkelland. De prioriteiten zijn beter verbonden met de doelen waardoor de inzet van capaciteit beter kan worden gericht op de grootst mogelijke impact voor onze gemeente.



Dienstverlenend



Handhavend



Samen

1.2 Bevorderen van de naleving is keuze maken

Wij hebben de taak om de fysieke leefomgeving veilig, gezond, aantrekkelijk en duurzaam te houden. Om dit te realiseren zijn wetten opgesteld waaraan gebruikers van de leefomgeving zich dienen te houden. We maken helder wat wel en niet toegestaan is en geven duidelijke richtlijnen, waarbij we vastleggen welke rol wij spelen en welke bijdrage we verwachten van inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties.



Veilig



Leefbaar



Gezond



Duurzaam

We stellen heldere richtlijnen op en geven ruimte aan initiatieven die binnen deze regels passen. We zijn niet bang om de bestaande regelgeving te evalueren en houden bij het opstellen van nieuwe regels rekening met mogelijke problemen bij de toetsing en naleving. We richten ons op oplossingen en stellen een veilige, leefbare, gezonde en duurzame gemeente Berkelland voorop.

De regels die in de Omgevingswet en beleidsdocumenten zijn vastgelegd richten zich op de gebruikers van de fysieke leefomgeving. Zij worden geacht al deze regels na te leven en wij toetsen dit als gemeente ook. Dit gaat niet altijd vanzelf.

Regels zijn soms onbekend, te complex om direct te begrijpen of vragen investeringen van betrokkene om na te volgen. Van de gemeente wordt daarom verwacht dat zij toepasbare regels opstelt, samen met een omgevingsplan.

De regels zijn of worden omgezet in heldere handhavingsstrategieën en werkprocessen en -protocollen. Dit gaat gepaard met het kader dat de gemeente Berkelland geen gedoogbeleid kent.

De gemeente kan nooit alles vooraf toetsen of controleren en zo alle risico's van niet-naleving neutraliseren. Dat kost te veel tijd en geld. Ook de overlast die toezicht en handhaving voor de gebruikers oplevert stelt grenzen aan de wijze waarop en de mate waarin naleving wordt gestimuleerd. De gemeente moet dus keuzes maken met betrekking tot hoe men de beschikbare mensen en middelen het beste denkt te kunnen inzetten.

Keuzes maken houdt in dat we de risico's van niet-naleving tegen elkaar afwegen en vervolgens bepalen welke risico's meer en minder aanvaardbaar zijn. Op basis hiervan worden prioriteiten gesteld die bij vergunningverlening, het toezicht en handhaving door de gemeentelijke organisatie worden gehanteerd. Welke mate van risico's aanvaardbaar zijn en daarmee welke prioriteiten worden gesteld is een bestuurlijke keuze. Met dit beleidsplan als kapstok worden keuzes vastgelegd in risicomatrixen en handhavingsstrategieën. Deze geven onder andere een prioriteit aan de rechtmatigheid en richten zich vervolgens op de mate van impact van de niet-naleving.

1.3 Het VTH-beleidsplan als formeel document

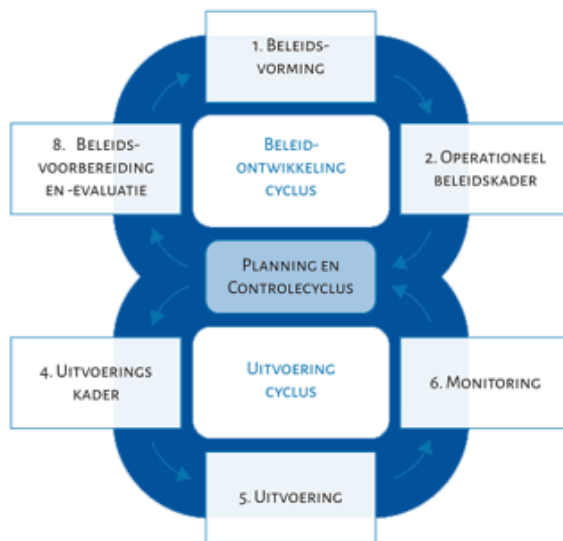
Het opstellen van dit beleidsplan is primair ingegeven door het feit dat op 1 januari 2024 de Omgevingswet in werking is getreden. De Omgevingswet vervangt in totaal 26 wetten, waaronder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo), op het gebied van het omgevingsrecht, en bundelt deze ineen. De belangrijkste uitgangspunten van de Omgevingswet zijn het verminderen en beter ordenen van regels, het bieden van meer ruimte voor lokaal maatwerk en initiatieven en snellere en meer samenhangende besluitvorming. De Omgevingswet vraagt om een cultuuromslag bij bestuursorganen, waarbij tussen verschillende afdelingen en overheden meer integraal wordt samengewerkt.

De invoering van de Omgevingswet heeft gevolgen voor de VTH-taken van de gemeente Berkelland. Zo krijgt de gemeente er nieuwe bevoegdheden bij en kan er makkelijker van (voorheen) landelijke normen afgeweken worden. Ook wordt samenhangend met de invoering van de Omgevingswet, door de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen, het bouwtoezicht gedeeltelijk geprivatiseerd. Tot 1 januari 2024 was dit een gemeentelijke aangelegenheid.

