

Integrale Uitvoerings- en handhavingsstrategie Twenterand 2024-2028

Het college van Twenterand maakt bekend dat zij op 17 december 2024 het 'Integrale Uitvoerings- en handhavingsstrategie Twenterand 2024-2028' (nieuwe VTH-beleid) heeft vastgesteld.

Reden

Wettelijk verplichting om een geactualiseerd VTH-beleid te hebben. I.v.m. de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024 hebben wij ons VTH-beleid geactualiseerd en aangepast op de nieuwe wet- en regelgeving.

Inwerkingtreding en inzage

Het Integrale 'Uitvoerings- en handhavingsstrategie Twenterand 2024-2028' treedt inwerking op de dag na bekendmaking. Het 'Integrale Uitvoerings- en handhavingsstrategie Twenterand 2024-2028' is in te zien via het digitale gemeentebblad dat te vinden is op www.overheid.nl en op de website van de gemeente Twenterand.

Geen bezwaar en beroep

Tegen dit 'Integrale Uitvoerings- en handhavingsstrategie Twenterand 2024-2028' staan geen bezwaar- en beroepsmogelijkheden open op grond van de Algemene wet bestuursrecht.

1. Inleiding

Met deze integrale Uitvoerings- en handhavingsstrategie Twenterand 2024-2028 legt het college van Burgemeesters en Wethouders van de gemeente Twenterand de basis voor de programmatische en integrale uitvoering van de wettelijke taken op het gebied van Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (hierna: VTH) binnen het fysiek domein voor de aankomende jaren.

Deze integrale Uitvoerings- en handhavingsstrategie heeft geen externe werking, maar fungeert als sturingskader voor de ambtelijke organisatie. De keuzes die we maken hebben namelijk impact op de manier waarop we onze taken uitvoeren, hoeveel mankracht we nodig hebben en welke financiën daar tegenover moeten staan. Ook maakt deze integrale Uitvoerings- en handhavingsstrategie duidelijk welke onderwerpen we komende jaren extra aandacht moeten geven en helpt het ons om onze taken goed uit te voeren.

Desondanks maken we met deze integrale Uitvoerings- en handhavingsstrategie voor zowel de eigen organisatie als voor inwoners, bedrijven en samenwerkingspartners van de gemeente Twenterand transparant hoe de gemeente Twenterand invulling geeft aan de wijze van toetsing van vergunningaanvragen, toezicht en handhaving.

1.1. Aanleiding

Per 1 januari 2024 is de wetgeving veranderd die van grote invloed is op de VTH-taken die we uitvoeren. We doelen hier op de Omgevingswet, maar ook op de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen. De veranderende wetgeving had tot gevolg dat het voorgaande VTH-beleid uit 2018 niet aansloot op de uitgangspunten van die wetgeving en dus verouderd was.

Bovendien is onder de Omgevingswet de wettelijke plicht opgenomen voor bevoegde gezagen om beleid te voeren voor uitvoering van de VTH-taken. Voor de wetswijziging werd dit aangeduid met VTH-beleid. Na de wetswijziging spreken we van een Uitvoerings- en handhavingsstrategie.

Door nieuw beleid op te stellen, namelijk deze integrale Uitvoerings- en handhavingsstrategie, voldoen we aan de wettelijke plicht om beleid voor VTH-taken te hebben zoals neergelegd in het Omgevingsbesluit en sluiten we aan bij de uitgangspunten van de Omgevingswet. Deze integrale Uitvoerings- en handhavingsstrategie Twenterand 2024-2028 vervangt het VTH-beleid uit 2018 en de daarbij horende piramidemodel voor handhaving.

We geven met deze Uitvoerings- en handhavingsstrategie ook invulling aan bij de bovenste cyclus van de zogenoemde BIG-8 cyclus, zie ook het hoofdstuk 4 'Wettelijk kader' en bijlage 5 'BIG-8 en wettelijk kader'. Deze cyclus is landelijk de norm voor het borgen van de kwaliteit van de VTH-taken.

1.2 Positionering en reikwijdte

In deze integrale Uitvoerings- en handhavingsstrategie zoeken we op strategisch niveau aansluiting bij de andere beleidsstukken en regels die de gemeente heeft. Zo heeft deze integrale Uitvoerings- en handhavingsstrategie een sterke verbinding met de Omgevingsvisie van Twenterand. Ook heeft deze integrale Uitvoerings- en handhavingsstrategie veel raakvlakken met het Integraal Veiligheidsbeleid.

De integrale Uitvoerings- en handhavingsstrategie Twenterand 2024-2028 beoogt het integraal koppelen van de VTH-taken in de fysieke leefomgeving en dient als paraplu voor de VTH-taken die vallen onder de Omgevingswet (bouwen, ruimtelijke ordening, brandveiligheid, monumenten, aanleg, kap en uitritten),

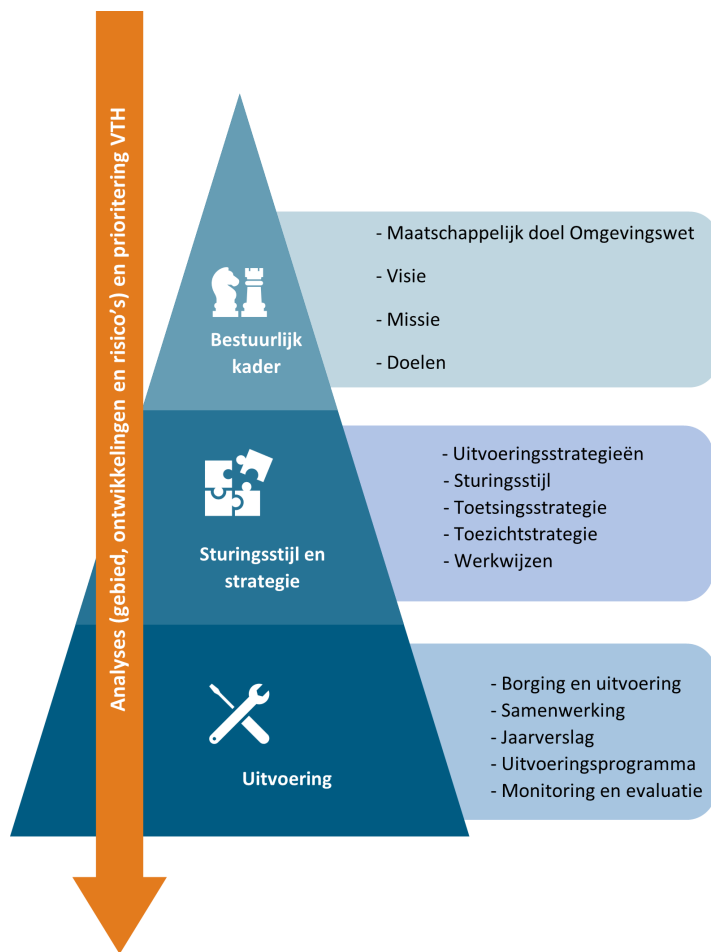
maar ook onder APV en bijzondere wetten, welke door de gemeente Twenterand worden uitgevoerd. Zie ook de afbeelding hiernaast.

Deze integrale Uitvoerings- en handhavingsstrategie ziet niet toe op de VTH-taken die bij de Omgevingsdienst Twente belegd zijn (met name op het gebied van milieu, bodem en sloop). Dat is te lezen in het uniforme VTH-beleid van de Omgevingsdienst Twente, dat in 2023 door het college van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Twenterand is vastgesteld.

1.3 Leeswijzer

Deze integrale Uitvoerings- en handhavingsstrategie bevat een bestuurlijk gekozen missie en visie en een omgevings- en probleemanalyse. Ook worden in deze integrale Uitvoerings- en handhavingsstrategie keuzes gemaakt met betrekking tot doelen, prioriteiten en uitvoeringsstrategieën als een preventiestrategie, vergunningenstrategie, toezichtstrategie en handhavingsstrategie en een gedoogstrategie. De opbouw van deze integrale Uitvoerings- en handhavingsstrategie kent een opzet waarin we werken van strategisch naar operationeel niveau, conform de eerder genoemde BIG-8 cyclus. Dat ziet er als volgt uit:





2. Prioriteiten en doelen

Het is voor organisaties belangrijk om een strategisch beleidskader te hebben om houvast te vinden in de uitvoering van hun taken. Het strategisch beleidskader wordt vorm gegeven door onder andere een missie, een visie en doelstellingen. De missie zegt iets over waarom we bestaan, oftewel onze kernopdracht. De visie zegt iets over waarvoor we staan, oftewel onze kernwaarden en in de doelstellingen wordt uitgewerkt hoe we de visie denken te gaan bereiken.

Aan het strategisch beleidskader ligt ook een analyse van problemen, ontwikkelingen en omgevingsfactoren die de gemeente Twenterand kent, ten grondslag. Die analyse is nodig om binnen de afhandeling van VTH-taken te kunnen prioriteren.

2.1 Maatschappelijk doel Omgevingswet

In deze integrale Uitvoerings- en handavingsstrategie Twenterand 2024-2027 sluiten we in de missie, visie en algemene doelstelling aan bij het maatschappelijk doel van de Omgevingswet, welke luidt:

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

2.2 Missie

De missie van de gemeente Twenterand voor de uitvoering van VTH-taken luidt als volgt:

*We vinden het belangrijk dat we ons VTH-beleid inzetten voor een **leefbare, veilige en duurzame gemeente**, waarbij we oog hebben voor een **veilige en gezonde leefomgeving** en een **goede omgevingskwaliteit**. We vinden het belangrijk om **samen met inwoners, bedrijven en ketenpartners** te werken aan onze doelen. De uitvoering van onze VTH-taken vindt plaats vanuit de overtuiging dat we werken vanuit **vertrouwen** en dat we een **goede naleving van wet- regelgeving** stimuleren.*

2.3 Visie

Daarbij hanteren we de volgende visie:

*We werken samen aan een **leefbare, veilige en duurzame gemeente**, waarbij we oog hebben voor een **veilige en gezonde leefomgeving** en een **goede omgevingskwaliteit**. We willen daarom een **goed naleefgedrag** en **omgevingsbewustzijn** bij inwoners en bedrijven stimuleren. Dit doen we door **mee te denken, transparant en duidelijk** te zijn in onze werkwijze en te **sturen op data en prioriteiten**. We sturen met de inzet van ons VTH-instrumentarium op het actief **voorkomen en beperken van risico's** en **treden handhavend op** waar dat nodig is.*

2.4 Doelstellingen

Tezamen resulteert dit in de volgende algemene doelstelling voor de uitvoering van VTH-taken:

*“Wij werken aan optimale bescherming en **duurzame** benutting van de **veilige en gezonde fysieke leefomgeving; veilig wonen, werken en leven.**”*

Deze algemene VTH-doelstelling wordt eveneens door de Omgevingsdienst Twente gehanteerd als algemene VTH-doelstelling.

In de Verordening uitvoering en handhaving (omgevingsrecht) Twenterand 2023, is opgenomen dat de doelen in deze integrale Uitvoerings- en handhavingsstrategie Twenterand 2024-2028 in ieder geval betrekking hebben op de volgende onderwerpen:

- **Dienstverlening**
- **Uitvoeringskwaliteit van diensten en producten**
- **Financiën**

Daarnaast hebben we nog inhoudelijke concept doelen opgenomen, waarbij we hebben aangesloten bij enkele doelen uit de huidige Omgevingsvisie van Twenterand zijnde:

- **Goed wonen**
In Twenterand is het goed wonen. De woningen zijn van hoge kwaliteit en duurzaam. Voor iedere doelgroep is er een passende woning, ook voor het toenemend aantal ouderen en starters op de woningmarkt. Voor goed wonen is een huis alleen niet voldoende. Daarom heeft Twenterand een veilige, gezonde woon- en leefomgeving met voldoende voorzieningen.

Veiligheid: Een veilige woonomgeving voor de inwoners van Twenterand door minder overlast, minder criminaliteit en waarbij fysieke onveiligheid wordt voorkomen/effectief wordt aangepakt.

Gezondheid: Een gezonde woonomgeving met als doel meer gezonde levensjaren van de inwoners van Twenterand.

- **Fraaie omgeving**
Twenterand is een fraaie gemeente. In het buitengebied genieten inwoners en bezoekers van landschap en natuur. In de kernen hebben we oog voor karakteristieke bebouwing en straten zien er verzorgd uit. Er is een vitaal en veerkrachtig platteland dat ruimte biedt aan werk, (toekomstbestendige) landbouw, landelijk wonen, vitale natuur, landschap en kwalitatief hoogwaardige recreatie- Daarom heeft Twenterand een fraaie omgeving, gekenmerkt door landschap, natuur en karakteristieke bebouwing.

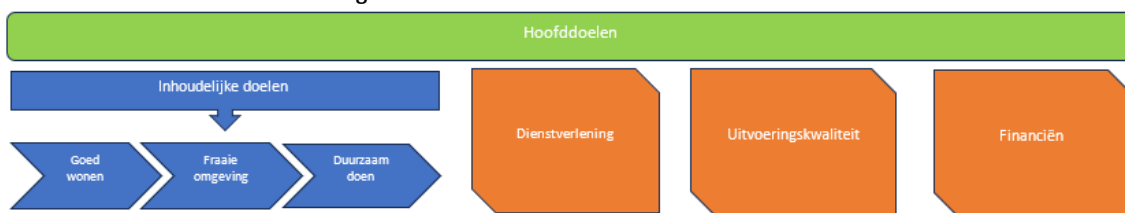
Goede omgevingskwaliteit en leefbaarheid: In Twenterand kun je prettig leven, ondernemen en recreëren.

- **Duurzaam doen**
Twenterand is in 2050 energieneutraal. Dat betekent dat we dan evenveel energie willen opwekken als gebruiken. De stappen die we moeten nemen om energieneutraal te worden, noemen we de energietransitie. Dit doen we door zoveel mogelijk energie te besparen en duurzame energie te gebruiken, zoals zonne-energie, windenergie, energie uit omgevingswarmte (warmtepomp) of uit biomassa (bijvoorbeeld snoeihout en mest). Daarnaast zetten we in op een volledig circulaire economie in 2050 en ook willen we dan klimaatbestendig zijn.

Duurzaamheid: Twenterand is in 2050 energieneutraal en klimaatbestendig.

*De gemeente Twenterand is nu bezig met de vorming van de Omgevingsstrategie en - visie. Bovenstaande inhoudelijke doelen worden hierin ook meegenomen en tegen het licht gehouden. Als dit traject is afgerond zullen we o.b.v. de nieuwe Omgevingsstrategie en - Visie ook indicatoren en streefwaarden gaan ontwikkelen bij deze doelen.

Tezamen met de (hoofd)doelen uit de Verordening uitvoering en handhaving (omgevingsrecht) Twenterand 2023 leidt dit tot het volgende overzicht:



De uitwerking van de kwaliteitsdoelen (de oranje blokken) is te vinden in bijlage 1 van deze integrale Uitvoerings- en handhavingstrategie Twenterand 2024-2028.

De uitwerking van de inhoudelijke concept doelen (het blauwe blok) is te vinden in bijlage 2 van deze integrale Uitvoerings- en handhavingstrategie Twenterand 2024-2028

2.4.1 Leidende principes

Bij het naleven van de hiervoor beschreven doelen, laten we ons leiden door een aantal principes. Deze dienen als ons kompas voor de uitvoering van de VTH-taken. De leidende principes voor onze vergunningverleners, toezichthouders en handhavers zijn als volgt:

- *VTH-taken zijn geen doelen op zich*
Vergunningen verlenen en handhaven zijn voor ons geen doelen op zich, maar leveren een bijdrage aan de met de wet- en regelgeving beoogde effecten. Vergunningverlening en handhaving zijn daarmee instrumenten die bijdragen aan de visie en onderliggende doelen van de gemeente.
- *Prioriteiten sturen inspanning*
We willen en kunnen vanwege beperkte capaciteit niet overal en altijd op de naleving van alle regels toezien. We hanteren selectief toezicht en werken risicogestuurd. Dit betekent dat wij geselecteerde prioriteiten met voorrang oppakken en sommige problemen niet of niet direct aanpakken.
- *We zijn een deskundige en dienstverlenende organisatie*
Wij streven naar het zo goed en zo snel mogelijk behandelen van vergunningen en meldingen. We beperken ons in ieder geval zo veel mogelijk in het overschrijden van de wettelijke afhandelingstermijnen. We werken zorgvuldig. We weten niet alleen de regels, maar ook het doel achter de regels. We communiceren duidelijk over verwachtingen. Verder zijn we 24 uur bereikbaar en beschikbaar.
- *Voorkomen is beter dan genezen*
Ons handelen is erop gericht repressieve handhaving te voorkomen en (spontane) naleving van de regels te bevorderen. Dat doen we aan de hand van voorlichting en informatiedeling bijvoorbeeld via de website en social media. Waar mogelijk zetten we in op (pre-) mediation. Hierbij verliezen wij niet uit het oog dat repressief handhaven soms nodig is en aarzelen we niet om op te treden.
- *We gaan uit van vertrouwen in inwoners en ondernemers*
De primaire verantwoordelijkheid voor de naleving van regels en vergunningsvoorwaarden ligt bij burgers en bedrijven, dan wel de partijen die namens hen optreden. We vertrouwen erop en verwachten van hen dat ze hierin nadrukkelijk hun eigen verantwoordelijkheid nemen. We wijzen hen hierop indien het niet (voldoende) gebeurt.
- *We sturen op datagedreven werken*
Het overgrote deel van de VTH-taken wordt digitaal aangeboden, behandeld en afgedaan. We streven ernaar dat uiteindelijk alle VTH-werkprocessen digitaal te verankeren. Dat maakt de processen niet alleen efficiënter, maar zorgt ook voor transparantie door de genomen stappen die tot het eindproduct leiden, vast te leggen. Het vastleggen van digitale gegevens is bovendien ook nodig om te kunnen sturen.
- *Toepassen van menselijke maat*
In de basis gaan we voor uniformiteit voor inwoners en bedrijven met mogelijkheden voor lokaal maatwerk met een minimale ondergrens. De bevoegdheid tot het handhavend optreden is bijvoorbeeld een discretionaire bevoegdheid van het college of de burgemeester. Het vastleggen van regels in deze integrale Uitvoerings- en handhavingstrategie heeft tot gevolg dat het college of de burgemeester in principe handelen overeenkomstig de uitgangspunten die in deze integrale Uitvoerings- en handhavingstrategie zijn geformuleerd en dat derden daar ook op kunnen vertrouwen. Toch kunnen er bijzondere omstandigheden zijn die in een concreet geval een andere aanpak rechtvaardigen. Incidentele afwijking in 'normale' gevallen leidt al snel tot een beroep op het gelijkheidsbeginsel. In 'bijzondere' gevallen kan een afwijking van een beleidsregel noodzakelijk zijn indien het handelen overeenkomstig de beleidsregels in een bijzonder geval zou leiden tot nadelige of voordelige gevolgen voor een of meer belanghebbenden, die onevenredig zouden zijn in

verhouding tot de te dienen doelen van het beleid. De mogelijkheid om af te wijken is geregeld in artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht.