Het VTH-beleidsplan is essentieel om verschillende redenen:

1. **Duidelijkheid en richtlijnen:** Het biedt duidelijke richtlijnen en kaders voor vergunningverlening, toezicht en handhaving. Dit helpt medewerkers om voorspelbare beslissingen te nemen ten aanzien van de inwoners en aanvragers.
2. **Prioriteiten stellen:** Het helpt bij het stellen van prioriteiten, vooral in een veranderende omgeving met nieuwe wetten en regels. Hierdoor kunnen middelen en inspanningen effectief worden ingezet.
3. **Kwaliteitsborging:** Het waarborgt de kwaliteit van de dienstverlening door duidelijke doelen en standaarden te stellen. Dit draagt bij aan een veilige en gezonde leefomgeving.
4. **Integrale samenwerking:** Het bevordert samenwerking tussen verschillende afdelingen en externe partners, wat leidt tot een meer geïntegreerde aanpak van ruimtelijke ordening, bouwen en milieu.
5. **Verantwoording en transparantie:** Het maakt het mogelijk om verantwoording af te leggen aan bestuur en inwoners over de uitgevoerde taken en behaalde resultaten.

Het VTH-beleid van de gemeente Berkelland is organisch. De planning- en controlcyclus, zoals mede voorgeschreven door de artikelen 13.5 t/m 13.11 van het Omgevingsbesluit, vraagt om de toepassing van een strategische en operationele cyclus voor kaderstelling enerzijds en uitvoering anderzijds. Deze structuur wordt gevat in het onderstaande BIG-8 model.



Figuur: Big-8

De Big-8 is een dubbele plan-do-check-act cyclus waarbij beleid en uitvoering met elkaar verbonden worden. De bovenste regelkring betreft beleidskeuzen, strategie, het opstellen van een programma en beleidsevaluatie. De onderste regelkring betreft het uitvoeringsprogramma en de professionele werkwijze, uitvoering en monitoring.

1.4 Afbakening beleidsplan

Dit beleidsplan behandelt alle VTH-taken met betrekking tot de fysieke leefomgeving die wettelijk en volgens gemeentelijk beleid aan de gemeente zijn toegewezen. Het plan richt zich niet op de regels waaraan gebruikers van de leefomgeving zich moeten houden, maar op de prioriteiten die wij stellen bij vergunningverlening, toezicht en handhaving, en hoe deze prioriteiten worden bepaald. Het VTH-beleid vormt dus alleen een kader voor ons als bevoegd gezag. Daarnaast hebben wij ambities om, zonder strikte regels, haar inwoners te stimuleren de kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren. Deze stimulatie is gericht op het 'verder gaan dan de normen'. De uitwerking van deze beleidsdoelstellingen en ambities staan in dit beleidsplan en worden later verder geoperationaliseerd.

1.5 Bestuurlijke Rolverdeling

Het college van burgemeester en wethouders stelt het VTH-beleidsplan 2025 – 2028 gemeente Berkelland en jaarlijks het daarop gebaseerde VTH-Uitvoeringsplan vast. De bestuurlijke verantwoordelijkheid ten aanzien van het handhaven ligt bij de portefeuillehouder handhaving. Daarnaast ligt de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor openbare orde en veiligheid wettelijk bij de burgemeester.

De gemeenteraad van Berkelland heeft de Verordening VTH in april 2019 vastgesteld. Met de inwerking-treding van de Omgevingswet is deze verordening komen te vervallen en is per 1 januari 2024 de Verordening uitvoering en handhaving (omgevingsrecht) Berkelland 2024 van kracht geworden. Deze verordening regelt de kwaliteit van de uitvoering en handhaving van het omgevingsrecht door en in opdracht van burgemeester en wethouders.

1.6 Landelijke- en Regionale Ontwikkelingen

Tijdens de looptijd van dit VTH-beleidsplan 2025-2028 kunnen zich ontwikkelingen voordoen die invloed hebben op het doel en de prioriteiten uit dit beleid. Met het opstellen van dit beleid is zover mogelijk rekening gehouden met de onderstaande ontwikkelingen.

1.6.1 Landelijke ontwikkelingen

Wet kwaliteitsborging voor het bouwen

De Wet kwaliteitsborging (Wkb) treedt in werking met de Omgevingswet begin 2024. Met de komst van deze wet toetst de gemeente niet meer inhoudelijk aan bouwtechnische voorschriften, maar controleert of de opdrachtgever werkt met een toegelaten, bij de bouwactiviteit passend instrument en een onafhankelijke kwaliteitsborger. Ook controleert de gemeente of alle specifieke risico's voor dat bouwwerk in de risicobeoordeling in kaart zijn gebracht en in het borgingsplan zijn vastgelegd. Mocht toezicht en handhaving noodzakelijk zijn, dan biedt de Wkb in aanvulling op de Algemene wet bestuursrecht ver-

schillende handvatten om te kunnen beschikken over de noodzakelijke informatie. Dit alles vraagt een aanzienlijk aantal wijzigingen in processen, competenties en informatievoorziening die de gemeente voor de inwerkingtreding van dit nieuwe stelsel moet implementeren. Denk hierbij aan de implementatie van de 'big 8' en het opstellen van nieuwe werkprotocollen.

Landelijke handhavingsstrategie omgevingsrecht (LHSO)

In oktober 2022 is de 'Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht' (LHSO) landelijk uitgekomen. Door de komst van de LHSO treden handhavende instanties zoals: overheden, omgevingsdiensten, het OM en de politie op eenzelfde manier op bij overtredingen. Zo ontstaat er een gelijk speelveld, wordt het rechtsgevoel gerespecteerd en blijft de leefomgeving veilig, schoon en gezond. Door de LHSO te volgen, komen wij de gezamenlijke (landelijke) visie na met betrekking tot integraal optreden bij overtredingen. De vaststelling van de LHSO gaat wel gepaard aan de vaststelling van onderhavig "VTH-beleidsplan Berkelland 2025 – 2028" en maakt hier onderdeel van uit. Ten aanzien van dwangsombedragen en begunstigingstermijnen blijft in de gemeente Berkelland het handhaafbeleid 'fysieke leefomgeving 2010-2011' van kracht. Daarmee wordt de tot het LHSO behorende 'leidraad dwangsombedragen en begunstigingstermijnen' niet overgenomen.

1.6.2 Ondermijning

Op het gebied van ondermijning bestaan meerdere wetten/wetsvoorstellen waarmee het instrumentarium van de overheid voor de aanpak van ondermijning wordt uitgebreid en versterkt. Twee meest concrete voorbeelden zijn de verruiming van artikel 13b Opiumwet en een voorstel tot wijziging van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob).

Verruiming artikel 13b Opiumwet

Op 11 december 2018 heeft de Eerste Kamer het wetsvoorstel tot wijziging van de Opiumwet (verruiming sluitingsbevoegdheid) aangenomen. Het gewijzigde artikel 13b Opiumwet is in 2019 in werking getreden. Het voornoemde artikel biedt burgemeesters de mogelijkheid om panden te sluiten als er voorwerpen of stoffen worden aangetroffen die duidelijk bestemd zijn voor het telen of bereiden van drugs, zoals bepaalde apparatuur, chemicaliën en versnijdingsmiddelen. Voorheen kon een pand alleen worden gesloten als geconstateerd werd dat een handelshoeveelheid drugs aanwezig was, werd verkocht of afgeleverd. Het college van B&W heeft in 2020 de 'Beleidsregel van de burgemeester van de gemeente Berkelland houdende regels omtrent het uitoefenen van zijn bevoegdheden in het kader van artikel 13b Opiumwet' vastgesteld en deze wordt sindsdien ook toegepast.

Wijziging Wet Bibob

De Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (hierna: 'Wet Bibob') biedt een bestuurlijk instrument om overheden te ondersteunen bij het voorkomen van het ongewild faciliteren van criminele activiteiten. De wet is destijds aangepast om de toepassingsmogelijkheden van de Wet Bibob te verruimen met o.a. een uitbreiding van de mogelijkheden tot het doen van eigen onderzoek en een uitbreiding van het toepassingsbereik van de wet. Zo is in de wet opgenomen dat bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak toegang krijgen tot de justitiële gegevens van 'relevante' derden, zoals vermogensverschaffers, bestuurders, aandeelhouders, leidinggevendenden of beheerders van betrokkenen. Het idee hierachter is dat bestuursorganen zich dan een beter oordeel kunnen vormen over de zakelijke omgeving van de betrokkene en daarmee over diens integriteit. Het college van B&W heeft in 2020 de 'Beleidsregel van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Berkelland houdende regels omtrent de toepassingen van de Wet Bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur voor de gemeente Berkelland (Beleidsregels Wet Bibob gemeente Berkelland 2020)' vastgesteld en deze wordt sindsdien ook toegepast.

1.6.3 Regionale Ontwikkelingen

Samenwerkingsconvenant 'groene BOA's'

In 2018 hebben de provincie Gelderland en de politie een nieuw convenant "Handhaven op elkaars grondgebied, regio Oost-Nederland" opgesteld en ter ondertekening voorgelegd aan alle handhavingspartners betrokken bij het toezicht in het Gelderse buitengebied. Het convenant ziet op de samenwerking tussen de lokale handhavingspartners in het buitengebied en het optreden op elkaars grondgebied/terrein. De lokale handhavingspartners zijn groene boa's die werkzaam zijn bij bijvoorbeeld provincie, gemeenten, omgevingsdiensten, natuurbeschermingsorganisaties, particuliere terreineigenaren, sportvisfederaties, politie en Koninklijke Marechaussee. De gemeente maakt hierbij gebruik van de groene BOA's van de Omgevingsdienst Achterhoek (ODA).

Project Theseus

Het Theseus-project is een samenwerking tussen het Openbaar Ministerie, politie, Gelderse omgevingsdiensten en provincie Gelderland. Het projectteam Theseus helpt gemeenten integraal te werken om ondermijning op bedrijventerreinen aan te pakken en te voorkomen. Het team ondersteunt gemeenten

met preventieve controles uitvoeren en data-analyses maken. Met die hulp vergroten gemeenten de weerbaarheid en bewustwording van ondernemers.

Project Ariadne

Het Ariadne project is een samenwerkingsproject van het OM, politie en provincie in Gelderland en onderdeel van het project Vitale Vakantieparken. Hiermee wordt criminaliteit en ondermijning aangepakt rondom vakantieparken. Daarbij worden Gelderse gemeenten in meer of mindere mate intensief ondersteund op het gebied van toezicht en handhaving. Dit project is financieel mogelijk gemaakt door het Ministerie van Justitie en Veiligheid, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de provincie Gelderland. De gemeente Berkelland neemt deel aan het project en dit heeft ook resultaat opgeleverd.

Regionale werkgroep ondermijning

Acht gemeenten in de Achterhoek hebben een aantal jaren geleden de intentie uitgesproken om de samenwerking te zoeken om ondermijning beter aan te kunnen pakken. De gemeenten helpen elkaar door kennisdeling, uitwisselen van goede voorbeelden, efficiënt organiseren van activiteiten en trekken waar mogelijk samen op. Er is een gezamenlijke werkgroep onder aansturing van een gezamenlijke projectleider. De projectleider ondersteunt in complexe casuïstiek en adviseert bij het prioriteren van thema's. Vanuit de genoemde werkgroep is onder andere de aanpak van mensenhandel geïntensiveerd.