- **Afstemming en samenwerking**

De gemeente wil als overheid met één gezicht optreden. Daarom is samenwerking tussen ketenpartners essentieel. Dat doen wij bijvoorbeeld door toezicht met meerdere disciplines uit te voeren. Maar ook aan de 'afstemtafel' zorgen we voor een informatiewisseling met ketenpartners. Op deze manier dragen we bij aan een brede integrale afstemming van VTH-taken. We zetten bovendien in op signaaltoezicht. Dat is een vorm van toezicht waarbij onze toezichthouders, maar ook toezichthouders van ketenpartners elkaar zullen 'signaleren' indien zij tijdens een controle iets waarnemen dat nader onderzocht moet worden door een andere toezichthouder (met een andere deskundigheid).

Probleemanalyse

De probleemanalyse legt de eerste basis voor de prioritering die in de VTH-taken moet worden gemaakt. De probleemanalyse bundelt de belangrijkste aandachtspunten voor en in de gemeente. Het bestaat dan ook uit twee onderdelen: een gebiedsanalyse en een trendanalyse.

Het maken van een probleemanalyse is een doorlopend proces. Dit betekent dat we oog houden voor andere en nieuwe ontwikkelingen en problemen. In het Uitvoeringsprogramma zoomen we jaarlijks in op de belangrijkste ontwikkelingen en problemen en beschrijven we wat dat betekent voor de uitvoering van onze VTH taken.

2.4.2 Gebiedsanalyse

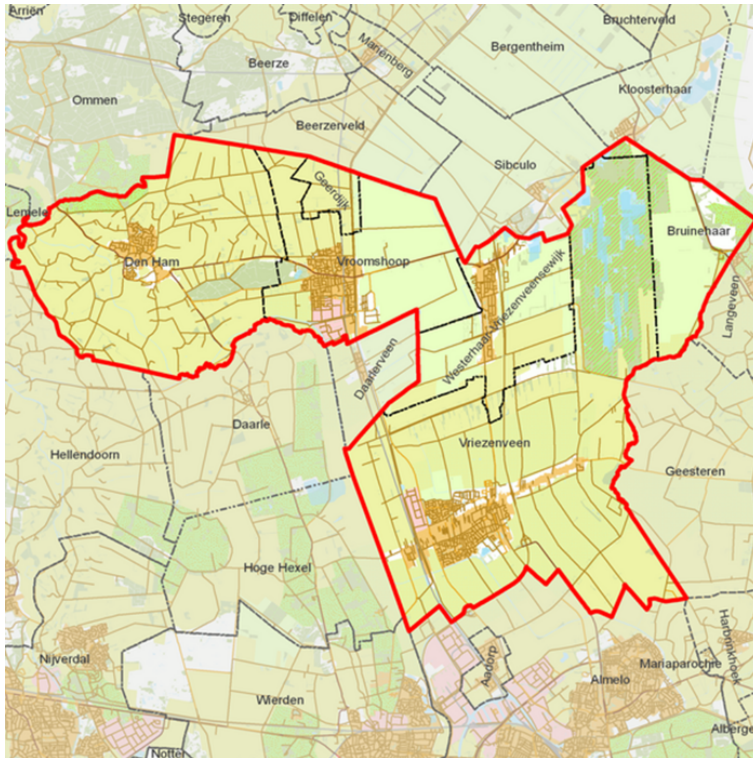
De gebiedsanalyse is een instrument om een actueel beeld te krijgen over een gebied, de uitdagingen die we daarin zien en de risico's die daarbij kunnen ontstaan. Het gebied waar het in dezen om gaat, is natuurlijk het gebied dat de gemeente Twenterand behelst, zoals ook in de afbeelding hiernaast te zien is. Daarom een korte introductie van Twenterand, zoals ook beschreven in de Omgevingsvisie van Twenterand.

In het hart van Overijssel ligt Twenterand. Een groene gemeente met 108 km² aan unieke natuurgebieden, open landschappen, schitterende bossen en levendige woonkernen. De gemeente kenmerkt zich door haar landelijke openheid, agrarische veen karakter en de grote hoeveelheid bebossing en natuurlijke gebieden. Twenterand telt 34.000 inwoners die wonen in vijf kernen: Den Ham, Geerdijk, Vroomshoop, Westerhaar-Vriezenveensewijk en Vriezenveen. Daarnaast kent de gemeente de buurtschappen Bruinehaar, De Pollen, Weitemanslanden en Westerhoeven en heeft het een groot buitengebied.

De kernen in Twenterand hebben allemaal hun eigen karakter waarbij de ontstaansgeschiedenis nog duidelijk zichtbaar is. Aan de oostkant van Vriezenveen en de noord- en oostzijde van Den Ham is de harmonieuze overgang tussen bebouwing en landschap bewaard gebleven. Twenterand kent een grote verscheidenheid aan landschapstypen en de relatieve gaafheid enikbaarheid ervan.

Aangezien in de Omgevingsvisie van Twenterand gebiedsgerichte ambities en beleidsdoelen zijn vastgelegd, zoeken we voor de gebiedsanalyse aansluiting bij de Omgevingsvisie. Daarin zijn de volgende gebiedsprogramma's opgenomen:

- Vriezenveen
- Vroomshoop
- Den Ham
- Westerhaar
- Buitengebied



Vriezenveen

Kenmerkend en bijzonder voor Vriezenveen waren de handelsbetrekkingen tussen de inwoners van Vriezenveen (Rusluie) met het Russische Sint Petersburg in de periode 1720 tot 1917. In de loop der tijd werden er door de verschillende Vriezenveense compagnieën zelfs handelshuizen en winkels gesticht in Sint Petersburg.

Vroomshoop

Vroomshoop heeft een veenkoloniaal karakter en is gesticht door de vervening. Na de vervening zijn de gronden in gebruik genomen voor de landbouw. Groninger boeren hebben hier een belangrijke rol in gespeeld door de afgegraven veengronden om te zetten in landbouwgrond. Zij vestigden zich voornamelijk aan de Tonnendijk. Deze Groninger boerderijen die nu nog steeds aan de Tonnendijk staan, herinneren hier aan.

Den Ham

Bossen, heide en waterpartijen maken het 'Eerder Achterbroek' bij Den Ham tot een bijzonder natuurgebied waar het riviertje 'De Bevert' doorheen meandert.

In het Eerder Achterbroek wordt gewoon geboerd waarbij gestreefd wordt naar de verbouw van authentieke graansoorten die goed kunnen overleven op de schrale zandgronden. Het Eerder Achterbroek heeft een oppervlakte van 300 hectare en ligt in het cultuurlandschap Vecht-Regge.

Het middelpunt van Den Ham is de Brink met aangrenzend het oudste bouwwerk: de in gotische stijl gebouwde toren van de Hervormde Kerk. Gebouwd ongeveer tussen 1325 en 1425. Landbouw en veeteelt vormden tot diep in de 19e eeuw het hoofdmiddel van bestaan.

Den Ham is tegenwoordig op Twente gericht, maar is vanouds een Sallandse gemeenschap.

Tussen Den Ham en Vroomshoop ligt het Zandstuve bos. Vroeger bestond dit gebied uit heide, maar door overbegrazing van schaapskuddes nam de zandverstuiving ernstige vormen aan. Dat verklaart meteen de naam van het 140 hectare grote bos. In het gebied leven reeën, bunzingen, hermelijnen en steenmarters.

Westerhaar

'Westerhaar' en 'Vriezenveensewijk' zijn pas in de loop der tijd naar elkaar toegegroeid. Met 28 tekens is het de langst samengestelde plaatsnaam van Nederland. De historie van het tweelingdorp Westerhaar-Vriezenveensewijk begint aan het eind van de 19e eeuw. Een tijd waarin er een grootschalige vervening plaatsvond en zich veel veenarbeiders vestigden zich in het dorp.

Buitengebied

De gemeente kenmerkt zich door haar landelijke openheid, agrarische veenkarakter en de grote hoeveelheid bebossing en natuurlijke gebieden. De gemeente beschikt over diverse natuurgebieden die

van grote waarde zijn. De Engbertsdijksvennen vormen hierin zelfs internationaal een uniek landschap en is aangewezen als Natura 2000 gebied met zeldzame flora en fauna. Het gebied heeft een oppervlakte van ruim 1.000 hectare met grote delen niet en gedeeltelijk afgegraven hoogveen. Om de kenmerken van ons buitengebied te behouden, focussen we ons onder andere op het tegengaan van illegaal gebruik van gronden.

Naast de gebieden is het nog interessant om een aantal andere gebiedskenmerken van de gemeente Twenterand toe te lichten, waaronder cultuurhistorische waarden, bedrijvigheid en levendigheid:

Cultuurhistorie

Een deel van het unieke karakter van onze gemeente wordt bepaald door overblijfselen uit onze geschiedenis; onze cultuurhistorie. Deze cultuurhistorie is zichtbaar in patronen in het landschap, stedenbouwkundige structuren en bouwkundig erfgoed. Denk hierbij aan de kenmerkende opbouw van het Brinkdorp Den Ham of het bebouwingslint in Vriezenveen en De Pollen. Bovendien telt de gemeente Twenterand 34 gemeentemonumenten en 25 rijksmonumenten. De meeste monumenten betreffen boerderijen, woningen en kerken, maar de Synagoge en de Watertoren behoren daar ook toe. Door middel van een welstandtoets bij vergunningaanvragen zetten we in op de bescherming van gebieden met een monumentaal karakter. Meer daarover is te lezen in de Welstandsnota Twenterand uit 2012.

Bedrijvigheid

Doordat de gemeente uit meerder kernen bestaat, die qua afstand zijn verspreid, heeft elke kern een eigen aanbod van winkelveorzieningen en bedrijventerreinen. Er is in Twenterand een grote vertegenwoordiging van traditionele sectoren zoals landbouw, industrie en bouwnijverheid. Er zijn veel zelfstandige ondernemers werkzaam. In het buitengebied zijn diverse (kleine) agrarische bedrijven gevestigd. De gemeente Twenterand is ontsloten door de N36 (Almelo-Hardenberg) en de N341 richting Ommen. Daarnaast ook per spoor en per water. Daarmee proberen we een gunstig vestigings- en uitbreidingsklimaat voor bedrijven te bieden.

Levendigheid

In Twenterand zijn er op het gebied van religie, sport en cultuur veel verenigingen actief. Er is een ruim aanbod aan uit te oefenen sportdisciplines, veel culturele disciplines en evenementen. Veruit de bekendste evenementen zijn Randrock in Vriezenveen met bijna 8000 bezoekers en Tot je nek in de drek, eveneens in Vriezenveen, met ruim 7000 bezoekers. Minder grote, maar zeker niet minder bekende evenementen zijn Forest Hill in Vroomshoop en Save Our Summer in Den Ham. Bij zulke festiviteiten is het van belang dat de openbare orde en veiligheid bewaakt wordt. Dat vraagt om zichtbaarheid van onze handhavers. Bijvoorbeeld om te controleren of er geen alcohol wordt geschonken aan minderjarigen en of mensen zich aan de parkeerregels houden.

2.4.3 Trendanalyse

Kijkend naar nationale en regionale ontwikkelingen die spelen binnen de gemeente Twenterand, kunnen we de volgende trends benoemen die relevant zijn voor de prioritering van de VTH-taken:

- Woningbouwopgave
- Huisvesting arbeidsmigranten en vluchtelingen
- Stikstof
- Ondernijning
- Klimaatverandering
- Energietransitie

Maar ook ongewone voorvallen die zich in het verleden hebben voorgedaan en waarbij in de komende jaren nog inzet wordt verwacht van VTH, verdienen aandacht in deze paragraaf. Hieronder lichten we de trends en ontwikkelingen toe.

Woningbouwopgave

Het woningtekort in Nederland is groot. Ook in Twenterand is de vraag naar woningen toegenomen. Om het woningtekort in Twenterand op te lossen moeten er 550 woningen extra worden gerealiseerd tot aan 2030. Dit vraagt om de bouw van nieuwe (flex)woningen maar ook om herbestemming en verbouw van andere panden tot woningen in de komende jaren. Naast de groeiende vraag naar woningen is er tegelijkertijd sprake van een demografische transitie. Er is sprake van vergrijzing en er komen meer eenpersoonshuishoudens. Tot slot vlakt op termijn de groei van woningen af en dreigen er minder woningen te kunnen worden aangesloten op het volle energienet. Deze ontwikkelingen hebben grote gevolgen voor de woningmarkt in Twenterand op de (middel)lange termijn. We zullen blijven inzetten op de ontwikkeling van woningbouwplannen. Dat vraagt veel flexibiliteit van onze planmakers, vergunningverleners en uiteindelijk ook onze toezichhouders.

Huisvesting arbeidsmigranten en vluchtelingen

Landelijk is er aandacht voor het huisvesten voor migranten en vluchtelingen. Illegale bewoning door migranten, bijvoorbeeld in schuren of bedrijfspanden is onwenselijk en soms zelfs gevaarlijk. Daarnaast is ook het opvangen van vluchtelingen een thema wat aandacht vraagt. Zo kan het voorkomen dat gebouwen anders gebruikt moeten worden dan hun functie eigenlijk toelaat. We verwachten de komende jaren ook ruimte te moeten bieden voor het opvangen van vluchtelingen. Dit thema vraagt de komende jaren daarom om extra aandacht van vergunningverlening, toezicht en mogelijk ook handhaving.

Stikstof

Stikstof zit overal om ons heen, in de vorm van lucht. Bepaalde stikstofverbindingen zijn schadelijk voor mens en natuur. Deze komen vrij bij bijvoorbeeld verbranding van fossiele brandstoffen, zoals uitlaatgassen van het verkeer en de uitstoot van industrie. Of door dieren in de veehouderij in de vorm van ammoniak. Wanneer je in de buurt van een Natura2000-gebied bijv. wilt bouwen, ben je verplicht met een stikstofberekening of Aeriusberekening te controleren of de bouwwerkzaamheden invloed hebben op de hoeveelheid stikstof in het gebied. Dit is dan ook één van de toetsingskaders bij vergunnen.

Ondermijning

Ondermijnende activiteiten zien we zowel in het stedelijk gebied als in het landelijk gebied. Lokaal zien gemeenten en hun partners zich steeds vaker geconfronteerd met allerlei vormen van ondermijning. In Twente bestrijden we ondermijnende criminaliteit als één weerbare overheid. In de aanpak zijn diverse partners nauw met elkaar verbonden: veertien Twentse gemeenten, OM, Politie, LIEC, RIEC, Belastingdienst en Veiligheidsregio Twente.

Daarnaast hebben we aandacht voor het uitvoeren van de Bibob-toets. Ons Bibob-beleid is in 2023 geactualiseerd. We zullen actief handhaven bij situaties waarbij ondermijning speelt. Daarnaast zetten we extra in op integrale multidisciplinaire handavingsacties, zoals ook opgenomen is in het Integraal Veiligheidsplan. We streven ernaar minimaal 2 integrale multidisciplinaire handavingsacties per jaar uit te voeren. Wat dat inhoudt, is te lezen in de paragraaf 'Toezichtstrategie' van deze integrale Uitvoerings- en handavingsstrategie.

Klimaatverandering

Klimaatverandering zorgt voor steeds hetere en drogere zomers en steeds extremer weer met veel regen en onweer. Dit heeft grote gevolgen voor mens, natuur en milieu. In stedelijk gebied kan dat leiden tot hittestress en wateroverlast. Ook staat het aanbod van drinkwater in Overijssel onder druk door klimaatverandering. In de natuur en het agrarisch gebied kan het leiden tot verdroging van de bodem met allerlei nadelige gevolgen: er kunnen bos- en natuurbranden ontstaan of oogsten leveren minder op. We streven ernaar klimaatadaptatie een standaard onderdeel te maken van de toetsing en toezicht (ook bij vooroverleggen/Omgevingstafel/intaketafel).

Energietransitie

Met de energietransitie proberen we het klimaat te helpen door zuiniger te zijn met energie en meer in te zetten op het gebruik van duurzame energiebronnen. Dat is nodig aangezien netbeheerders de noodklok luiden over het volle energienet. In de Regionale Energiestrategie (RES Twente) staat hoe partijen in de regio samen invulling geven aan de energietransitie. We streven ernaar duurzaamheid een standaard onderdeel te maken van de toetsing en toezicht (ook bij vooroverleggen/Omgevingstafel/intaketafel).

Kanaal Almelo – De Haandrik

Enigszins een ongewoon voorval betreft de situatie rondom kanaal Almelo-De Haandrik. De provincie Overijssel heeft tussen 2011 en 2016 kanaal Almelo-De Haandrik geschikt gemaakt voor grotere schepen. Vanaf die tijd kreeg de provincie meldingen van omwonenden dat er schade was ontstaan aan hun huizen en andere gebouwen (panden) in de buurt van het kanaal. Inmiddels gaat het om ongeveer 400 panden. Hiervan zijn circa 270 panden in de gemeente Twenterand gesitueerd. Door de VTH-tak, maar ook door andere onderdelen van de organisatie is veel capaciteit besteed aan dit dossier.