Keurmerk Veilig Buitengebied

Diverse gemeenten in Achterhoek Oost, waaronder Berkelland, zijn in 2019 gestart met de werkgroep Veilig Buitengebied. Doel is om het buitengebied veilig te houden en waar nodig veiliger te maken. Structurele samenwerking tussen publieke en private partijen in de aanpak van criminaliteit vormt de basis. Deze samenwerking brengt diverse partijen samen en zorgt voor een gedeelde verantwoordelijkheid en wordt derhalve ook voortgezet.

2. Strategisch beleidskader

In dit hoofdstuk worden de missie en visie van de gemeente Berkelland beschreven. Deze vloeien voort uit de Uitvoerings- en Handhavingsstrategie 2024 Gemeente Berkelland, en werkt deze verder uit. Zij zijn leidend voor het VTH-beleid en daarom hier wederom opgenomen. Een goed VTH-beleid begint met besef van de vraagstukken die we met het beleid willen sturen. De risico's die de veiligheid, leefbaarheid en duurzaamheid van de Berkellandse leefomgeving bedreigen vormen de kern van deze uitdaging waarvoor de gemeente als uitvoerder van het VTH-beleid staat.

2.1 Gebiedsbeschrijving en probleemanalyse

'Het Berkellands landschap met de beekdalen, het coulisselandschap en de landbouw zijn karakteristiek voor de gemeente Berkelland. Met ongeveer 44.000 inwoners, biedt de gemeente een prachtig groen landschap en landelijk woonmilieu. Vanuit het naoberschap, de sfeervolle kernen en een open en rustig buitengebied is het een levendige en toch ook rustige gemeente voor haar inwoners, ondernemers en bezoekers. De agrarische sector is een belangrijke economische pijler in de gemeente. Uitdaging is om alle kwaliteiten en krachten op een gebalanceerde manier te laten samengaan met opgaven en ontwikkelingen waar we als gemeente voor staan.'

Bovenstaande alinea is de inleiding van de recent vastgestelde omgevingsvisie van de gemeente Berkelland. Deze introductie is niet alleen een treffende gebiedsomschrijving, maar legt ook de kwetsbare omgevingswaarden bloot die de gemeente Berkelland wil beschermen. Om enerzijds de Berkellandse leefomgeving schoon, veilig en gezond te houden en anderzijds ruimte te bieden aan initiatieven uit de samenleving, kunnen vergunningverlenings-, toezicht-, en handhavingsprocessen (VTH) ingezet worden. Cijfermatig kenmerkt Berkelland zich als volgt:

- **Oppervlakte gemeente:** 260,21 km²
- **Aantal inwoners:** 43.933 (2024)
- **Aantal woonruimten:** 19.840
- **Cap. Bijz. woongebied:**
- **Woningen:** 19.840
- **Woonwagens:** 3 standplaatsen
- **Recreatiewoningen:** 1200 recreatiewoningen
- **Aantal milieu gerelateerde bedrijven:**
- **Horeca inrichtingen:** 150
- **Aantal A B C evenementen:** Ongeveer 350 evenementen per jaar

- **Bestemmingsplannen:**
- **Aantal geregistreerde honden:** 3000
- **Aantal gebruiksvergunningen /meldingen:**

De gemeente Berkelland ligt in de Achterhoek, op de grens met Twente in de provincie Gelderland. Het gebied wordt gekenmerkt door een mix van landelijke en stedelijke elementen, met een sterke nadruk op natuur en recreatie. De gemeente ontstond in 2005 door de samenvoeging van de voormalige gemeenten Borculo, Eibergen, Neede en Ruurlo

Berkelland staat bekend om de prachtige landschappen, waaronder het stroomgebied van de rivier de Berkel. Het is daarnaast één van de grootste plattelandsgemeenten van Nederland met veel landbouw. Het gebied biedt tal van recreatieve mogelijkheden, zoals wandelen, fietsen en watersporten. Daarnaast zijn er diverse culturele en historische bezienswaardigheden, zoals kastelen en musea. De gemeente zet zich ook in voor duurzaamheid en leefbaarheid, met initiatieven gericht op groenere en veiligere wijken. Er is een actieve gemeenschap die betrokken is bij lokale projecten en evenementen, wat bijdraagt aan een sterke sociale cohesie.

De diversiteit van Berkelland vereist een passend VTH-beleid. De aanpak in Berkelland kan het beste worden omschreven als een combinatie van een gebiedsgerichte en een persoonsgerichte benadering. Bij de gebiedsgerichte aanpak wordt rekening gehouden met de verschillende soorten gebieden en de unieke kenmerken die Berkelland onderscheiden. De persoonsgerichte benadering richt zich meer op het individu en de verschillende doelgroepen. Dit wordt verder uitgewerkt in de (nog op te stellen) risicoanalyse.

2.2 Beleid in Berkelland

Hieronder staan de missie en visie beschreven ten aanzien van de VTH-taken die door de gemeente zelf worden uitgevoerd.

Missie

Met het vaststellen van dit beleid willen we de volgende missie uitwerken:

Het waarborgen van een gezonde en veilige leefomgeving binnen landelijke wet- en regelgeving en door de gemeenteraad gestelde kaders.