De komende jaren zal de provincie ook weer onderhoud aan het kanaal moeten gaan uitvoeren. Het gaat dan om onderhoud aan beschoeiingen, wachtplaatsen en damwandprofielen enzovoort. De wijze waarop en welke best beschikbare technieken toegepast kunnen worden om tijdens de uitvoering schades aan gebouwen en opstallen te voorkomen is onderdeel van een verkenning. De provincie en de gemeente zijn in relatie tot deze verkenning een gezamenlijk overleg (projectgroep) gestart in de vorm van soort 'vooroverleg'. Tijdens dat overleg komen wensen, eisen en wettelijke kaders aan bod. Eind vorig jaar waren er nog enkele funderingsonderzoeken gaande en zijn met een aantal inwoners/eigenaren overleggen gaande over herstel van hun pand. De provincie heeft aan het einde van het jaar besloten dat er een aanvullend pakket met maatregelen komt voor de gedupeerde huishoudens als gevolg van de aanbevelingen uit het rapport van mevrouw Mona Keijzer. Dat heeft gevolgen voor het alsnog kunnen melden van schade en de afhandeling van schades. Daar waar het technisch mogelijk is zullen duurzame herstelwerkzaamheden plaats gaan vinden op een wijze dat passend en constructief juist is op basis van de huidige inzichten.

Het onderhoud en het herstel aan objecten die schade hebben geleden eisen in veel gevallen dat er een omgevingsvergunning aangevraagd moet worden. Daarnaast zal toezicht nodig zijn en in bepaalde gevallen de inzet van een constructeur. Verwachting is dat onder andere onze vergunningverleners, toezichthouders en handhavers nog enige jaren capaciteit op dit dossier moet blijven inzet zowel in de uitvoering als in de begeleiding, coördinatie en contacten tussen gedupeerden en de provincie of andere betrokken instanties.

2.5 Risicoanalyse









Bij de keuzes die we maken en de prioriteiten die we stellen, staat de inschatting van het risico voor de leefomgeving centraal. Risico is daarbij de kans dat niet-naleving tot ongewenste effecten leidt en schade voor de leefomgeving oplevert (kans x effect). 'Kans' gaat over hoe groot de kans is op een bepaalde ongewenste situatie. 'Effect' gaat over de maatschappelijke effecten van die ongewenste situatie. De totaalscore bepaalt of het gaat om een zeer groot risico tot een zeer klein risico (een 5-puntenschaal). Wanneer een object in de risicoanalyse laag scoort wil het niet zeggen dat het object geen aandacht verdient. Door te kijken wat er in de omgeving speelt (probleemanalyse), kan het object toch een hogere prioriteit krijgen.









Hoe groter de kans op niet-naleving en schade voor de leefomgeving hoe meer wij als gemeente willen sturen op naleving. Om deze risico's zo goed mogelijk te kunnen inschatten hebben we risicoanalyses opgesteld die in bijlage 2 zijn opgenomen. We hebben risicoanalyses voor de taakvelden nieuwbouw, bestaande bouw, ruimtelijke ordening en APV en bijzondere wetten opgesteld. Deze risicoanalyses zijn opgesteld rekening houdend met de Omgevingswet en gescoord door inhoudelijk experts. De risicoanalyses zijn op hoofdlijnen gereed. Door het dynamische speelveld waar onze vergunningverleners, toezichthouders en handhavers mee te maken hebben, behoeven sommige onderdelen nog aanscherping of nadere invulling. In het Uitvoeringsprogramma zoomen we jaarlijks in op de belangrijkste risico's en beschrijven we wat dat betekent voor de uitvoering van onze VTH taken.

Er zijn verschillende thema's gescoord, zoals ook in de afbeelding hiernaast te lezen is. Elk thema kent meerdere variabelen. Zo is het thema "Naleving" gevuld met variabelen uit de Tafel van 11 (T-11). De Tafel van 11 is een instrument om te achterhalen waarom wordt afgeweken van normconform gedrag. En binnen het thema Maatschappelijk staan we onder andere stil bij ondermijning. Dat doen we door onder andere in kaart te brengen in hoeverre een locatie geschikt is voor ondermijning en in hoeverre een bepaalde activiteit fraudegevoelig is. Op deze manier borgen we de specifieke aandacht voor ondermijning in de uitvoering van onze VTH-taken.



Hieronder is weergegeven welke variabelen bij welk thema horen en met welke variabelen rekening is gehouden toen de risicoanalyses door onze inhoudelijk expert gescoord zijn.

	 Bouw	 Bestaand gebruik bouwwerken	 Ruimtelijke ordening	 APV
 Veiligheid	<ul style="list-style-type: none"> Aantal personen in gebouw Complexiteit van de constructie Brandveiligheidseisen 	<ul style="list-style-type: none"> Complexiteit constructie Brandveiligheidseisen Aantal personen in gebouw Zelfredzaamheid personen Mogelijk gevaar omgeving 	<ul style="list-style-type: none"> Aantal personen Zelfredzaamheid personen Complexiteit van het bouwwerk Brandveiligheid gebouw Opslag gevaarlijke stoffen 	<ul style="list-style-type: none"> Aantal personen Aanwezigheid bouwwerken/ attracties Bereikbaarheid en ontvluchting Openbare orde
 Leefbaarheid	<ul style="list-style-type: none"> Omgevingsveiligheid (veiligheidsplan) Hinder voor omgeving (bijv. geluid) 	<ul style="list-style-type: none"> Hinder gebruiksfase (geur, geluid, licht) Verloedering (staat van gebouw/ erf) 	<ul style="list-style-type: none"> Aantasting stedenbouwkundige/ landschappelijk kwaliteit Aantasting landschappelijke waarden Aantasting woongenot Toename parkeerdruk/verkeer aantrekkende werking Impact omgeving (onomkeerbaarheid) 	<ul style="list-style-type: none"> Geluidhinder Geurhinder Verkeer aantrekkende werking Impact op beeldkwaliteit Aantasting leefbaarheid/ woongenot Impact maatschappelijke kosten
 Duurzaamheid	<ul style="list-style-type: none"> Duurzaamheidseisen (BENG en MPG) Stikstof 	<ul style="list-style-type: none"> Mogelijke winst door energiebesparende maatregelen Doelmatige afvoer van hemelwater 	<ul style="list-style-type: none"> Schade aan de bomen Verstoring natuurwaarden (geluid, leefgebied, etc.) Lichthinder flora/fauna 	<ul style="list-style-type: none"> Verstoring natuurwaarden Bijdrage zwerf(afval) Gas/ water/ elektra verbruik Stikstof
 Gezondheid	<ul style="list-style-type: none"> Toegankelijkheid/bereikbaarheid Daglicht Ventilatie 	<ul style="list-style-type: none"> Gezond binnenklimaat (ventilatie en ongedierte) 	<ul style="list-style-type: none"> Ligging binnen contour / zoning Schadelijkheid gezondheid en welzijn 	<ul style="list-style-type: none"> Gebruik/ aanwezigheid van verdovende middelen Risico voor drankgebruik Kans op lichamelijk letsel Impact epidemie mens Impact epidemie dier

	 Bouw	 Bestaand gebruik bouwwerken	 Ruimtelijke ordening	 APV
 Attitude	<ul style="list-style-type: none"> Bewust strijdig handelen (gegronde) Klachten 	<ul style="list-style-type: none"> Kans strijdigheid welstand Kans illegaal (ver)bouwen Kans illegaal slopen Kans object/pand voldoet niet aan Bbl 	<ul style="list-style-type: none"> (gegronde) Klachten/handhavingsverzoeken 	<ul style="list-style-type: none"> Kwaliteit organisatie initiatiefnemer
 Naleving	<ul style="list-style-type: none"> Kennis van regels Kosten/ baten (financiële afweging initiatiefnemer) Mate van acceptatie Controlekans Sanctiekans Sanctie-ernst (zwaarte) 	<ul style="list-style-type: none"> Kennis van regels Kosten/ baten afweging Mate van acceptatie 	<ul style="list-style-type: none"> Kennis van regels Kosten/ baten (afweging initiatiefnemer) Mate van acceptatie Controlekans Sanctiekans Sanctie-ernst 	<ul style="list-style-type: none"> Kennis van regels initiatiefnemer Kosten/ baten (financiële afweging initiatiefnemer) Mate van acceptatie van voorwaarden Controlekans Sanctiekans Sanctie-ernst
 Ervaringscijfers	<ul style="list-style-type: none"> Nalevingspercentage Ernst/gevolg van de overtreding Snelheid herstelacties Bouwstop 	<ul style="list-style-type: none"> Naleving Ernst/gevolg van de overtreding Snelheid herstelacties Dwangsom/ Bestuursdwang bestuurlijke boete/ strafbeschikking 	<ul style="list-style-type: none"> Prognose hersteltermijn Naleving na hersteltermijn Ernst/gevolg van de overtreding Snelheid herstelacties Dwangsom/Bestuurlijke boete/ Strafbeschikking 	<ul style="list-style-type: none"> Ernst/ gevolg van de overtreding Dwangsom/ Bestuursdwang bestuurlijke boete / Strafbeschikking
 Maatschappelijk	<ul style="list-style-type: none"> Fraudegevoeligheid Locatiegeschiktheid criminaliteit Politieke gevoeligheid Maatschappelijke gevoeligheid 	<ul style="list-style-type: none"> Politieke gevoeligheid Maatschappelijke gevoeligheid Locatiegeschiktheid criminaliteit (bijv. drugs)lab 	<ul style="list-style-type: none"> Fraudegevoeligheid Locatiegeschiktheid criminaliteit (bijv. drugs)lab Politieke gevoeligheid Maatschappelijke gevoeligheid 	<ul style="list-style-type: none"> Fraudegevoeligheid Locatiegeschiktheid criminaliteit Politieke gevoeligheid Maatschappelijke gevoeligheid.

2.5.1 integraal risicomanagement

De gemeente Twenterand heeft aanvullend het Fraudebeleid 2024-2027 opgesteld in 2024 zie bijlage 7. Hierin leidt Integraal risicomanagement tot breed inzicht in de activiteiten binnen de gemeente. Hierdoor zijn we voorbereid op onverwachte zaken en is tijdig in beeld wat er misgaat, of dreigt te gaan. Risicomanagement is geen afzonderlijke activiteit, maar maakt integraal deel uit van alle (management)processen en zorgt ervoor dat bewustwording en het beheersen van risico's doorlopend aandacht heeft. Het beheersen van frauderisico's past binnen de kaders van ons risicomanagement. Immers de gevolgen van werkelijke fraude zijn o.a.:

- Imagoschade;
- Financiële schade;
- Extra kosten (onderzoek, interne uren);
- Vergroot angst (als er bijv. geld uit de kas is verdwenen, maar er is (nog) geen dader);
- Extra maatregelen die getroffen worden (bijv. meer controle);
- Ondermijnt het draagvlak voor gemeentelijke beslissingen en tast de solidariteit aan

In hoofdstuk 2 van het Fraudebeleid wordt bij definities de begrippen **fraude, misbruik & oneigenlijk gebruik (M&O) en corruptie** nader uitgewerkt en hun onderlinge samenhang. Bij misbruik & oneigenlijk gebruik gaat het hier om derden die misbruik maken van (gemeentelijke) regelingen.

Bijvoorbeeld in relatie tot VTH:

- **M&O** bij vergunningverlening

Het lokale VTH-beleid (Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving), dat is voor de taken die wij niet hebben overgedragen aan de Omgevingsdienst Twente (ODT) - de zogenaamde thuishaken is eind 2024 vastgesteld.

Het geeft voornamelijk antwoord op vragen als: “waar willen we de aankomende jaren naar toe als het gaat om vergunningverlening, toezicht en handhaving?” en “hoe komen we daar?”

Voor de toezicht- en handhavingstaak wordt een risicoanalyse gehanteerd, gebaseerd op het gedrag van inwoners en bedrijven en maakt het voor toezichthouders mogelijk om hun taken te prioriteren op de hoogste risico's. Bij de berekening van de risico's wordt ook rekening gehouden met fraudegevoeligheid.

Zie bijlage 7 voor het concept Fraudebeleid 2024-2027 van de gemeente Twenterand.

2.6 Prioriteiten

We kunnen onze aandacht niet in dezelfde mate richten op alles wat tot het taakveld VTH behoort. Dat zou onze capaciteit overvragen. Onze prioriteiten liggen bij die activiteiten die het meeste risico conform de risicoanalyse met zich meebrengen. Daarnaast leidt de probleemanalyse (bestaand uit de gebiedsanalyse en de trendanalyse) tot enkele aanvullende prioriteiten. Dat zijn:

2.6.1 Woningbouwopgave

Twenterand zet in op het versnellen van woningbouw langs de hoofdwegen waarbij zowel de bovenlokale als lokale opgave wordt bediend. Deze combinatie moet leiden tot complementair aantrekkelijke woonmilieus en diversiteit in de buurten en wijken. Per kern zoeken we naar een goede balans in de woningvoorraad, qua aandeel (sociale) huur en koopwoningen voor ieder segment zodat de leefbaarheid wordt geoptimaliseerd. Een goede bereikbaarheid, voldoende ruimte voor parkeren, duurzaamheid en de betaalbaarheid van de woningen zijn aspecten die hierin worden meegenomen. De woningbouwopgave betekent concreet een toename van het aantal vergunningaanvragen voor het toevoegen van woningen en daarmee een toename van het aantal uit te voeren controles op de bouw.

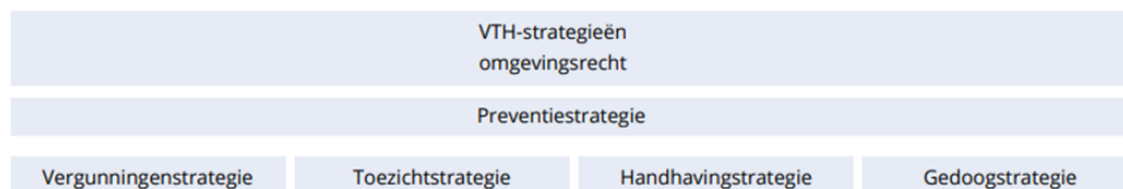
2.6.2 Behoud en versterking ruimtelijke kwaliteit

We zetten in op het behoud en de versterking van de ruimtelijke kwaliteit van het buitengebied en de kernen in Twenterand. Daarbij hebben we aandacht voor stedenbouwkundige structuren en cultuurhistorie. We gaan verpaupering tegen en bieden mogelijkheden voor ontwikkelingen die in aard en omvang passend zijn in een gebied. In het buitengebied zoeken we naar manieren om de leefbaarheid te behouden en verhogen zonder daarbij de specifieke kenmerken van een gebied uit het oog te verliezen.

Concreet betekent dit dat we meer beroep gaan doen op onze vergunningverleners, maar ook onze toezichthouders ruimtelijke ordening/omgevingsplan. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan het voorkomen van strijdig gebruik van gronden of illegale bewoning op vakantieparken. We staan daarbij in nauwe verbinding met het omgevingsplan. Immers, in het omgevingsplan zijn de algemene regels voor de fysieke leefomgeving van heel Twenterand opgenomen. Maar onze toezichthouders hebben ook een signaalfunctie: zij kunnen aan de hand van resultaten signaleren dat de regels zoals opgenomen in het omgevingsplan mogelijk niet passend zijn bij de praktijk.

3. Uitvoeringsstrategieën

Dit hoofdstuk beschrijft de strategieën voor vergunningen, toezicht en handhaving. In totaal bestaan er 5 strategieën, waarvan de preventiestrategie een overkoepelende strategie is en samen met de overige strategieën het kader vormt. Zie ook de afbeelding hieronder.



3.1 Preventiestrategie

De preventiestrategie beantwoordt de vraag: ‘Hoe voorkomen we dat bedrijven en inwoners wet- en regelgeving niet naleven?’. Bij preventie gaat het om het voorkomen van aantasting van de leefomgeving of ontstaan van risico's, door het geven van voorlichting en zorgdragen voor een heldere communicatie over de kaders waar partijen in de samenleving zich aan moeten houden. Veel schade aan de fysieke

leefomgeving kan worden voorkomen door vroegtijdig helder te maken welke kaders en regels gelden. Uitgangspunt is dat de meeste partijen bereid zijn te voldoen aan de gestelde regels en kaders als ze daarvan tijdig en goed op de hoogte zijn gebracht. In onze visie geven we aan duidelijk en transparant te zijn in onze communicatie. Dat is ook uitgewerkt in een doel, zoals te lezen in bijlage 1 van deze integrale Uitvoerings- en handhavingstrategie.

3.1.1 Communicatie

De vormen van preventie die we kunnen toepassen zijn o.a. het geven van **voorlichting**, zorgdragen voor een heldere communicatie over de kaders en regels richting initiatiefnemers, aanvragers, inwoners, bedrijven, bezoekers en belanghebbenden. Hierbij is het ook belangrijk om (keten) partners vroegtijdig te betrekken en waar mogelijk samen te werken. Het uitgangspunt is dat men bereid is te voldoen aan de gestelde regels en kaders. Dit vraagt van de gemeente om aanvragen, overtredingen, klachten en maatschappelijke vraagstukken integraal te behandelen en op te pakken. Daarnaast moet er ook oog zijn voor de preventieve werking van beleidsmaatregelen op andere beleidsvelden dan waar de aanvraag, klacht, overtreding of vraag betrekking op heeft.

In de **contacten** staat een klantgerichte, pragmatische en oplossingsgerichte benadering centraal. We sluiten daarvoor aan bij de dienstverleningsprincipes van de Omgevingswet, de communicatievisie en de visie op dienstverlening. Als een initiatiefnemer/aanvrager er met de informatie op de website en vanuit het Klantencontactcentrum (KCC) niet uitkomt, is altijd een persoonlijk gesprek met de behandelende medewerker mogelijk.