Visie

De visie van de gemeente Berkelland op de fysieke leefomgeving is gericht op het creëren van een duurzame, veilige en gezonde leefomgeving die bijdraagt aan de kwaliteit van leven voor alle inwoners.

- **Duurzame Ontwikkeling:** Berkelland streeft naar een balans tussen economische groei, milieubescherming en sociale welzijn. Dit betekent dat nieuwe ontwikkelingen duurzaam moeten zijn en bijdragen aan de lange termijn doelen van de gemeente;
- **Participatie en Samenwerking:** De gemeente hecht veel waarde aan de betrokkenheid van inwoners, bedrijven en andere belanghebbenden bij de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. Dit wordt gestimuleerd door participatieprocessen en samenwerking op lokaal niveau;
- **Behoud van Landschap en Cultuurhistorie:** Het unieke landschap en de cultuurhistorische waarden van Berkelland worden gekoesterd en beschermd. Dit omvat het behoud van karakteristieke dorpsgezichten, natuurgebieden en agrarische landschappen;
- **Leefbaarheid en Vitaliteit:** De gemeente zet zich in voor het verbeteren van de leefbaarheid en vitaliteit van zowel de kernen als het platteland. Dit omvat het bevorderen van voorzieningen, infrastructuur en sociale cohesie;
- **Innovatie en Flexibiliteit:** Berkelland wil flexibel inspelen op nieuwe ontwikkelingen en innovaties, bijvoorbeeld op het gebied van energietransitie en klimaatadaptatie. Dit betekent dat de gemeente openstaat voor nieuwe ideeën en oplossingen die bijdragen aan een betere leefomgeving;

Deze visie is vastgelegd in de Omgevingsvisie Berkelland, die richting geeft aan de toekomstige ontwikkeling van de gemeente en de strategische doelen voor de fysieke leefomgeving beschrijft.

Voor bepaalde activiteiten is een vergunning noodzakelijk. Deze moet dan aangevraagd worden via het Digitaal Stelsel Omgevingsrecht (DSO). Na vergunningverlening houden wij toezicht op de uitvoering. Ook houden wij (risico gestuurd) toezicht om zo de gewenste duurzame, veilige en gezonde leefomgeving te waarborgen. In geval van overtredingen treden wij handhavend op. Dit optreden kan op verschillende manieren plaatsvinden. Zie hiervoor hoofdstuk 3 en ons Handhaafbeleid Fysieke leefomgeving 2010-2011.

De VTH-processen hebben gemeen dat zij vaak ingezet worden om belangrijke waarden van de Berkellandse leefomgeving te beschermen. Ze zijn onmisbaar voor de rechtszekerheid en rechtsbescherming van onze inwoners, ondernemers en bezoekers.

Vergunningen- en meldingsstelsels worden daarnaast ingezet als toestemmingsinstrument om grip te houden op activiteiten die impact hebben op de leefomgeving. Toezicht en Handhaving gelden als bewakende, herstellende en correctieve instrumenten om de leefomgeving te beschermen tegen activiteiten die een negatief effect hebben. De belangrijkste prioriteit voor het uitvoeren van VTH-processen is daarom:

1. Het voorkomen van aantasting van de fysieke veiligheid en gezondheid;
2. Het waarborgen van de kwaliteit van de leefomgeving;
3. Het voorkomen van hinder.

Deze uitgangspunten, die het beschermen van de Berkellandse leefomgeving beogen, zijn keuzes die elders consequenties hebben. Dat de belangrijkste prioriteit voor VTH-processen bij deze drie uitgangspunten ligt, betekent dat andere doelen (zoals het mogelijk maken van allerlei initiatieven uit de samenleving) een lagere prioriteit hebben. Dit betekent niet dat het nastreven van deze andere doelen voor de Gemeente Berkelland geen prioriteit heeft, maar dat de meeste waarde gehecht wordt aan het beschermen van de Berkellandse leefomgeving.

2.3 Risicoanalyse

Bij het maken van keuzes en het stellen van prioriteiten staat de beoordeling van het risico voor de leefomgeving voorop. Risico wordt hierbij gezien als de kans dat niet-naleving leidt tot ongewenste gevolgen en schade aan de leefomgeving (kans x effect). Hoe groter de kans op niet-naleving en schade aan de leefomgeving, des te meer de gemeente zal inzetten op naleving

Om de risico's te beoordelen, wordt er jaarlijks een ambtelijke risicoanalyse uitgevoerd, met name voor toezicht en handhaving. Deze analyse vormt de basis voor het jaarlijkse uitvoeringsprogramma. Hierbij wordt gebruik gemaakt van een transparant risicoanalysemodel dat, waar mogelijk, aansluit bij regionale toepassingen. Voor elk taakveld brengen de teams de wettelijke taken in kaart. Vervolgens wordt per taak het mogelijke negatieve effect vastgesteld. Dit negatieve effect wordt bepaald aan de hand van verschillende aspecten.

- Fysieke veiligheid en gezondheid
- Hinder/leefbaarheid

De keuze voor deze aanpak van de VTH-taken betekent tevens:

- Niet alles wordt getoetst en/of gecontroleerd. Incidenten kunnen zich voordoen, mogelijk juist op die terreinen en onderdelen die minder prioriteit hebben gekregen op basis van het VTH-beleid. Dit kan betekenen dat correctie achteraf nodig blijkt en hiervoor meer tijdsinvestering nodig is.
- Partijen die zich aan de regels houden worden positief beloond en krijgen minder aandacht
- Niet over elke geconstateerde overtreding wordt naleving afgedwongen ook al heeft de gemeente Berkelland in beginsel een handhavingsplicht. Structurele evaluatie geeft hierover inzicht en kan tevens aanleiding zijn tot bijstellen van de prioriteiten.