3.1.2 Bereik- en beschikbaarheid

We hanteren de regeling dat we 24 uur bereik- en beschikbaar zijn. Buiten openingstijden van het gemeentehuis hebben we een 'storingsdienst'. Deze dienst heeft de mogelijkheid in voorkomende gevallen via een telefoonlijst contact te krijgen met een toezichthouder van de gemeente. Iedere toezichthouder heeft daartoe structureel de beschikking over een tablet en een mobiele telefoon. De medewerkers kunnen op die wijze 24 uur per dag met elkaar *communiceren en toegang krijgen tot gemeentelijke systemen. Zo nodig vindt 'opschaling' plaats, bijvoorbeeld bij ongewone voorvallen en calamiteiten.*

3.1.3 Participatie

Participatie bevordert de acceptatie van regels en het verantwoordelijkheidsgevoel voor naleving. Hiervoor is begrip over de bedoeling en de urgentie van de regel nodig. Participatie is op meerdere manieren mogelijk. Bijvoorbeeld bij het opstellen van ruimtelijke plannen en het bieden van ruimte in de vergunningprocedure aan initiatiefnemer en omwonenden. Of bij het bieden van ruimte aan een overtreder en andere betrokkenen om samen een oplossing te bedenken voor herstel van een strijdige situatie. Hierdoor hoeven we niet altijd te zeggen wat moet, maar kunnen we vaker vragen naar en meedenken met wat kan.

3.1.4 Mediation

Regelmatig komen handhavingss dossiers voort uit intermenselijke problemen, waarbij de onderlinge verhoudingen zijn verstoord en ruzies worden uitgevochten via juridische procedures. In dergelijke gevallen kan mediation een optie zijn. Via bemiddeling door de gemeente zelf of met behulp van een externe mediator proberen wij dan het geschil tussen partijen bij te leggen. Inzet van mediation is maatwerk en afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Bovendien is instemming van de betrokken partijen een vereiste.

3.2 Vergunningenstrategie

Bij de vergunningenstrategie richten we ons vooral op de vraag: 'Waarop richten we vooral onze aandacht bij het toetsen van vergunningaanvragen?'. Vergunningverlening is voor het bevoegd gezag een belangrijk instrument om vorm te geven aan het beleid. Dit doen we met concrete afwegingen, kaders en voorschriften. De vergunningenstrategie geeft aan hoe we besluiten nemen. Het geeft richtlijnen voor de behandeling van aanvragen van vergunningen, ontheffingen en meldingen en het intrekken van vergunningen. Bij de inhoudelijke doelen van deze integrale Uitvoerings- en handhavingstrategie (bijlage 2) willen we vergunningverlening inzetten om criminaliteit tegen te gaan door middel van bibob-toetsen, maar besteden we bij de vergunningverlening ook aandacht aan het treffen van klimaat- en energiemaatregelen. De Omgevingsvisie zal in 2025 worden herzien. Daarna zullen we deze inhoudelijke doelen ook echt vorm kunnen gaan geven met subdoelen, indicatoren en streefwaarden.

Voor de vergunningenstrategie maken we onderscheid op twee assen: de technisch-inhoudelijke complexiteit van de activiteit op de ene as en de sociaal-maatschappelijke complexiteit van de activiteit op de andere as.

Technisch-inhoudelijke complexiteit

In het geval de aanvraag een technisch-inhoudelijk complexe situatie betreft en/of de activiteit binnen een gebied ligt of komt te liggen dat een grote dynamiek kent en/of gevoelige functies herbergt, zullen

bij de beoordeling van de vergunningaanvraag veel criteria worden beoordeeld om tot een besluit te kunnen komen.

Sociaal-maatschappelijke complexiteit

Als de sociaal-maatschappelijke complexiteit van de situatie groot is, ligt het totstandkomingsproces gecompliceerd. Bijvoorbeeld vanwege de locatie van de aanvraag, actiebereidheid, gevoeligheid van de functie, voorgeschiedenis of media-aandacht. In dat geval is het proces minstens zo belangrijk als de inhoud. Afstemming, (voor)overleg en/of samenwerking zijn noodzakelijk tussen samenwerkingspartners en het bevoegd gezag (ambtelijk en bestuurlijk), de initiatiefnemer en belanghebbende derden.



3.2.1 Typen vergunningen

In combinatie leiden de twee assen tot vier typen vergunningen:

1. Vergunning eenvoudig: de vergunning is technisch-inhoudelijk noch sociaal-maatschappelijk complex. De vergunning kan zelfstandig door de vergunningverlener worden behandeld, waarbij de vergunning vooral zal bestaan uit standaardvoorschriften.
2. Vergunning eenvoudig+: de situatie is technisch-inhoudelijk gezien niet complex, maar de sociaal-maatschappelijke impact is groot. Dit betekent dat er een vergunning, die hoofdzakelijk bestaat uit standaardvoorschriften, moet worden voorbereid door de vergunningverlener in samenwerking met de procesmanager. Waarbij er extra aandacht is voor het proces dat doorlopen wordt en aanvullende specifieke voorschriften mogelijk zijn.
3. Vergunning specifiek: de situatie is technisch-inhoudelijk complex, maar de sociaal-maatschappelijke complexiteit is klein. De vergunningverlener behandelt de vergunning, waarbij er inhoudelijk afstemming plaatsvindt met interne adviseurs en partners van de gemeente. Dit leidt soms tot aanvullende specifieke voorschriften, maar in principe zal de vergunning vooral bestaan uit standaardvoorschriften. Het is mogelijk dat de procesmanager de vergunningverlener bij dit proces ondersteunt.
4. Vergunning specifiek+: de situatie is zowel technisch-inhoudelijk als sociaal-maatschappelijk complex. Dit betekent dat er een vergunning moet worden voorbereid door de vergunningverlener, die daarbij inhoudelijk afstemming zoekt met interne adviseurs en partners van de gemeente en de procesmanager betrokken wordt. Waarbij er extra aandacht is voor het proces dat doorlopen wordt en aanvullende specifieke voorschriften mogelijk zijn.

3.2.2 Stappenplan vergunningverlening

Vergunningverlening als een van de instrumenten om de uitvoering van wet- en regelgeving en beleid vorm te geven kent een grote verscheidenheid aan toepassingen. Met het oog op de hiervoor genoemde transparante, voorspelbare en betrouwbare gebruik van dit instrument hanteren we een stappenplan. Hieronder staan de reguliere stappen in het proces van vergunningverlening. Door het soort aanvraag kan het aantal stappen uitbreiden. Voor veel processtappen kan een nadere uitwerking in protocollen en werkafspraken/werkinstructies gewenst zijn.

- controleren of er informatie is verstrekt over het initiatief in de fase voor het vooroverleg (KCC, balie, intaketafel);
- organiseren/begeleiden van overleg met de aanvrager (vooroverleg) indien gewenst en/of aangevraagd en/of zinvol;
- pas integraal casemanagement toe en bepaal of meerdere besluiten of meldingen vereist zijn voor het betreffende initiatief en/of binnen het betreffende vergunningentraject;
- bepaal het type vergunning of melding dat aangevraagd wordt;
- bepaal de wettelijk en/of beleidsmatig voorgeschreven procedure die daarop van toepassing is;
- bepaal het naleefbeeld van de aanvrager;

- toets of een bibob-toets vereist is;
- bepaal de politiek maatschappelijke context en de technisch inhoudelijke complexiteit van de vergunning of melding;
- uitvoeren toets op volledigheid documenten, indieningsvereisten en onlosmakelijke samenhang van activiteiten en aangehaakte toestemmingen;
- toets de aanvraag aan de geldende wet- en regelgeving;
- het uitzetten van adviesaanvragen aan de (wettelijke) adviseurs en inschakelen van vakdisciplines;
- bepaal de mate van motivering van het besluit;
- bepaal de vereiste gedetailleerdheid van de voorschriften;
- bewaak de voortgang en leg de doorlopen stappen verifieerbaar vast (motiveringsbeginsel, zorgvuldigheidsbeginsel, verbod van willekeur);
- besluit op de aanvraag samenstellen en coördineren;
- publiceer conform wetgeving;
- controleer of bij brandveilig gebruik er (meerdere) meldingen nodig zijn en zijn ingediend bij ketenpartners.

3.3 Toezichtstrategie

De toezichtstrategie geeft antwoord op de vraag: 'Waarop richten we vooral onze aandacht bij het uitvoeren van toezicht?' Ook hierin werken we risicogestuurd, conform de risicoanalyses zoals opgenomen in bijlage 3. We zetten onze capaciteit in daar waar de risico's het hoogst zijn. De planning wordt jaarlijks vastgelegd in het uitvoeringsprogramma. Niet alles is vooraf te plannen. Ongewone voorvallen, klachten of meldingen kunnen toezicht noodzakelijk maken.

Onder het houden van toezicht verstaan we: 'alle werkzaamheden die door of namens een bestuursorgaan worden verricht om na te gaan of voorschriften van verordeningen, vergunningen, ontheffingen en meldingen worden nageleefd'. Speciaal daarvoor aangewezen toezichthouders voeren deze werkzaamheden uit. Toezicht heeft een preventieve werking, zorgt ervoor dat regels beter worden nageleefd en is noodzakelijk voor het opsporen van overtredingen.

3.3.1 Vormen van toezicht

Er zijn twee hoofdsoorten toezicht. Preventief toezicht is het controleren van wettelijke bepalingen zonder dat daartoe een aanleiding bestaat in de vorm van concrete aanwijzingen voor niet-naleving van de bepalingen. Bij repressief toezicht wordt juist wel toezicht gehouden op basis van aanwijzingen van niet-naleving van gestelde regels, bijvoorbeeld bij een klacht of een incident. We houden gepland (preventief) toezicht op basis van onze risicoanalyses (bijlage 3), waardoor we aan de hand van vooraf gemaakt keuzes kunnen optreden en daarmee onze toezichtcapaciteit zo efficiënt en effectief mogelijk inzetten. Daarnaast kan niet-gepland (repressief) toezicht noodzakelijk zijn voor klachten, handhavingverzoeken en incidenten. Dit doen we aan de hand van het zogenaamde "piepsysteem". Dit betekent dat we enkel in geval van een melding actie ondernemen.

Wij onderscheiden de volgende vormen van toezicht:

1. Toezicht voor of bij oplevering

Deze vorm is gekoppeld aan het afgeven van een omgevingsvergunning, ontheffing of het accepteren van een melding voor nieuwe activiteiten of wijzigingen daarvan. Daarnaast spreken we van een oplevercontrole wanneer er sprake is van een nieuwe of andere situatie en er extra aandacht voor de uitvoering of aanwezigheid van voorgeschreven voorzieningen vereist is. Maar ook vanuit preventief opzicht is de oplevercontrole dan belangrijk: "zijn de regels bekend bij de aanvrager?". Deze oplevercontrole levert een goed beeld op hoe het gesteld is met de naleving van regelgeving en kan dan ook van invloed zijn op de frequentie waarin in de toekomst toezicht wordt uitgeoefend.

2. Periodiek toezicht

Reeds bestaande inrichtingen, objecten of installaties worden op basis van de risicoanalyse volgens een bepaalde frequentie bezocht bij deze vorm van toezicht. Op basis van onze huidige werkwijze vindt er geen aanvullend periodiek toezicht plaats voor bestaande bouw. Er vindt wel periodiek toezicht op de brandveiligheid plaats door de brandweer, waarbij de brandweer een eigen prioritering hanteert op basis van het Risico Afwegingsmodel Toezicht (RAT). De toezichthouders controleren ook periodiek de lijst van bouwwerken waar nog geen startmelding van is gedaan, om te controleren of deze werkzaamheden inderdaad nog niet begonnen zijn.

3. Thematisch toezicht

Deze vorm van toezicht richt zich op een bepaald thema uit de regelgeving. Zo wordt in een korte tijd inzicht verkregen in het naleefgedrag voor dat thema. Aanleiding kan zijn het vermoeden dat op dit punt de regels niet in acht worden genomen. Vaak vallen dit soort controles binnen een project waarvoor een projectplan wordt geschreven. Hierbij valt te denken aan controles op het gebied van illegale bewoning op vakantieparken. De uitspecificering van de thematische controles vindt plaats in het Uitvoeringsprogramma.

4. Gebiedsgericht toezicht

In dit geval spreken we van toezicht in het vrije veld of op basis van bijvoorbeeld een beheerplan of het bedrijvenbestand. Deze vorm van toezicht is meer gericht op het preventief aanwezig zijn in een stadsdeel, op een industrieterrein of in het buitengebied. Het is belangrijk dat bij het toezicht rekening wordt gehouden met de kans dat niet-naleving van de regels zich zal voordoen en activiteiten die niet bij ons bekend zijn, terwijl men dit wel had moeten melden (zicht krijgen op illegale activiteiten). Gebiedsgericht toezicht wordt onder andere door onze boa's gebruikt, zodat in een specifiek gebied de mate van overlast door bijvoorbeeld hangjongeren of hondenpoep kan worden bepaald.

5. **Administratief toezicht**

Deze vorm wordt ook wel de controle 'van achter het bureau' genoemd. Een administratieve controle richt zich op de juiste registratie van wettelijke verplichtingen. Dus bijvoorbeeld een controle of aan keurings- en certificeringsverplichtingen is voldaan. Indien daartoe aanleiding bestaat zal er een controle ter plaatse worden gehouden. Administratief toezicht is onderdeel van onze andere vormen van toezicht, waarbij een mix van administratief toezicht en toezicht op locatie plaatsvindt. Administratief toezicht zal voor bouwwerken in gevolgklasse 1 onder de Wkb steeds meer de plaats in gaan nemen van toezicht op locatie.

6. **Toezicht naar aanleiding van klachten en ongewone voorvallen**

Reden voor deze controle is een binnengekomen klachtmelding of melding van een incident of calamiteit. In de praktijk komen we op dit moment aan de behandeling van alle niet-anonieme meldingen toe. Anonieme meldingen nemen we in principe niet in behandeling, met uitzondering van de meldingen die zien op constructieve veiligheid, brandveiligheid, omgevingsveiligheid of op een levensbedreigende situatie.

Mocht op gegeven moment blijken dat we niet aan de behandeling van alle meldingen toekomen, dan geven we prioriteit aan meldingen die zien op één of meerdere van de volgende punten:

- Levensbedreigende situaties
- Constructieve veiligheid
- Brandveiligheid
- Omgevingsveiligheid

7. **Toezicht tijdens lopende handhavingprocedures**

Als vervolg op de onder punt 1 tot en met 6 uitgevoerde toezichtvormen kan het zijn dat dat een handhavingprocedure wordt gestart om overtredingen op te heffen. Tijdens deze procedure is het nodig een vinger aan de pols te houden of de illegale situatie al dan niet is opgeheven en/of sancties nodig zijn. Het gaat hier dus om controles die worden gehouden na een vooraanschrijving, een opgelegde dwangsom- of bestuursdwangbeschikking of genomen beschikking tot gedogen of het intrekken van een vergunning. In de volgende paragraaf, Handhavingstrategie, wordt hier nader op in gegaan.

Deze controle richt zich alleen op de overtreding(en) waarop de brief of beschikking betrekking heeft. Van de controle wordt een verslag gemaakt.

8. **Multidisciplinaire integrale actie (MIA)**

Deze vorm van toezicht vindt plaats door middel van een (onaangekondigde) MIA-actie. Kerntaak van MIA is, op bestuursrechtelijke wijze, het voorkomen en terugdringen van malafide bedrijvigheid (ondermijning) en het verbeteren van het leef-, werk- en woonmilieu in Twenterand. Bij een MIA bundelen verschillende overheidsorganisaties informatie en krachten om de georganiseerde criminaliteit beter te kunnen bestrijden. Bij MIA acties zijn in ieder geval de boa's betrokken en in sommige gevallen ook de toezichthouders Ruimtelijke Ordening en Bouw.

9. **Controles bij evenementen**

Bij evenementen worden regelmatig podia, tribunes en andere constructies van enige omvang gebouwd. De toezichthouder controleert dan voorafgaand aan ingebruikname op hoofdlijn of de geplaatste constructies overeenkomen met wat in de vergunning is opgenomen. Als de toezichthouder constateert dat een object niet conform de verleende vergunning of niet deugdelijk is geplaatst of niet voldoet aan de hierboven genoemde voorwaarden, eisen en normen, moet de vergunninghouder de aanwijzingen van de toezichthouder op volgen. Hieronder valt ook het eventueel direct verwijderen van het object, het buiten gebruik stellen en/of voldoende afstand nemen van het object. De toezichthouder moet de aanwijzingen duidelijk motiveren. Naast de gemeente kunnen verschillende instanties elk vanuit hun eigen formele taken en bevoegdheden, toezicht uitoefenen en handhavend optreden. De boa's houden toezicht op de openbare orde en veiligheid en op naleving van de Alcoholwet.

3.3.2 Fasen van toezicht

Toezicht vindt op verschillende momenten plaats. De toezichtstrategie biedt hiervoor een aantal richtlijnen om een uniforme aanpak van controles van bedrijven, instellingen en objecten te bereiken. Dit mede omdat toezicht op de verschillende aspecten door verschillende toezichthouders plaatsvindt, eventueel al dan niet gezamenlijk in het kader van het integrale aspect. Daarin onderscheiden we verschillende fasen.

Realisatiefase

De realisatiefase heeft voornamelijk te maken met de activiteiten slopen, inrichten, aanleggen en bouwen. Het toezicht kan plaatsvinden op onderdelen (op basis van prioriteitsstelling), maar kan ook een controle van alle geldende regelgeving en vergunde voorschriften betekenen.

Beheer- of gebruiksfase

Bij de beheer- of gebruiksfase is allereerst sprake van planmatige (on)aangekondigde controles, de zogenaamde objectcontroles. De controles kunnen wat betreft diepgang en reikwijdte verschillen. Er wordt onderscheid gemaakt tussen een deelcontrole en een volledige controle. Beide zijn visuele controles. Een deelcontrole is gericht op een beperkt aantal thema's of onderwerpen. Een volledige controle is juist gericht op meerdere of alle thema's of onderwerpen.

Sloofase

Tot slot is er de sloofase. Tijdens deze fase worden de betreffende bouwwerken gesloopt en wordt een controle uitgevoerd van alle geldende wet- en regelgeving en vergunde voorschriften (voor wat betreft de sloofveiligheid, voor asbest ligt dit bij de Omgevingsdienst Twente).

3.3.3 Toetsing

Voor nieuwbouw en bestaande bouw sluiten we aan bij het Toezichtsprotocol en de Toezichtsmatrix van de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland. Voor Ruimtelijke Ordening en APV en bijzondere wetten streven we ernaar dit binnen de periode van deze strategie uit te werken en bij de actualisatie van dit beleid mee te nemen. We hanteren hiervoor dus geen toetsingsstrategie. Voor Milieu en Brandveiligheid ligt de kwaliteit van toetsen bij de Omgevingsdienst Twente en de Brandweer Twente.

Toezichtprotocol bouw

Het toezichtprotocol beschrijft op een transparante wijze wat een toezichthouder dient te controleren op de bouw. Hiervoor worden objectieve criteria gegeven en de resultaten van de controle worden traceerbaar vastgelegd. Hiertoe raadpleegt de gemeente Twenterand het integraal Toezicht Protocol. Dat is een gezamenlijk product van de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland, Platform milieuhandhaving grote gemeenten en de Nederlandse vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding. Het integraal Toezichtprotocol wordt door de Rijksoverheid ondersteund en geaccepteerd als landelijk standaard hulpmiddel bij de uitvoering van het omgevingstoezicht. Het meest belangrijke doel van het toezichtprotocol is dat het een hulpmiddel is en geen wetgeving. Het ondersteunt de toezichthouders en helpt hem tijdens het uitvoeren van zijn vak dit op een efficiënte en effectieve wijze te doen. Afwijken van de standaard is dan ook altijd goed als dit voor dat specifieke geval leidt tot beter toezicht.

Toezichtmatrix bouw

De toezichtmatrix is het aansturende hart voor het toezichtprotocol waarin de diepgang van de uit te voeren controles wordt vastgelegd. In de toezichtmatrix wordt voor iedere projectcategorie per toetsmoment de diepgang en het tijdstip van de controle vastgelegd. De toezichtmatrix geeft in een oogopslag weer wat de gewenste prioritering is voor het toezicht.

De toetsmomenten zijn gegroepeerd volgens een vijftal fasen. Deze fasen volgen het bouwproces in de tijd. De diepgang van de controle van een toetsmoment wordt bepaald door de prioriteit. Taken met een hoge prioriteit krijgen veel aandacht en taken met een lage prioriteit worden slechts steekproefsgewijs beschouwd.

De indeling op bouwsom kent drie categorieën: Categorie I omvat verbouwingen en kleine bouwprojecten zoals bijvoorbeeld een Kleine verbouw, het dichtzetten van een balkon of het bouwen van een klein vergunningplichtig bouwwerk. Categorie II omvat de middelgrote zelfstandige of gecombineerde bouwwerken (kleine appartementen, kantoor, kleine winkel, manege) Categorie III omvat de middelgrote tot grote bouwwerken (maatschappelijke gebouwen, grote kantoren, appartementen etc.)

3.3.4 Bouwtoezicht onder de Wkb

In de basis houden we geen toezicht op de bouwtechnische kwaliteit van de te bouwen bouwwerken die vallen onder gevolgklasse 1. Een inhoudelijke beoordeling van de risicoanalyse in de bouwmelding/gereedmelding en een controlemoment op de bouwplaats volgt wel als sprake is van:

- Bijzondere lokale omstandigheden die vooraf zijn meegegeven aan de kwaliteitsborger. Het gaat om bijzondere gebiedsaspecten uit het omgevingsplan. Deze worden in het aankomende jaar bepaald;
- Themacontroles (Bijvoorbeeld breedplaatvloeren, opkragende galerijen/balkons, door het rijk aangedragen thema's);
- Specifieke omgevingsrisico's (veiligheidsplan). Bijvoorbeeld de aanleg van een fietsbrug of bouwactiviteit waarbij ook gevolgen kunnen ontstaan voor aangrenzende percelen.

De toezichthouder blijft toezicht houden op de ruimtelijke regels tijdens de bouw, zoals o.a. omgevingsplanactiviteit, bouw- en sloopveiligheid. Ook kan toezicht plaatsvinden op basis van ontvangen klachten of verzoeken om handhaving. Of er aanleiding bestaat voor (extra) toezicht gebeurt op basis van eigen waarnemingen tijdens bijvoorbeeld een controle van de omgevingsplanactiviteit of op basis van de kwaliteitsborger of derden. Met deze informatie- en toezichtmomenten kan de gemeente steekproefsgewijs en risicogestuurd de bouwkwaliteit toetsen en extra informatie- en toezichtmomenten in plannen. Denk bij het risicogestuurd en steekproefsgewijs controleren aan; de controle van het paaldragvermogen, wapeningscontroles, brandwerende scheidingsen etc.

Door de knip tussen technische bouwactiviteit en omgevingsplanactiviteit kunnen situaties ontstaan waarbij een vergunning is aangevraagd voor de omgevingsplanactiviteit (OPA), maar de melding bouw (Wkb) achterwege blijft. Om grip te houden op illegale bouwactiviteiten is het goed om algemeen toezicht in het veld uit te voeren, waarbij we bovengenoemde situatie (wel OPA, maar geen bouwmelding) in een vroeg stadium signaleren. Voor een uitgebreide toelichting zie in bijlage 6.

3.3.5 Toezicht op bestaande bouw

Afgelopen jaren wordt er landelijk steeds meer aandacht gevraagd voor toezicht op bestaande bouwwerken. Onder meer door de problemen met breedplaatvloeren in garages en scholen, maar ook door afbrokkelende balkons en instortende daken van voetbalstadions. In Twenterand volgen we de landelijke ontwikkelingen rondom het toezicht op bestaande bouw, en pakken indien dat nodig is extra toezichtstaken projectmatig op bij het aan het licht komen van nieuwe aandachtspunten in bestaande bouw. We starten nu met een risicoanalyse voor bestaande bouw (zie bijlage 3), zodat we te zijner tijd het toezicht hierop risicogestuurd kunnen inrichten.

3.4 Handhavingsstrategie

Indien er sprake is van een overtreding, wordt de handhavingsstrategie ingezet. De handhavingsstrategie maakt inzichtelijk op welke manier wij optreden tegen overtredingen. Hiervoor hanteren we een Piramidemodel (zie bijlage 4).

3.4.1 Piramidemodel

De essentie van het Piramidemodel is dat we de mate van handhaving bepalen als gevolg van het gedrag van de overtreder en de bekendheid van de overtreder bij onze gemeente. We vinden daarbij het gesprek aan de voorkant belangrijk, zowel intern als extern.

Extern betekent dat dat we aan de voorkant afwegen of een verkennend gesprek met de overtreder nodig is. Indien de overtreder niet in onze handhavingdossiers voorkomt, zien we de meerwaarde van zo'n verkennend gesprek door na te gaan of de overtreder wist dat hij/zij een overtreding beging en waarom hij/zij de overtreding beging, maar ook in te schatten of de overtreder meewerkend genoeg is om de overtreding te beëindigen.

Het interne gesprek, in de vorm van een organisatiebrede afstemming binnen VTH, heeft een meerwaarde om tijdens de procedure van vergunningverlening de inbreng van toezichthouders in de zin van haalbaarheid van voorschriften mee te nemen in de besluitvorming. Vandaar dat het Piramidemodel in principe de basis hoort te vinden in de 'input/afstemmingspiramide,' met een integraal afstemmoment aan de 'afstemtafel', zoals ook te zien is in het onderste deel van de piramide in bijlage 4.

Het handhavingsinstrumentarium dat vervolgens ingezet moet worden, is afhankelijk van de laag van de piramide. In het overgrote deel van de lagen van de piramide wordt verwezen naar de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO).

3.4.2 Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht

De LHSO is een beleidskader voor de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving. Het doel van de LHSO is uitvoering geven aan de beginselplicht tot handhaven, passend optreden bij overtredingen, in vergelijkbare situaties vergelijkbare keuzes maken en interventies kiezen en toepassen op eenduidige wijze. Door de LHSO toe te passen, ontstaat meer uniformiteit in de uiteindelijke besluitvorming. Aan de LHSO kan zowel op strafrechtelijke wijze (bestraffend) als bestuursrechtelijk (gericht op het herstel van de situatie) uitvoering worden gegeven. De keuze van de in te zetten bestuursrechtelijke sanctie vindt plaats aan de hand van de in de LHSO opgenomen interventiematrix (bijlage 3). Daarbij zijn het gevolg van de overtreding en het gedrag van de overtreder bepalend voor de wijze hoe er gehandhaafd wordt.

Afwijken van de stappen uit de LHSO kan, mits voldoende gemotiveerd. Het goed onderbouwen van een keuze uit de LHSO is noodzakelijk, of de LSHO nu gevolgd wordt of niet. Hiermee wordt vermeende willekeur voorkomen en wordt ingezet op rechtsgelijkheid.

3.4.3 Stappenplan handhaving

In de praktijk ziet onze werkwijze er meestal als volgt uit:

1. Indien na een controle blijkt dat er sprake is van een overtreding, sturen we eerst een (ambtelijke) waarschuwingsbrief. Dat kan het geval zijn bij de soorten controles genoemd onder 1 t/m 6 in de vorige paragraaf, Toezichtstrategie.
2. Indien uit een hercontrole blijkt dat de overtreding niet is beëindigd, volgt een voornemen tot last onder dwangsom. Dit wordt ook wel een bestuurlijke waarschuwing genoemd. De overtreder krijgt dan een redelijke termijn van twee weken om zijn/haar zienswijze op ons voornemen te geven en daarnaast een redelijke termijn om de gebreken te herstellen.
3. Indien uit een hercontrole blijkt dat de overtreding na deze periode evenmin is beëindigd en de eventueel ingediende zienswijze geen aanleiding geeft om anders te beslissen, besluiten wij om een last onder dwangsom op te leggen. In een last onder dwangsom wordt de overtreder een begunstigingstermijn en een of meerdere dwangsom(men) opgelegd volgens bijlage 3 'Sanctiemiddelen' van de Landelijke handhavingstrategie Twenterand (2016) of de sanctietabel horende bij het Alcohol- en horecasanctiebeleid Twenterand (2018). Beide beleidsstukken worden in de aankomende jaren geactualiseerd. Tegen een last onder dwangsom staan rechtsmiddelen als bezwaar en beroep open.
4. Indien uit een hercontrole opnieuw blijkt dat de overtreding nog niet hersteld is, dan zullen we overgaan tot invorderen van de in de last onder dwangsom genoemde dwangsom(men). Dat gebeurt via een invorderingsbeschikking. Tegen een invorderingsbeschikking staan rechtsmiddelen als bezwaar en beroep open.

Daar waar een overtreding niet snel genoeg hersteld kan worden met een last onder dwangsom en de gevolgen van de overtreding voor de omgeving relatief groot zijn, wordt in enkele gevallen een last onder bestuursdwang toegepast.

Zoals hierboven aangegeven, kunnen we op basis van de interventiematrix in het LHSO afwijken van deze werkwijze. Dat is bijvoorbeeld het geval bij een handhavingsverzoek, want naar aanleiding van het onderzoek wordt dan gelijk óf wel óf geen last onder dwangsom opgelegd.

3.5 Gedoogstrategie

We hebben een beginselplicht tot handhaven. Er zijn echter uitzonderlijke situaties denkbaar waarin het opleggen van sancties niet gewenst is. In dat geval kan een overtreding gedoogd worden. De definitie van gedogen is: "het bestuur dat bevoegd is tot handhaving ziet bewust (tijdelijk) af van optreden tegen een overtreding." Gedogen vindt plaats in zeer uitzonderlijke situaties, waarbij er op korte termijn zicht bestaat op het opheffen van de overtreding of op het legaliseren van de situatie, bijvoorbeeld doordat er een vergunning verleend kan worden. We hanteren de landelijke gedoogstrategie "Gedogen in Nederland (1996)" als kader voor onze gedoogstrategie.

Een gedoogreactie of -brief is geen formeel besluit, en ook de weigering of intrekking van een gedoogreactie niet. Het gedogen kan dan ook niet worden aangevochten bij de bestuursrechter. Dit laat onverlet dat anderen in zo'n geval wel om handhaving kunnen verzoeken. Op dergelijke verzoeken moeten we reageren en zal volgens de vastgestelde sanctiestrategie worden gehandeld. We kunnen gedogen bij overgang- en overmachtssituaties. Aan het gedogen kunnen we voorwaarden verbinden die we controleren.

4. Wettelijk kader

Het Omgevingsbesluit bepaalt dat de bevoegde gezagen die belast zijn met de uitvoering van vergunning-, toezicht- en handhavingstaken hiervoor een uitvoerings- en handhavingsstrategie vaststellen. Daarin moet gemotiveerd aangegeven worden (1) welke doelen worden gesteld voor de uitvoering en handhaving en (2) welke werkzaamheden met het oog op die doelen zullen worden verricht. Bovendien moet de Uitvoerings- en handhavingsstrategie inzicht geven in de prioriteitenstelling voor het verrichten van de werkzaamheden en de methode die gebruikt wordt om te bepalen of de doelen worden bereikt.

Er worden daarnaast criteria aan het bevoegde gezag gesteld zodat zij zorg dragen voor een goede kwaliteit van de uitoefening van de VTH-taken. Deze kwaliteitscriteria maken inzichtelijk welke kwaliteit burgers, bedrijven en instellingen mogen verwachten bij de uitvoering of de invulling van de taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving. De gemeente Twenterand heeft zich geëngageerd aan de kwaliteitscriteria middels de Verordening uitvoering en handhaving (omgevingsrecht) Twenterand 2023, dat op 7 februari 2023 door de gemeenteraad van Twenterand is vastgesteld.

De kwaliteitscriteria maken onderscheid tussen procescriteria (organisatie) en criteria aan de kritieke massa (deskundigheid en ervaring). Vanaf 1-1-2025 treden de Kwaliteitscriteria 3.0 in werking.



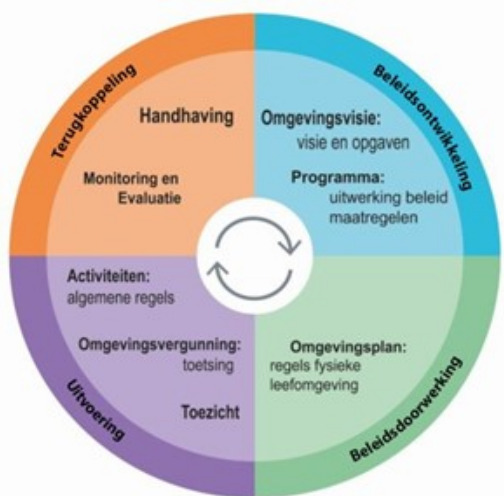
4.1 Kritieke massa

De criteria voor de kritieke massa geven invulling aan het vakmanschap van de medewerkers VTH met betrekking tot voldoende opleiding, ervaring, kennis en het onderhouden en borgen daarvan.

4.2 Procescriteria

De procescriteria zijn een uitwerking van de eisen die gesteld worden aan de beleidscyclus. Door de stappen in de procescriteria te volgen wordt de cyclus gesloten. Daarbij is de 'BIG-8' gehanteerd, zoals ook in de afbeelding hiernaast te zien is. Deze BIG 8 is een dubbele plan-do-check-act cyclus waarbij beleid en uitvoering met elkaar verbonden worden. Met deze integrale Uitvoerings- en handhavingsstrategie Twenterand 2024-2028 stellen we zowel het strategisch als het operationeel beleidskader vast zoals benoemd in (het bovenste deel van) de BIG 8 en voldoen we aan enkele van de proceseisen die volgen uit de beleid- en uitvoeringscyclus.

De onderste cyclus van de BIG 8, met de onderdelen Werkwijze, Uitvoering en Monitoren, worden beschreven in de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's en jaarverslagen. In het uitvoeringsprogramma maken we transparant waar de gemeente Twenterand het komende jaar de beschikbare capaciteit op inzet in verhouding tot de gestelde prioriteiten en de doelen voor dat jaar. Als het jaar waarop het uitvoeringsprogramma betrekking heeft ten einde loopt, dan moet de inzet, de prestaties en de resultaten van dat jaar gerapporteerd worden. Dat gebeurt in een jaarverslag. Meer over het Uitvoeringsprogramma en het Jaarverslag volgt in de paragrafen "Uitvoeringsprogramma" en "Jaarverslag" hieronder.



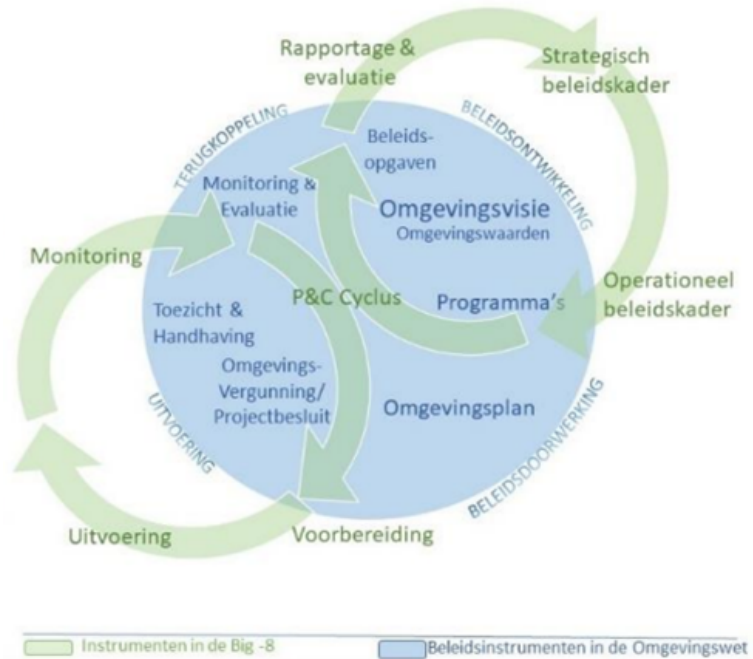
4.2.1 Beleidscyclus Omgevingswet

Naast de genoemde BIG-8 cyclus is er onder de Omgevingswet een nieuwe beleidscyclus gekomen, niet meer in de vorm van een 8, maar in de vorm van een cirkel. Deze cyclus is echter niet specifiek op

de VTH-processen gericht, maar biedt een structuur om de instrumenten van de Omgevingswet te ordenen. Zie ook de afbeelding hiernaast.