De gegevens van de risicoanalyse worden elk jaar gebruikt bij het opstellen van het uitvoeringsprogramma. De uitvoeringsagenda 2025 vindt u in bijlage 1.

Steeds meer zal deze systematiek ook doorontwikkeld kunnen worden voor het onderdeel vergunningen (toetsingsniveau afhankelijk van risico's). Binnen het jaarlijkse uitvoeringsprogramma kan dit uitgewerkt worden.

2.4 Sturen op naleving

Berkelland beschouwt het beheersen van risico's voor de leefomgeving als een vorm van gedragssturing. Het doel is om het gedrag van gebruikers van de fysieke leefomgeving te beïnvloeden, zodat zij zich aan de geldende regels houden. Het VTH-beleid biedt verschillende instrumenten om gedrag te sturen en naleving te waarborgen. Deze instrumenten gaan verder dan alleen vergunningverlening, controles en juridische maatregelen bij overtredingen. Ook bij het opstellen van regels en het geven van voorlichting zijn er mogelijkheden om gewenst gedrag te bevorderen. Een schematisch overzicht van de instrumenten die Berkelland gebruikt, is te zien in de volgende figuur:



De volgende uitgangspunten zijn hierover vastgesteld:

- De gemeente Berkelland gaat ervan uit dat het overgrote deel van de gebruikers van de leefomgeving uit zichzelf bereid is de verschillende normen na te leven. De benadering van de doelgroep is daarom gebaseerd op het vertrouwen in hun goede bedoelingen.
- Daar waar mogelijk wordt gebruik gemaakt van instrumenten en middelen die recht doen aan de goede bedoelingen van de doelgroep, zoals voorlichting.
- Alleen bij (bewuste) niet-naleving, herhaling of als iemand niet bereid is tot vrijwillige medewerking, of als de impact van de overtreding hierom vraagt zal de gemeente de haar ter beschikking staande juridische herstel- en sanctiemiddelen inzetten om het gewenste naleefgedrag af te dwingen.
- De gemeente neemt de gebruikers en hun bedoelingen serieus, maar verwacht ook een eigen verantwoordelijkheid. Daarbij geldt dat hoe professioneler de gebruiker is hoe meer er wordt verwacht van zijn eigen professionaliteit en verantwoordelijkheid voor de naleving van de regels.
- De gemeente geeft de voorkeur aan een pragmatische aanpak boven een principiële aanpak: De mate waarin risico's aanvaardbaar zijn is belangrijker dan het principiële van de regels.

2.5 Streefniveaus naleefgedrag

Om de capaciteit voor vergunningverlening, toezicht en handhaving zo effectief en efficiënt mogelijk te benutten, is het essentieel dat de gemeente het risiconiveau van niet-naleving dat zij kan en wil accepteren, duidelijk heeft. Een manier om dit te bereiken is door streefniveaus vast te stellen voor verschillende categorieën. De gemeente Berkelland moet bepalen welk niveau zij wil bereiken met vergunningverlening, toezicht en handhaving, en welk naleefgedrag zij verwacht van de gebruikers van de fysieke leefomgeving. Het vaststellen en monitoren van deze streefniveaus helpt om de VTH-inspanningen beter te richten op de risicobeheersing die binnen Berkelland het meest noodzakelijk is.

2.6 Regionale samenwerking

De gemeente Berkelland werkt niet alleen aan een veilige en gezonde leefomgeving. Een deel van de taken wordt uitgevoerd door de Omgevingsdienst Achterhoek (ODA), de Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland en het Waterschap Rijn en IJssel. Deze samenwerkingen zijn vaak gebaseerd op een opdrachtgever-opdrachtnemer relatie. De uitvoeringspartners hebben ook hun eigen wettelijke bevoegdheden en taken. De samenwerking omvat onder andere het uitvoeren van 'signaaltoezicht' voor elkaar. Door regelmatig overleg en afstemming op bestuurlijk en ambtelijk niveau, versterkt de gemeente Berkelland voortdurend de relatie en samenwerking met deze partners. Afspraken over procedures en verantwoordelijkheden worden indien nodig vastgelegd in (dienstverlening) overeenkomsten. In overleg met de uitvoeringspartners worden jaarlijkse werkprogramma's opgesteld, zodat Berkelland ook hier prioriteiten kan stellen. Door wetgeving, stijgende kwaliteitseisen en strakkere financiële kaders moet de gemeente steeds meer regionaal samenwerken bij de uitvoering van de VTH-taken. Dit betekent dat de autonomie van de gemeente om zelf het VTH-beleid te bepalen naar verwachting de komende jaren verder zal afnemen.

2.6.1 Omgevingsdienst Achterhoek (ODA)

Samenwerking was cruciaal bij de invoering van de Omgevingswet. Voor een omgevingsdienst, provincie of Rijkspartner is het niet mogelijk om bij elke gemeente afzonderlijk aan te sluiten, daarom zijn er binnen de Achterhoek samenwerkingsafspraken gemaakt voor reguliere procedures en meervoudige afspraken over verschillende initiatieven. Hierin zijn per organisatie termijnen afgesproken. Het concept van de omgevingstafel wordt voor regionale initiatieven derhalve ook toegepast. Daarnaast is de noodzaak om informatie uit te wisselen en te delen steeds groter geworden. De gemeente Berkelland werkt hiervoor met haar eigen zaaksysteem, dat is aangesloten op alle functionaliteiten van het nieuwe Digitale Omgevingsloket. Zo zal informatie binnen de VTH-keten direct beschikbaar zijn en gedeeld kunnen worden. Door de uniforme werkwijze en inrichting wordt het makkelijker om werk uit te wisselen en medewerkers breed in te zetten.