4.2.2 Omgevingsvisie

Om te kunnen werken met de Omgevingswet krijgt de gemeente verschillende instrumenten tot haar beschikking. Eén daarvan is de omgevingsvisie. In de omgevingsvisie leggen we de ambities en beleidsdoelen voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn vast. De uitwerking op korte termijn leggen we vast in gebiedsprogramma's en het omgevingsplan zorgt voor borging van de beleidsregels. Zoals al meerdere keren in het hoofdstuk 'Prioriteiten en doelen' te lezen was, sluiten we in deze integrale Uitvoerings- en handavingsstrategie aan bij de Omgevingsvisie en de gebiedsprogramma's van Twenterand. Zo wordt gestuurd op een eenduidig beleidskader voor de uitvoering van VTH-taken. Zie ook de afbeelding hiernaast.



4.2.3 Wet kwaliteitsborging voor het bouwen

Een andere wettelijke ontwikkeling die direct doorwerkt in de beleidscycli is de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb). Deze wet heeft tot gevolg dat de preventieve bouwtechnische toets (bouwbesluit) door de overheid, bij de vergunningverlening en het bouwtoezicht, gefaseerd bij de private sector wordt neergelegd. De Wkb kent geen aparte beleidscyclus, maar heeft zodanige gevolgen voor de uitvoering van VTH-taken, dat er een aparte beleidslijn voor is opgesteld. Deze is te vinden in bijlage 5 van deze integrale Uitvoerings- en handavingsstrategie.

5. Overige stappen uit beleidscyclus

5.1 Borging en uitvoering VTH taken

De VTH-taken op het gebied van de Omgevingswet (bouwen, ruimtelijke ordening, brandveiligheid, monumenten, aanleg, kap en uitritten, maar ook onder APV en bijzondere wetten) zijn ambtelijk neergelegd bij de teams Omgevingsinitiatieven en -vergunningen en Toezicht, Handhaving en Veiligheid van de gemeente Twenterand. Op persoonsniveau hanteren wij een functiescheiding tussen vergunningverlening enerzijds en toezicht en handhaving anderzijds. Met het oog op de organisatorische kwaliteitseisen worden medewerkers vergunningverlening niet belast met toezicht of handhaving en omgekeerd.

Bestuurlijk is het college van burgemeester en wethouders als bevoegd gezag verantwoordelijk voor de uitvoering van deze VTH-taken. De gemeenteraad heeft formeel geen wettelijke bevoegdheid met betrekking tot de uitvoering van deze VTH-taken.

De kosten die zijn gemoeid met de uitvoering van de VTH-thuistaken op het gebied van de Omgevingswet bestaan voornamelijk uit personele kosten, de gemeentelijke bijdrage aan de Veiligheidsregio Twente (voor de taken van de brandweer) en budgetten voor overige kosten zoals licenties en extern juridisch en technisch onderzoek en advisering. Tegenover de kosten staan de legesinkomsten. Deze mogen over een langere periode niet meer dan kostendekkend zijn. Niet alle VTH-thuistaken op het gebied van de Omgevingswet komen in aanmerking voor dekking uit leges. Zo zijn onder meer de bezwaar- en beroepsprocedures en handhaving van de bestaande gebouwvoorraad uitgesloten van legesheffing.

De financiële kaders worden opgenomen in de begroting die aan de gemeenteraad in de reguliere planning en control cyclus wordt aangeboden. De daadwerkelijke uitvoering, vastgelegd in de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's VTH, beweegt zich binnen de in de begroting opgenomen kaders voor personeelskosten en directe budgetten. Voor dit beleid vormen het huidige budget en de formatieomvang voor VTH het uitgangspunt, welke past binnen de begroting van de gemeente Twenterand.

5.2 Samenwerkingspartners

Bij de uitvoering van onze VTH-taken zijn verschillende samenwerkingspartners betrokken. Zo is advisering over brandveiligheid belegd bij de Brandweer Twente (onderdeel van de Veiligheidsregio Twente) en geeft Het Oversticht advies met betrekking tot welstand en erfgoed. De Omgevingsdienst Twente adviseert ons op de milieutechnische aspecten van aanvragen. Daarnaast worden waar nodig andere partners betrokken bij de uitvoering, zoals het waterschap Vechtstromen, de provincie Overijssel, de politie, het Openbaar Ministerie en partners in het sociaal domein. De gemeente heeft een regiefunctie bij de uitvoering van VTH-taken en heeft een belangrijke rol bij een goede uitwisseling van informatie tussen de verschillende samenwerkingspartners. Hierbij maken we onder meer gebruik van de Omgevingstafel Twente, waarin deze samenwerkingspartners vertegenwoordigd zijn.

5.3 Uitvoeringsprogramma

Jaarlijks zal in het uitvoeringsprogramma worden opgenomen welke concrete prioriteiten en doelen voor het betreffende jaar worden gesteld en wordt de capaciteit voor dat jaar verdeeld. De prioriteiten worden gebaseerd op de probleemanalyse en het bijbehorende ambitieniveau zoals weergegeven in deze integrale Uitvoerings- en handavingsstrategie.

In het Uitvoeringsprogramma worden onder meer de volgende punten beschreven:

- Hoeveel en welke vergunningaanvragen je verwacht
- Welke controles je verwacht uit te voeren (a.d.h.v. de risicoanalyse)
- Hoeveel meldingen en handavingsverzoeken je verwacht
- Welke VTH gerelateerde projecten er lopen
- Hoeveel fte dit vraagt, en hoeveel fte er beschikbaar is

5.4 Monitoring

Aan de hand van een geautomatiseerd zaakregistratiesysteem monitoren we de resultaten en de voortgang van de uitvoering van de VTH-taken en de doelen uit deze integrale Uitvoerings- en handavingsstrategie. Monitoring is een instrument om te sturen en een middel om de VTH-taken te optimaliseren.

Voor de meeste VTH-taken worden registratiesysteem PowerBrowser gebruikt. Dat is een systeem dat een integrale behandeling van omgevingsdossiers mogelijk maakt. Kenmerkend voor PowerBrowser is dat de werkprocessen zelf te ontwikkelen en in te richten zijn, waardoor het systeem beter op de (specifieke) VTH-taken van de gemeente Twenterand kan worden afgestemd. De Omgevingsdienst Twente en de Brandweer Twente maken ook gebruik van PowerBrowser, maar de beide systemen zijn niet gekoppeld zodat er geen informatie-uitwisseling is.

Ten aanzien van de toezichhoudende taak op gebied van Openbare Orde en Veiligheid wordt door de boa's gebruik gemaakt van het registratieprogramma City Control. Dit programma voldoet aan de eisen van de Wet politiegegevens.

De VTH-resultaten zoals deze uit de registratiesystemen gehaald kunnen worden, zeggen iets over de inspanningen die zijn verricht (output), maar niet wat die inspanningen voor effect hebben opgeleverd (outcome). De wens is om in de komende jaren meer zicht te krijgen op het effect van de resultaten die we boeken.

5.5 Jaarverslag

Om de invloed en effecten van vergunningen, toezicht en handhaving te kunnen meten, is het noodzakelijk om ieder jaar een jaarverslag op te stellen. Hierin worden diverse gegevens opgenomen, waaronder:

- het aantal aangevraagde vergunningen
- het aantal uitgevoerde controles
- het aantal en soort overtredingen

Deze gegevens worden per taakveld vastgelegd en geëvalueerd.

Het jaarverslag heeft een nauwe verbinding met het Uitvoeringsprogramma. In het jaarverslag verantwoord je namelijk of de geformuleerde doelstellingen uit het Uitvoeringsprogramma behaald zijn. Dit is belangrijk voor de verantwoording en effectiviteit van deze integrale Uitvoerings- en handavingsstrategie.

5.6 Evaluatie beleid

Ook het beleid moet na afloop van de beleidsperiode (meestal 4 jaren) geëvalueerd worden. Dit zodat het beleid dynamisch blijft en aansluit bij de uitgangspunten van de geldende wetgeving.

Zoals in de aanleiding van deze integrale Uitvoerings- en handhavingsstrategie te lezen was, sloot het voorgaande VTH-beleid uit 2018 niet aan op de uitgangspunten van de Omgevingswet en de Wkb. Daarnaast was het VTH-beleid uit 2018 erg milieugericht. Het bevatte geen beleidskaders voor bouwen, ruimtelijke ordening of APV en bijzondere wetten. In plaats daarvan hebben we onze programmadoelen voor VTH als kader gebruikt om doelmatig te werken. In deze integrale Uitvoerings- en handhavingsstrategie wel beleidskaders voor bouwen, ruimtelijke ordening en APV en bijzondere wetten opgenomen. Terugkijkend op de Uitvoeringsprogramma's en de jaarverslagen van de afgelopen beleidsperiode concluderen we dat de beschikbare capaciteit binnen VTH beperkt is geweest. We hebben op meerdere vakgebieden personeelsverloop gehad. Dit heeft de dienstverlening enigszins aangetast. Er zijn achterstanden ontstaan en alle zeilen zijn bijgezet om de risico's zoveel mogelijk te beperken. Ondanks langere doorlooptijden en inzet van meer onervaren collega's heeft de beperkte capaciteit niet tot gevolg gehad dat de kwaliteit van de VTH-producten verslechterde.

Ook in de nieuwe beleidsperiode zal de beschikbare capaciteit binnen VTH naar verwachting beperkt zijn. We blijven vinger aan de pols houden en waar nodig zullen we actie ondernemen om de risico's zo beperkt mogelijk te houden.

Bijlage 1 Kwaliteitsdoelen

Algemeen doel	Beleidsdoel	indicator	streefwaarde	Toelichting
Dienstverlening				
	De organisatie is bereikbaar	24-uurs bereikbaarheid voor calamiteiten	100%	Bijhouden of er calamiteiten zijn geweest en of er toen inderdaad iemand bereikbaar was via KCC en/of storingsdienst
	We reageren snel	Percentage buiten de termijn genomen besluiten n.a.v. een vergunningaanvraag	maximaal 10%	Deze data halen we uit Powerbrowser
		Het aantal vergunningaanvragen waarvoor de beslistermijn wordt verlengd	Maximaal 40%	Deze data halen we uit Powerbrowser
		De tijd tussen de ontvangst van het Informatieverzoek en de inhoudelijke reactie of het doen van een procesvoorstel (brief/mail of melding via website)	gemiddeld 3 dagen	Servicenormen bijhouden in Djuma en procedurestappen bewaken in PowerBrowser. Dit dient nader uitgewerkt te worden
	We behandelen niet-anonieme klachten en handhavingsverzoeken	Het aantal niet-anonieme klachten en handhavingsverzoeken dat in behandeling wordt genomen ten opzichte van alle binnengekomen niet-anonieme klachten en handhavingsverzoeken	100%	Onder "in behandeling nemen" valt ook een telefonisch gesprek met de klager, waarna geoordeeld wordt dat geen actie nodig is
	Optimale dienstverlening	Het aantal gegronde klachten over onze dienstverlening	0	Inzicht verkrijgen bij klachtencoördinator of Teamleider, eventueel aangevuld met klanttevredenheidsonderzoek
Uitvoeringskwaliteit				
	De Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO) wordt gehanteerd conform de oplegger vanuit het VTH-beleid 2024-2028	aantal keren dat is afgeweken van de LHSO	0	Metten door periodiek aan de handhavingsjuristen te vragen of er zaken zijn waarin een afwijkende werkwijze is gehanteerd (deze werkwijze is niet volledig betrouwbaar, maar is de enige manier nu om een globaal beeld te krijgen van dit doel) Powerbrowser aanpassen en mogelijk maken dat het hierin wordt aangegeven en dat er op te monitoren valt.
	Overtreding beëindigd na 1e controlebezoek	Percentage hercontroles waarbij een eerder geconstateerde overtreding nog niet is beëindigd	40%	Meetbaar zijn de zaken vanuit Powerbrowser waarin een hercontrole plaatsvindt, bij die zaken kijken we naar het percentage waar bij de hercontrole geen overtreding meer wordt geconstateerd. Powerbrowser aanpassen en mogelijk maken dat het hierin wordt aangegeven en dat er op te monitoren valt.
	In geval van instellen bezwaar/ beroep is het bezwaar/beroepongegrond	Het percentage van alle vergunning- en handhavingsbesluiten dat heeft geresulteerd in een gegrond bezwaar/beroepongegrond	10%	Data vanuit de bezwaarcommissie en powerbrowser. Powerbrowser aanpassen en mogelijk maken dat het hierin wordt aangegeven en dat er op te monitoren valt.
Financiën				

	We heffen indien mogelijk kostendekkende leges	Volgens vastgestelde legesverordening	Maximaal 100%	Volgt uit het periodieke kostendekkendheidsonderzoek
--	--	---------------------------------------	---------------	--

Bijlage 2 Inhoudelijke doelen o.b.v. de Omgevingsvisie

concept framework nader in te vullen nadat nieuwe Omgevingsvisie in 2025 opgesteld en vastgesteld is.

Hoofddoel	Beleidsdoelen	Indicatoren	Streefwaarde	Meetinstrument/-wijze
Inhoudelijk doel: Goed wonen afstemmen op programma ruimte?				
Twenterand heeft een veilige, gezonde woon- en leefomgeving met voldoende voorzieningen.				
Veiligheid: Twenterand heeft een veilige woonomgeving door minderoverlast, mindercriminaliteit en waarbij fysieke onveiligheid wordt voorkomen/effectief wordt aangepakt.				
Gezondheid: Twenterand heeft een gezonde woonomgeving met als doel meer gezonde levensjaren van de inwoners van Twenterand				
Inhoudelijk doel: Fraaie omgeving				
Twenterand heeft een fraaie omgeving waarin men prettig leeft, onderneemt en recreëert.				
Inhoudelijk doel: Duurzaam doen				
Twenterand is energieneutraal en klimaatbestendig in 2050.				

Bijlage 3 Risicoscores Bouwen, Ruimtelijke Ordening en APV & bijzondere wetten
Risicoscores Nieuwbouw

Klasse	Opmaak	Van	tot en met	Punten
I	ZEER GROOT RISICO	35	50	Punten
II	GROOT RISICO	30	35	Punten
III	BEPERKT RISICO	20	30	Punten
IV	KLEIN RISICO	10	20	Punten
V	ZEER KLEIN RISICO	0,0	10	punten

Risicosoort	Effecten	Naleving	Totaal	Klasse
Gebouwen met logiesfunctie	7,8	6,2	48,3	I
Wonen Cat. II 100.000 - 1.000.000	6,4	5,8	37,2	I
Publieksfunctie Cat III > 1.000.000	8,6	4,3	36,8	I
Wonen Cat. III > 1.000.000	7,6	4,8	36,3	I
Industrie/bedrijfsfunctie Cat III > 1.000.000	7,4	4,8	35,2	I
Industrie/bedrijfsfunctie Cat II 100.000 - 1.000.000	5,9	5,9	34,8	II
Bouwwerk geen gebouw zijnde complex	5,6	5,8	32,6	II
Industrie/bedrijfsfunctie Cat I < 100.000	5,6	5,8	32,6	II
Basis Onderwijsfunctie / Buitenschoolse Opvang	8,5	3,8	32,2	II
Publieksfunctie Cat II 100.000 - 1.000.000	6,6	4,8	31,8	II
Kantoorfunctie Cat III > 1.000.000	7,8	4,0	31,3	II
Kinderdagverblijf	8,5	3,6	30,8	II
Gezondheidszorgfunctie met bedgebied	8,4	3,6	30,5	II
Gezondheidszorgfunctie zonder bedgebied	8,1	3,6	29,3	III
Kantoorfunctie Cat II 100.000 - 1.000.000	6,4	4,5	28,9	III
Sloopactiviteiten meer dan 10m3	4,7	6,1	28,6	III
Monumentenvergunning / Monumentenbescherming	5,8	4,6	27,0	III
Kantoorfunctie Cat I < 100.000	5,3	4,8	24,9	III
Publieksfunctie Cat I < 100.000	5,7	4,3	24,6	III
Wonen Cat. I < 100.000 complex	4,1	5,7	23,1	III
Wonen Cat. I < 100.000 eenvoudig	3,2	5,5	17,3	IV
Inrit/uitrit	3,3	5,0	16,8	IV
Wet Natuurbescherming	3,0	5,5	16,6	IV
Bouwwerk geen gebouw zijnde eenvoudig	2,0	5,0	10,0	V

Risicoscores Bestaande bouw

Klasse	Opmaak	Van	tot en met	
I	ZEER GROOT RISICO	20	30	punten
II	GROOT RISICO	15	20	punten
III	BEPERKT RISICO	10	15	punten
IV	KLEIN RISICO	5	10	punten
V	ZEER KLEIN RISICO	0,0	5	punten