De Omgevingsdienst Achterhoek (ODA) draagt bij aan een veilige, duurzame en gezonde leefomgeving. Ze verlenen omgevingsvergunningen in opdracht van tien gemeenten en de provincie Gelderland. Daarnaast zien ze erop toe dat bedrijven voldoen aan de milieuwetgeving en -regels. De ODA voert ook toezicht en handhaving uit op het gebied van milieu, en biedt advies over diverse milieuonderwerpen zoals bodem, geluid en lucht. Ze werken nauw samen met andere regionale omgevingsdiensten en partners om hun taken effectief uit te voeren.

2.6.2 Veiligheidsregio Noord- en Oost- Gelderland

De Veiligheidsregio Noord- en Oost- Gelderland (VNOG) is een regionaal samenwerkingsverband (GR) tussen hulpdiensten en de tweeëntwintig gemeenten in het gebied tussen Winterswijk en Harderwijk. Het doel van deze Gemeenschappelijke regeling (GR) is het behartigen van de belangen van de aangesloten gemeenten op het terrein van de brandweer, geneeskundige hulpverleningsorganisatie en de rampenbestrijding, met daarnaast het realiseren van een gecoördineerde inzet van organisaties, instellingen en diensten die bij zware ongevallen en rampen zijn betrokken. Onderdeel van de Veiligheidsregio is de brandweer. Dit betekent dat voor een deel van het proces voor de vergunningverlening een beroep wordt gedaan op dit samenwerkingsverband. Het gaat hierbij om advies in het voortraject. Voor toezichtcontroles kan een beroep worden gedaan op dit samenwerkingsverband.

3. Risicogestuurd

Toezicht gebeurt op basis van een risicoanalyse waarbij de gemeente Berkelland haar toezichtcapaciteit zo efficiënt en effectief mogelijk inzet en waardoor het (geplande) toezicht plaats vindt op basis van vooraf gemaakte keuzes. Daarnaast dienen zich ook ongewone voorvallen of klachten aan waarbij niet gepland toezicht noodzakelijk is.

De gemeente Berkelland wil “slim en samen” integraal toezicht uitoefenen, waarbij voldoende kwaliteit van de controles is gewaarborgd en waarbij de klant centraal staat. Dit wordt vormgegeven door middel van “gecoördineerd toezicht” onder regie. Dat betekent dat per situatie wordt gekozen voor de meest efficiënte en klantvriendelijke werkwijze, gelet op de mogelijkheden en beperkingen binnen de gemeente Berkelland.

Gecoördineerd toezicht betekent:

- altijd signaleren voor elkaar;
- daar waar mogelijk controleren voor elkaar
- daar waar mogelijk controleren met elkaar en
- daar waar nodig en/of het niet anders kan: controleren na elkaar.

Frequentie, soort en wijze van toezicht

De gemeente Berkelland koppelt de frequentie en wijze van toezicht aan de prioriteit die aan een bepaalde handhavingstaak wordt toegekend. Hoe hoger de prioriteit, hoe actiever en diepgaander het toezicht. Dit sluit aan op het risicogestuurd handhaven. Daar waar sprake is van geen of weinig risico, wordt minder (diepgaand) gecontroleerd, steekproefsgewijs gecontroleerd of alleen op basis van het zogenaamde “piepsysteem” (meldingen/incidenten/signalen). Dat laatste is vooral gebaseerd op vertrouwen in het naleefgedrag en gebeurt uit oogpunt van efficiëntie en klantgerichtheid (verminderen toezichtlast).

Prioriteit	Mate van toezicht
Heel hoog	Proactief toezicht. Er wordt actief toegezien op het naleven van de regels. Dit toezicht vindt programmatisch plaats, op basis van een vastgesteld werkprogramma. Daarin wordt bijvoorbeeld de frequentie van de controles aangegeven. Daarnaast wordt actief gezocht naar overtredingen, door o.a. administratieve controles en algemene controlerondes.

Hoog	Actief toezicht. Er wordt toezicht gehouden op basis van een vastgesteld werkprogramma.
Gemiddeld	Het toezicht is minder intensief en vindt vooral steekproefsgewijs plaats op basis van in het programma nader te benoemen criteria dan wel door (gebiedsgerichte) algemene controlerondes.
Laag en heel laag	Er is sprake van passief toezicht. Dit is het zogenaamde "piepsysteem" en er wordt gecontroleerd op naleving van de regels bij handhavingsverzoeken of meldingen.

De mate van diepgang van de controles wordt bepaald door het mogelijke risico dat aan een bepaalde activiteit verbonden is. Veiligheid en gezondheid staan voorop. Daarbij wordt echter ook uitgegaan van de verantwoordelijkheid van de burgers en bedrijven zelf.

4. Kaders voor uitvoering (kwaliteitsborging) en voorlichting

4.1 Algemeen

Als inwoners, instellingen en bedrijven weten waaraan zijn moeten voldoen en ook weten wat de gemeente van hen verwacht, dan kunnen veel misverstanden bij voorbaat worden vermeden.