Risicosoort	Effecten	Naleving	Totaal	Klasse
Kamerverhuur	7,6	3,8	28,9	I
Camping / Recreatiepark	5,9	4,0	23,4	I
Publieksfunctie - horeca	6,4	3,2	20,3	I
Bedrijfsgebouwen / fabrieken cat. 2 - cat. 4.1 (incl. bedrijfswoning)	5,9	3,3	19,0	II
Onderwijsgebouw - vóór 1995	7,5	2,3	16,9	II
Wonen - corporatie vóór 1995	6,1	2,8	16,6	II
Publieksfunctie - wonen boven winkel/ horeca/ sport	6,0	2,8	16,5	II
Woonwagens	4,8	3,4	16,4	II
Kerk (incl. aula)	6,2	2,6	15,9	II
(Bedrijfs-)verzamelgebouw / multifunctioneelgebouw	5,3	2,9	15,5	II
Gezondheidsfunctie met bedgebied	5,6	2,8	15,4	II
B&B en logies	5,6	2,8	15,4	II
Rijks- en gemeentemonument	5,8	2,7	15,3	II
Wonen - particulier vóór 1995	5,5	2,8	15,0	III
Commerciële kinderopvang (dagopvang / BSO / peuterspeelzaal)	6,4	2,3	14,9	III
Onderwijsgebouw - na 1995	6,5	2,3	14,6	III
Wonen - corporatie na 1995	5,3	2,8	14,6	III
Gastouderopvang	5,8	2,4	14,0	III
Bedrijfsgebouwen / fabrieken tm cat. 2 (incl. bedrijfswoning)	5,3	2,7	14,0	III
Gezondheidsfunctie zonder bedgebied	5,1	2,8	13,9	III
Publieksfunctie - winkel (incl. detailhandel en winkelcentra)	5,7	2,4	13,8	III
Wonen - particulier na 1995	5,0	2,8	13,6	III
Openbaar zwembad	5,9	2,2	12,8	III
Publieksfunctie - sport	5,3	2,4	12,7	III
Publieksfunctie - overig (buurthuizen, bibliotheek, aula)	5,5	2,3	12,4	III
Woningen met aan huis gebonden beroepen	4,7	2,3	11,0	III
Kantoorgebouw	5,1	2,0	10,2	III
Manege en/of paardenbakken	4,0	1,6	6,3	IV
GK 2-3 Bouwwerk geen gebouw zijnde	3,0	1,8	5,2	IV
GK 1 Bouwwerk geen gebouw zijnde	2,4	1,4	3,3	V

Risicoscores Ruimtelijke Ordening

Klasse	Opmaak	Van	tot en met	
I	ZEER GROOT RISICO	22,7	32	punten
II	GROOT RISICO	20	23	punten
III	BEPERKT RISICO	16	20	punten
IV	KLEIN RISICO	14,5	16	punten
V	ZEER KLEIN RISICO	0	15	punten

Risicosoort	Effecten	Naleving	Totaal	Klasse
(Illegale) gebruik gronden;	4,8	6,3	30,0	I
(Illegale) bewoning; illegale kamerverhuur	5,0	6,0	29,8	I
(Illegale) gebruik bedrijf cat. >3.1;	3,5	7,4	25,8	I
(illegale) slopen	4,5	5,6	25,4	I
Illegale evenementen	3,2	7,8	25,1	I
(Illegale) gebruik bedrijf cat. <2;	3,8	6,5	24,7	I
(Illegale) bewoning; permanente bewoning recreatieverblijven	4,2	5,6	23,2	I
(Illegale) bouw; bouwwerken geen gebouw zijnde	4,3	5,3	22,4	II
(Illegale) bouw; grote bouwwerken [buitengebied]	3,6	5,6	20,0	II
(Illegale) aanleg [buitengebied]	3,9	5,1	19,7	III
(Illegale) aanleg [bebouwde kom]	3,9	4,9	19,0	III
(Illegale) kap [buitengebied]	4,2	4,4	18,4	III
(Illegale) gebruik wonen;	4,2	4,0	16,7	III
(Illegale) bouw; grote bouwwerken [bebouwde kom]	3,0	5,4	16,2	III
(Illegale) bouw; middel bouwwerken [buitengebied]	4,1	3,8	15,6	IV
(Illegale) kap [bebouwde kom]	3,4	4,3	14,5	IV
(Illegale) reclame [bebouwde kom]	3,3	4,1	13,5	V
(Illegale) bouw; middel bouwwerken [bebouwde kom]	3,9	3,3	13,1	V
(Illegale) reclame [buitengebied]	3,0	4,2	12,5	V
(illegale) inrit/uitrit	3,4	3,4	11,7	V
(Illegale) bouw; monumenten	2,9	3,9	11,1	V
(Illegale) bouw; kleine bouwwerken [bebouwde kom]	4,1	2,3	9,4	V
(Illegale) bouw; kleine bouwwerken [buitengebied]	4,2	2,2	9,2	V
(illegale) reclame [industrieterreinen]	2,8	2,9	7,9	V
Landschappelijke inpassing	0,0	2,7	0,0	V
Kruimelgevallen / binnenplanse afwijkingen	0,0	3,3	0,0	V
Uitgebreide afwijking	0,0	4,0	0,0	V
Excessen welstand	0,0	2,8	0,0	V

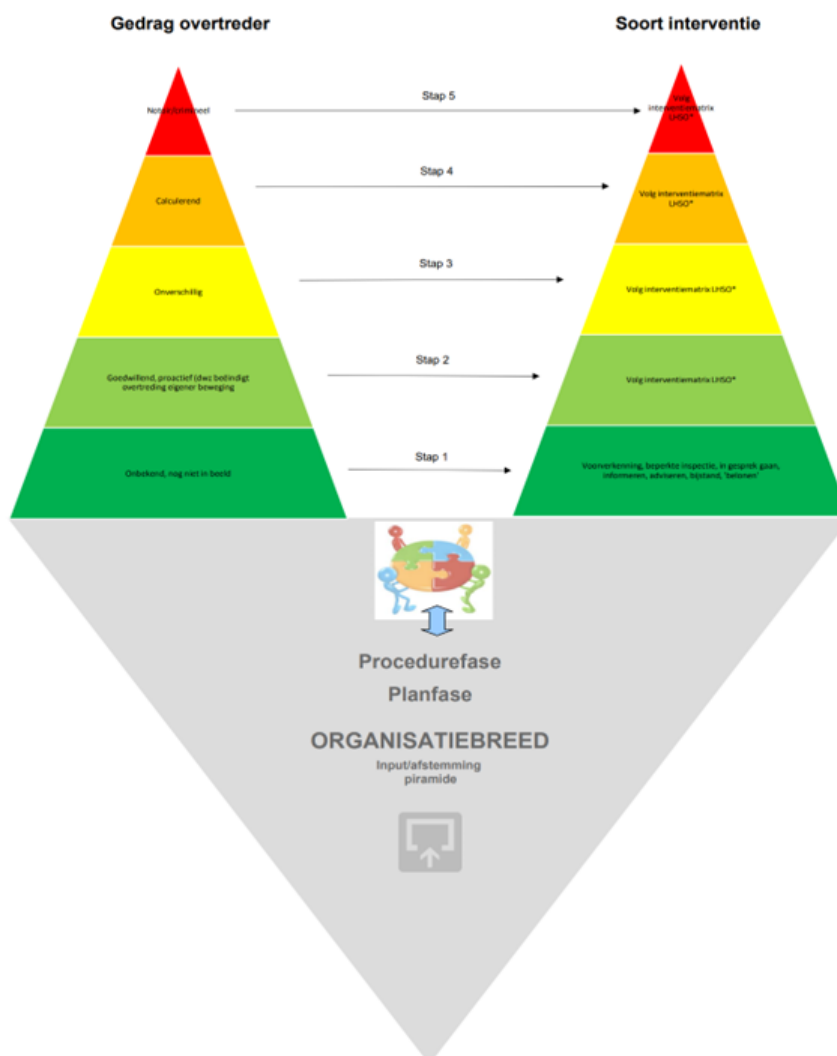
Risicoscores APV en bijzondere wetten

Klasse	Opmaak	Van	tot en met	punten
I	ZEER GROOT RISICO	40	56	punten
II	GROOT RISICO	25	40	punten
III	BEPERKT RISICO	18	25	punten
IV	KLEIN RISICO	14	18	punten
V	ZEER KLEIN RISICO	0,0	14	punten

Risicosoort	Effecten	Naleving	Totaal	Klasse
Vergunning evenement type B	8,7	6,4	55,2	I
Vergunning evenement type C	8,9	5,8	51,8	I
Ontheffing Stook verbod	7,4	6,9	50,6	I
Drugsoverlast op straat	6,0	7,9	47,0	I
Kennisgeving betoging openbare plaatsen	7,0	6,7	46,6	I
Vergunning evenement type A	8,2	5,6	45,9	I
Carbidschieten	7,8	5,7	44,5	I
Afvaldumping/ zwerfafval	5,0	8,6	42,8	I
Melding BGBOP	8,0	5,1	40,8	I
Tijdelijke gebruiksmelding	7,3	5,5	40,1	I
Kamperen buiten kampeertreinen	6,9	5,7	39,5	II
Lachgasverbod	5,5	6,4	35,5	II
Verontreiniging door honden	4,7	7,4	34,5	II
Verboden drankgebruik	5,0	6,8	33,8	II
Plaatsen voorwerpen openbare weg	4,9	6,9	33,5	II
Aw-vergunning (paracommercieel)	5,3	6,2	32,6	II
Standplaatsvergunning (niet markt)	6,3	4,8	30,2	II
Parkeren grote voertuigen	4,3	6,8	29,0	II
Aw-vergunning (commercieel)	5,3	5,4	28,4	II
Incidentele activiteiten horeca	4,9	5,6	27,8	II
Verstrekking aan minderjarigen	3,8	7,0	26,6	II
Doorschenken bij dronkenschap	4,1	6,5	26,6	II
Parkeren van fietsen of bromfietsen	4,5	5,9	26,2	II
Vergunning Seksinrichting	5,1	5,0	25,3	II
Parkeren en stallen recreatieve voertuigen	4,2	6,1	25,2	II
Wederverstrekking	4,0	6,4	25,2	II
Voertuigen van autobedrijf	3,8	6,4	24,3	III
Aantasting groen door voertuigen	4,3	5,5	23,2	III
Exploitatievergunning openbare inrichting	4,8	4,8	23,1	III
Defecte voertuigen, voertuigwrakken	4,4	5,2	22,8	III
Ontheffing ex art 35 Aw wet	5,0	4,5	22,5	III
Hinderlijke beplanting / gevaarlijke voorwerpen	3,8	5,8	21,9	III
Loterijen	4,3	4,7	20,0	III
Melding bingo	4,3	4,5	19,2	III
Reclamevoertuigen	4,1	4,7	19,1	III
Melding plaatsen voorwerpen openbare weg	3,9	4,8	18,7	III
Ontheffing plaatsen voorwerpen openbare weg	4,6	3,9	17,8	III
Melding gevaarlijke honden	3,4	5,1	17,5	IV
Aw vergunning horeca /slijterij	4,2	4,1	17,2	IV
Textielinzameling	3,7	4,3	16,0	IV
APV ontheffing geluidhinder	3,3	4,6	15,3	IV
Collectievergunning	2,7	4,2	11,5	V
Aanwezigheidsvergunning	2,3	4,6	10,3	V
Aanhangsel Aw wet	1,9	3,8	7,1	V

Bijlage 4 Piramidemodel en Landelijke handhavingsstrategie omgevingsrecht

De gemeente Twenterand hanteert een zogenaamd piramidemodel om te beoordelen welk instrumentarium ingezet moet worden voor passende handhaving. In de meeste gevallen wordt geadviseerd om de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO) als instrumentarium te raadplegen. Het piramidemodel maakt het ook mogelijk een “verkennend gesprek” te voeren. Zie hieronder het piramidemodel.



*LHSO staat voor Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht

Groep 1

Uit de praktijk weten wij dat een meerderheid van degenen die gecontroleerd worden een goedwillende houding hebben en ook begrijpen dat wanneer zij de wet- en regelgeving correct naleven het ook in hun en/of zakelijk belang is. Deze groep vraagt om een andere toezicht- c.q. handhavings benadering dan de minder correct willenden en de norm afwijkend gedragenden. Immers er is niets verkeerd aan om de welwillende groep voor hun welwillendheid gepast te 'belonen.' Dat is gelijk een stimulans om de ingeslagen weg te blijven volgen. Bovendien is het ook voor toezichthouders een stuk plezieriger werken. Je hoeft immers niet telkens met een slecht bericht te komen. De goedwillenden passen binnen groep 1 van de naleving piramide. Na een controle zijn de reacties als genoemd in de onderste laag van de toezicht-/handhaving piramide absoluut passend. Ze passen ook prima binnen de lichte segmenten van de strategie. In het programma kan hier al deels rekening mee worden gehouden, door acties op het gebied van preventief handhaven in te zetten, zoals voorlichting, toezenden van controlelijsten vooraf aan de controle, 'zelfcontroles' op minder risicovolle aspecten etc.

Groep 2

Volg de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht, kolom a o.b.v. gedrag, en bepaal vervolgens de mogelijke gevolgen om te komen tot de juiste stappen in de interventiematrix (LHSO).

Groep 3

Volg de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht, kolom b o.b.v. gedrag, en bepaal vervolgens de mogelijke gevolgen om te komen tot de juiste stappen in de interventiematrix (LHSO).

Groep 4

Volg de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht, kolom c o.b.v. gedrag, en bepaal vervolgens de mogelijke gevolgen om te komen tot de juiste stappen in de interventiematrix (LHSO).

Groep 5

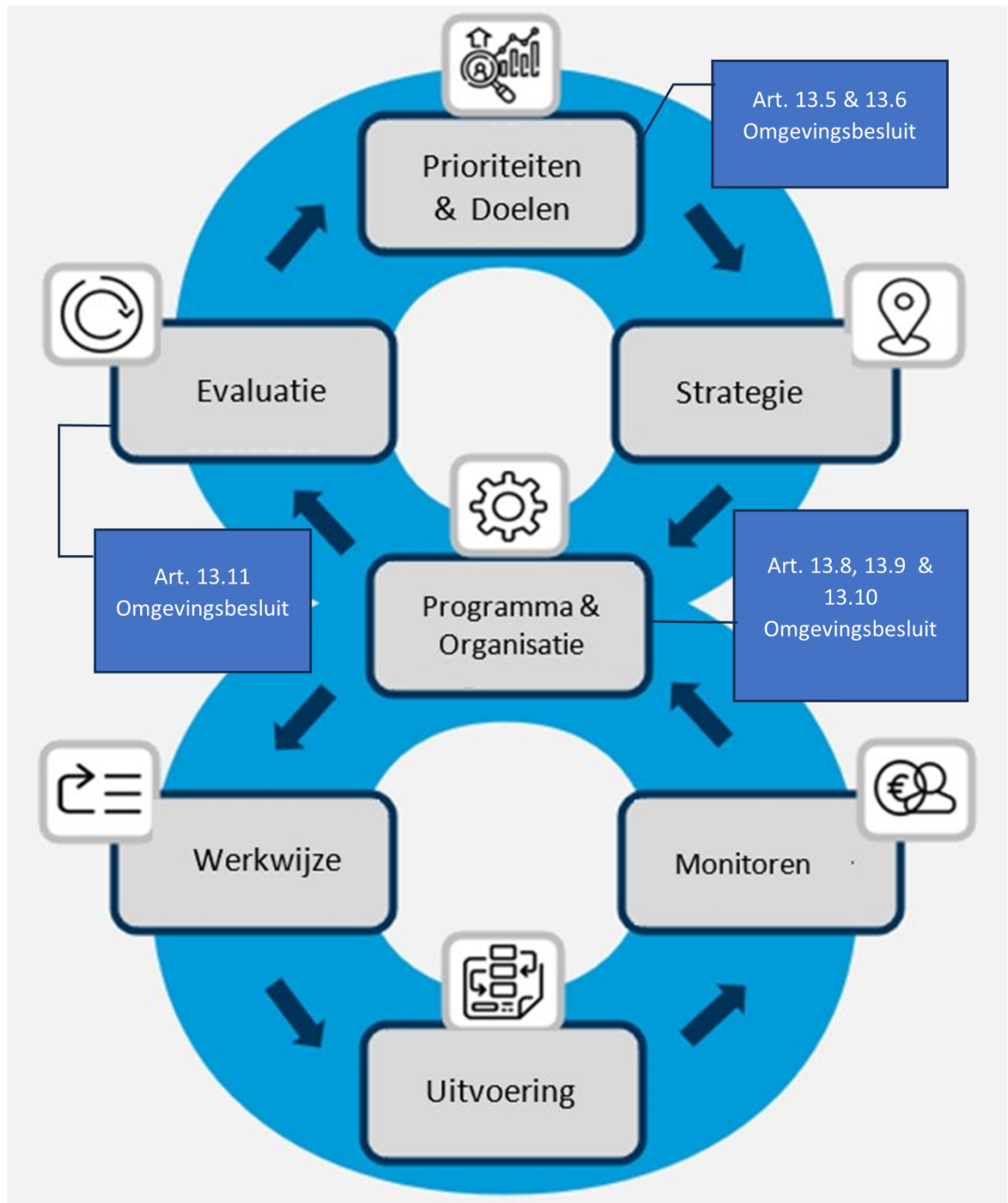
Volg de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht, kolom d, o.b.v. gedrag en bepaal vervolgens de mogelijke gevolgen om te komen tot de juiste stappen in de interventiematrix (LHSO).

Aan de hand van de LHSO bepaalt de handhaver in welk segment hij zijn bevindingen positioneert door naast het typeren van de (vermeende) overtreder ook de gevolgen van de overtreding voor de fysieke leefomgeving, zoals milieu, erfgoed, natuur, water, ruimtelijke ordening, veiligheid, gezondheid e.d. te beoordelen.

Op de volgende pagina is de domein specifieke interventiematrix uit de LHSO weergegeven.

De (mogelijke) gevolgen:		Interventiematrix			
4. Aanzienlijk en/of onomkeerbaar	↑ Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV	↑ Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV	↑ Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV/ nader strafv. onderzoek	↑ Strafrecht Pv/hader strafv. onderzoek	
	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)		
			Bestuursrecht ingrijpend Exploitatieverbod/sluiting Schorsen/intrekken vergunning, erkenning of certificaat		
	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen) Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen) Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen)	Bestuursrecht ingrijpend Exploitatieverbod/sluiting Schorsen/intrekken vergunning, erkenning of certificaat	
3. Van belang	↑ Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV	↑ Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV	↑ Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV/ nader strafv. onderzoek	↑ Strafrecht Pv/hader strafv. onderzoek	
	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	
				Bestuursrecht ingrijpend Exploitatieverbod/sluiting Schorsen/intrekken vergunning, erkenning of certificaat	
	Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek/ waarschuwing	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen). Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen). Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen)	
2. Beperkt		↑ Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV	↑ Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV	↑ Strafrecht PV	
			Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	
	Bestuursrecht herstellend Aanspreken/informeren	Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek/ waarschuwing	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen). Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen)	
1. Vrijwel nihil			↑ Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV	↑ Strafrecht PV	
			Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	
	Bestuursrecht herstellend Aanspreken/informeren	Bestuursrecht herstellend Aanspreken/informeren	Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek/ waarschuwing	Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek/ waarschuwing	
Het gedrag van de overtreder is:	A. Goedwillend, proactief (dwz beëindigt overtreding eigener beweging)	B. Onverschillig	C. Calculerend	D. Notoir/crimineel	

Bijlage 5 BIG-8 en wettelijk kader



Bijlage 6 Concept beleidslijn VTH onder de Wkb

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet gaat het vergunningstelsel voor bouwen aanzienlijk veranderen. De vergunning voor het bouwen wordt onder de Omgevingswet gesplitst in twee delen: het bouwtechnische deel (bouwactiviteit) en het ruimtelijke deel (omgevingsplanactiviteit). Deze scheiding noemt men *de knip*.