Kortom, voor een goede uitvoering van het VTH-beleid en het daaruit voortvloeiende jaarlijkse uitvoeringsprogramma is een goede uitvoeringsorganisatie onontbeerlijk. Dit betekent dat de gemeente bij de inrichting van haar organisatie rekening moet houden en voorwaarden moet scheppen om een goede borging van een effectieve en efficiënte uitvoering mogelijk te maken en tevens kan voldoen aan de eisen zoals gesteld in hoofdstuk 3.

Om deze kwaliteit te borgen worden voor een goede uitvoering de volgende instrumenten ingezet:

- Communicatie en voorlichting
- Samenwerken met andere organisaties
- Monitoring en registratie
- Verslaglegging

4.2 Communicatie en voorlichting

De gemeente Berkelland gaat uit van een grote verantwoordelijkheid van inwoners, bedrijven en instellingen

Dit duidt op het streven naar spontane naleving van regels en daarmee het bewerkstelligen van gewenst gedrag. Om dit te bewerkstelligen zullen de communicatie en voorlichting een vooruitgeschoven rol moeten krijgen. Vaak is onwetendheid en onbekendheid met de regels de oorzaak van niet naleving van die regels.

Kennis van wet- en regelgeving is belangrijk als er geen 'persoonlijk belang' is om regels vanzelf na te leven. Een goed naleefgedrag kan dan vaak alleen worden bereikt als men op de hoogte is van deze wet- en regelgeving maar ook het belang daarvan onderschrijft. Dit is ook van belang voor de legitimiteit oftewel 'bestaansrecht' van de overheid en draagt bij aan de geloofwaardigheid daarvan.

Daarbij is het van belang, dat communicatie op de juiste moment plaatsvindt en aansluit bij de doelgroep. Ook moet een afweging worden gemaakt wanneer welke communicatiemiddelen het beste kunnen worden ingezet. Buiten de formele communicatie momenten, voortvloeiend uit de Algemene wet bestuursrecht, wordt daar waar mogelijk ook gecommuniceerd op de volgende momenten:

- Bij het vaststellen van nieuwe wet en regelgeving;
- Bij het vaststellen van jaarprogramma's en/of jaarverslagen
- Bij afgifte of weigeren van een vergunning
- Bij uitvoering van toezicht

Waar mogelijk en gewenst vindt gerichte doelgroep-communicatie plaats

4.3 Samenwerken met andere organisaties

In het kader van efficiëntie, klantvriendelijkheid en wet en regelgeving zal steeds meer samen worden gewerkt met andere handhavende instanties die actief zijn op het grondgebied van de gemeente.

Daarbij kan de samenwerking inhouden:

- Samen controleren
- Afstemmen controles

- Uitwisselen informatie
- Signaalfunctie

In de uitvoering van VTH-taken dient samenwerking met andere organisaties binnen de bestaande mogelijkheden een duidelijke plaats te krijgen. Dit wordt uitgewerkt in het uitvoeringsprogramma.

4.4 Monitoring en registratie

In algemene zin is het moeilijk om de effectiviteit van inspanningen meetbaar te maken. Dit geldt, in deze context, even zeer voor het meetbaar maken van de effectiviteit van handavingsinspanningen, maar ook de effectiviteit van voorlichting en communicatie. Om toch na te kunnen gaan of de beleidsdoelen en de hieruit voortvloeiende werkzaamheden zijn uitgevoerd en deze inspanningen zijn gehaald is het belangrijk dat er monitoring en registratie plaatsvindt. Onder monitoring wordt verstaan: het systematisch verzamelen, analyseren, gebruiken en communiceren van informatie over de voortgang van een project of activiteit. De betekenis van registratie spreekt voor zich. Getallen zeggen op zich niet zoveel over de effectiviteit van de inspanningen, maar ze maken het proces wel inzichtelijk. Daarnaast wordt geprobeerd niet enkel de individuele cijfers beoordeeld, maar vooral de verhoudingen tussen deze cijfers en de ontwikkelingen over een lange periode geven een beeld en een uitkomst. In het jaarverslag worden de gemaakte keuzes vanuit het uitvoeringsprogramma (cijfermatig) toegelicht en worden de resultaten van het afgelopen jaar vastgelegd. Voor de monitoring en registratie wordt gebruik gemaakt van de beschikbare geautomatiseerde systemen. We zien het hierboven genoemde als, het door middel van groei te bereiken, gewenste model.

4.5 Verslaglegging

In de evaluatierapportage wordt het uitvoeringsprogramma van het voorafgaande jaar geëvalueerd en wordt verantwoording afgelegd over de uitvoering van het VTH-beleid. Naast de inhoudelijke verslaglegging kan de evaluatierapportage ook een beoordeling van de organisatie geven en kunnen nieuwe ontwikkelingen benoemd worden die aanleiding kunnen geven tot het bijstellen van het VTH-beleid. De ontwikkelingen waarbij aan moeten worden gedacht zijn bijvoorbeeld wijzigingen in wet- en regelgeving, wijzigingen van taken, bestuurlijke- en ambtelijke visies en ambities. De evaluatierapportage wordt, samen met het uitvoeringsprogramma van dat jaar, ter informatie aan de gemeenteraad aangeboden en opgestuurd naar de provincie in het kader van interbestuurlijk toezicht uiterlijk voor 1 maart van ieder jaar.

6 mei 2025,

Burgemeester en wethouders van Berkelland,

*de secretaris,
drs. J. Jonker*

*de burgemeester,
drs. J.H.A. van Oostrum*