Het gevolg van de knip is dat onder de Omgevingswet een bouwvergunning uit twee vergunningplichtige delen kan bestaan. Dat hoeft echter niet altijd het geval te zijn. De bedoeling van de wetgever is namelijk dat er (meestal) geen of maar één vergunningplicht geldt. Hieronder is dit schematisch weer-gegeven.



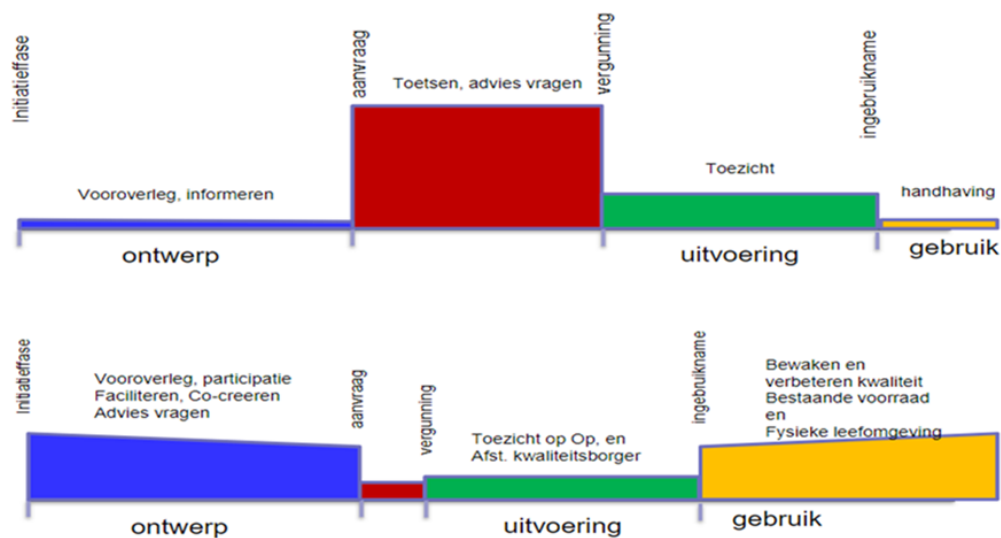
Figuur 1: de knip in de omgevingsplanactiviteit en de (technische) bouwactiviteit onder de Omgevingswet

Dit hoofdstuk gaat in op de meldingsplicht voor bouwwerken die onder (gevolgklasse 1) van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (binnen het bouwtechnische deel van de knip) vallen. Dit is een nieuw proces waarvoor uitgangspunten voor de toezichts- en handavingsprocessen moeten worden vastgesteld.

Wet kwaliteitsborging voor het bouwen

Op 1 januari 2024 treedt de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) in werking. De wet heeft als doel de bouwkwaliteit en het bouwtoezicht te verbeteren door inschakeling van private kwaliteitsborgers. Daarnaast wordt de aansprakelijkheid van aannemers ten opzichte van particuliere en professionele opdrachtgevers uitgebreid (zgn. private prikkel). Deze wettelijke regeling is een drukmiddel om de aannemer (het bouwbedrijf) een nieuwbouwwoning punctueel op te laten leveren. Het betekent dat 5% (de helft van de laatste bouwtermijn) van de te betalen aanneemsom geblokkeerd wordt zolang de oplevering niet geheel akkoord is.

De focus komt te liggen op het eindresultaat, niet op het bouwplan. De wet gaat tegelijk met de Omgevingswet in, en verandert de inzet en taken van onze procesondersteuners, vergunningverleners, toezichthouders en handhavers, zie figuur 2.



Figuur 2: Rol gemeente verschuift meer van risicobeoordeling tijdens de vergunningenfase (bovenste proces) naar risicobeoordeling tijdens de initiatiefase en handhaving nadat het bouwwerk in gebruik is genomen (onderste proces).

Gefaseerde invoering van de wet

De nieuwe wet wordt niet meteen voor alle bouwwerken ingevoerd, maar gaat als eerste gelden voor bouwwerken die vallen onder gevolgklasse 1. Gevolgklasse 1 heeft betrekking op de volgende bouwwerken:

- Grondgebonden eengezinswoningen, inclusief nevenfuncties (garage, kantoor aan huis)
- Woonboten
- Vakantiewoningen
- Bedrijfspannen van maximaal 2 bouwlagen, inclusief een klein kantoor / kantine
- Aanbouwen aan overige gebruiksfuncties van maximaal 2 bouwlagen voor opslag en dergelijke
- Kleine fiets- en voetgangersbruggen (niet over rijks- of provinciale wegen), maximaal 20 meter overspanning
- Overige bouwwerken geen gebouw zijnde tot maximaal 20 meter hoog (masten, antennes, etc.)
- Verbouwingen van hiervoor genoemde bouwwerken vallen (voor zover niet vergunningvrij) ook onder gevolgklasse 1, waarschijnlijk per 1 januari 2025.

Afhankelijk van de uitkomsten van de evaluatie volgen vanaf 2029 (al dan niet gelijktijdig) de bouwwerken in hogere risicoklassen. Dit zijn bijvoorbeeld bibliotheken en onderwijsgebouwen (gevolgklasse 2) en voetbalstadions en ziekenhuizen (gevolgklasse 3). Hierdoor kunnen bouwbedrijven en gemeenten stap voor stap ervaring opdoen met het nieuwe toezicht in de bouw.

De periode tot en met de evaluatie is erg belangrijk om een goed beeld te krijgen welke problemen we in de praktijk tegen komen en of het beoogde doel van de nieuwe wet: de kwaliteit van bouwen verhogen bereikt wordt.

Voor vergunningplichtige bouwwerken die onder gevolgklasse 2 en 3 vallen, geldt de komende jaren nog dat net als nu een vergunning bij de gemeente moet worden aangevraagd. Bij deze aanvragen ligt toezicht op de uitvoering nog bij de gemeente zelf. Soms is er ook sprake van vergunningvrije of meldingsplichtige bouwactiviteiten.

In dit voorstel gaan we alleen in op de meldingsplichtige activiteiten die onder de Wkb vallen.

Een nieuwe manier van werken

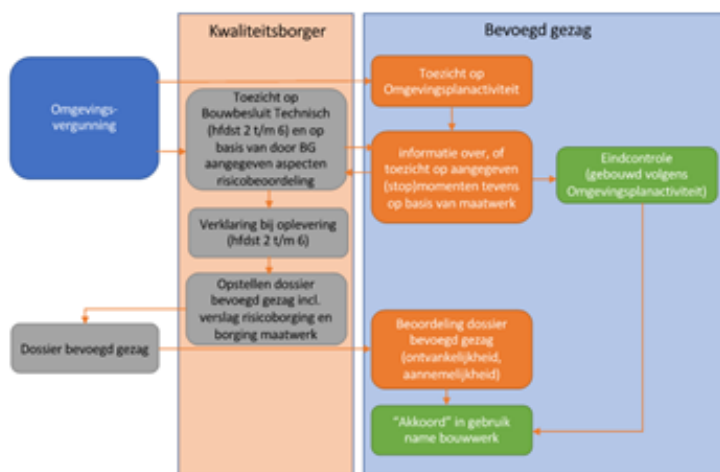
Zoals eerder beschreven en afgebeeld in figuur 1 wordt er onder de Omgevingswet een 'knip' gemaakt in de huidige omgevingsvergunning voor het bouwen: ruimtelijke regels (omgevingsplanactiviteit) en technische regels (bouwactiviteit). De ruimtelijke regels en de regels voor welstand worden vastgelegd in het omgevingsplan. De regels voor het bouwtechnische deel van de bouwactiviteit en of er een vergunning nodig is liggen vast in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl).

Bij bouwen onder kwaliteitsborging zal voor het bouwtechnisch gedeelte van de activiteit een meldingsplicht worden ingevoerd voor bouwwerken die niet volledig vergunningvrij zijn en vallen onder gevolgklasse 1 (bouwwerken met een gering risico). Uit een impactanalyse blijkt dat ca. 90% van de huidige omgevingsvergunningen bouw in gevolgklasse 1 valt.

In de bouwmelding moet de initiatiefnemer van het bouwen aan het bevoegd gezag melden welk instrument wordt toegepast en welke kwaliteitsborger toeziet op de bouw. Tevens moet de melder een risicobeoordeling en een borgingsplan overleggen bij de melding. De melding moet uiterlijk 4 weken voor de start van de bouw worden ingediend. Indien uit de melding van de bouwactiviteit en de daarbij verstrekte gegevens en bescheiden niet blijkt dat wordt voldaan aan de kwaliteitsborging, dan mag niet gestart worden met de bouw.

De onafhankelijke kwaliteitsborger toetst of het bouwwerk daadwerkelijk gebouwd is conform de regelgeving. Deze toets betreft in ieder geval de bouwtechnische voorschriften van het Bbl, maar het kan ook betrekking hebben op alle andere kwaliteitsaspecten die in het contract zijn overeengekomen. Dat laatste heeft betrekking op de versterking van de positie van de bouwconsument, een doelstelling van de wet waar de gemeente verder buiten staat.

De inhoudelijke rol van het bevoegd gezag gaat deels over in een procesrol. De gemeente beoordeelt de stukken op volledigheid en indieningsvereisten. Er vindt geen preventieve bouwtechnische toets plaats, maar afhankelijk van de beleidskeuzes wordt er op risico's getoetst. Daarover later meer. De gemeente blijft echter bevoegd om handhavend op te treden, bijvoorbeeld door bouwwerkzaamheden stil te leggen.



Figuur 3 schematische weergave van nieuwe manier van werken

Bouwmelding en gereedmelding

Een belangrijke plek in het bouwproces gaat ingenomen worden door de bouwmelding en de gereedmelding, beide moeten gedaan worden door de kwaliteitsborger. Voor het bouwtechnische deel van bouwactiviteiten krijgt de initiatiefnemer een meldplicht.¹

De gemeente maakt specifieke lokale omstandigheden vooraf bekend aan de kwaliteitsborger, door deze te publiceren op de website en/of deze in een vooroverleg aan te geven. De initiatiefnemer moet bij het doen van de melding een passende risicobeoordeling en een borgingsplan aanleveren bij de gemeente, uiterlijk 4 weken voor start van de bouw.

De gemeente controleert op volledigheid van de aangeleverde stukken o.b.v. de BBL, maar niet op inhoud. Daarnaast controleert de gemeente of de bijzondere lokale omstandigheden in de risicobeoordeling zijn opgenomen. De inhoudelijke beoordeling van het bouwplan, het in kaart brengen van de risico's én de controle tijdens de bouw is de taak van de kwaliteitsborger. De gemeente blijft het bevoegd gezag², beoordeelt de bouwmelding en geeft een inhoudelijke reactie richting de aanvrager (figuur 3) en:

- controleert op de afspraken gemaakt in het vooroverleg/intaketafel/Omgevingstafel;
- controleert of er een omgevingsplanactiviteit nodig is en/of is aangevraagd;
- controleert of de omschreven bouwactiviteit overeenkomt met de verleende vergunning voor een omgevingsplanactiviteit (afgekort OPA);
- controleert op het aantal ingediende bouwmeldingen;
- controleert of er meerdere meldingen nodig zijn en zijn ingediend bij o.a. ketenpartners, zoals melding brandveilig gebruik;
- controleert de gestelde termijnen;
- de risico's zijn beoordeeld en geborgd;
- de kwaliteitsborger gerechtigd is;

1) Anders dan bij een vergunning, kan de gemeente geen leges innen bij een melding.

2) Tijdens de bouw blijft de taak van de gemeente wel bestaan op het gebied van bouw- en sloopveiligheid, de omgevingsplanactiviteit en monumenten, het aanleggen van riolering en afwatering percelen.

- een juist/passend instrument is gebruikt;
- het bouwplan in gevolgklasse 1 valt.

Als het bouwwerk technisch klaar is (voldoet aan het Bbl), moet de initiatiefnemer een gereedmelding doen bij de gemeente (uiterlijk 2 weken voor ingebruikname). Zie figuur 4. In deze melding moet een verklaring van de kwaliteitsborger zijn opgenomen met de mededeling dat hij/zij het gerechtvaardigd vertrouwen heeft dat het bouwwerk voldoet aan het Besluit bouwwerken leefomgeving. **Ook hier controleert de gemeente op volledigheid van de melding en de kwaliteit van de stukken.** Als deze melding niet ontvankelijk is, is ook niet aannemelijk dat het bouwwerk in lijn met de eisen uit het BBL is gebouwd en hier aan voldoet. Het bouwwerk kan dan ook niet in gebruik worden genomen. De gemeente



Figuur 4: proces bouwtechnische activiteit en omgevingsplanactiviteit in weken

Toezichts- en handhavingsprocessen bij bouwactiviteiten

De gemeente moet de toezichts- en handhavingsprocessen bij bouwactiviteiten hebben aangepast aan de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb). Het gaat dan om de inrichting van processen, de informatievoorziening, de afspraken met uitvoeringsdiensten en private partijen en de juridische en inhoudelijke aspecten.

Het college blijft verantwoordelijk voor het toezicht op de bestaande bouw en bouw- en sloopveiligheid, maar een aanzienlijke hoeveelheid toezichts- en toetsingstaken worden overgedragen aan een nieuwe speler in het veld: de private kwaliteitsborger. Deze toetst aan de hand van het nieuwe figuur van “instrumenten” of een bouwplan aan de technische regels voldoet. Het bevoegd gezag treedt - in beginsel - alleen nog op, op aangeven van de kwaliteitsborger.

Een kwaliteitsborger ziet er op toe dat volgens de eisen van het bouwbesluit wordt gebouwd en wordt aangetrokken door de initiatiefnemer van het bouwwerk.

Het proces ziet er straks globaal als volgt uit:

1. De kwaliteitsborger toetst een bouwplan aan de hand van zogenoemde ‘instrumenten’. Een instrument is een werkwijze waarmee een kwaliteitsborger tijdens de bouw toeziet of het voldoet aan de geldende voorschriften. Dit kan bijvoorbeeld een erkenningsregeling of certificering zijn. Een instrument beschrijft op welke wijze het toezicht (de kwaliteitsborging) moet worden ingericht en uitgevoerd. Instrumenten moeten voldoen aan wettelijke gestelde eisen en worden toegelaten tot het stelsel alvorens deze mogen worden toegepast door een kwaliteitsborger. De vereisten voor een instrument worden bepaald in de Wkb.
2. Vervolgens maakt de kwaliteitsborger een risicobeoordeling en een borgingsplan. In een risicobeoordeling staat beschreven welke risico's er voor dit specifieke bouwwerk door de kwaliteitsborger worden gezien, en wordt aangegeven wat het specifieke risico inhoudt. Het gaat dan vooral om locatie-specifieke risico's die een specifieke borging vragen. In een borgingsplan staat hoe de kwaliteitsborger bij zijn beoordeling rekening houdt met de gesignaleerde risico's.
3. Bij de melding voor het bouwen van een nieuw bouwwerk verstrekt de opdrachtgever of initiatiefnemer het borgingsplan en de risicobeoordeling van de kwaliteitsborger aan het bevoegd gezag. Deze dient door het bevoegd gezag gecontroleerd te worden op ontvankelijkheid zoals is beschreven in de BBL. Tevens dient er gecontroleerd te worden of er een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit: bouwen is afgegeven door de gemeente voor de ingediende bouwmelding. Als de melding niet ontvankelijk is dient deze niet geaccepteerd te worden. Dab dient de kwaliteitsborger een nieuwe ontvankelijke melding in te dienen bij het bevoegd gezag. Bij een niet ontvankelijk ingediende bouwmelding mag de bouwer niet beginnen met de bouw. Als er geen omgevingsvergunning is afgegeven dient dit gemeld te worden bij de kwaliteitsborger en de bouwer en mag er nog niet begonnen worden met bouwen. Hier moet ook bij een informatieplicht voor de startbouw op worden gecontroleerd of er wel of geen ontvankelijke bouwmelding is ingediend en of er wel of niet een omgevingsvergunning voor de omgevingsplanactiviteit: bouwen is afgegeven. Als er geen ontvankelijke bouwmelding is ingediend of een omgevingsvergunning is verleend moet de gemeente dit aangeven bij de bouwer en kan er nog niet worden gestart met de bouw.
4. Pas dan komt de rol van het bevoegd gezag in beeld. Het uitgangspunt van de Wkb is dat de toezichthouder uit het bouwproces wordt gehouden en alleen nog optreedt n.a.v. signalen almede naar aanleiding van informatiemomenten. Dat betekent dat het zwaartepunt van de controlerende taak van de gemeente op bouwtechnische aspecten zich verplaatst naar de controle op en beoor-

deling van de bouwmelding en vervolgens de gereedmelding en minder op het veldwerk. Wel kan hier aanvullend beleid op worden gemaakt zodat er toch preventief of steekproefsgewijs op de bouw gecontroleerd kan worden mocht dat wenselijk zijn o.b.v. nieuwe inzichten gelang we ervaring opdoen met de Wkb.

Relevante momenten

De volgende momenten zijn relevant voor het bevoegd gezag:

Fase	Wat
Vóór de bouw	Bouwmelding aan bevoegd gezag en bij informatieplicht start bouw
	Bevoegd gezag kan specifieke informatie en een planning opvragen
Tijdens de bouw	Informatiemomenten in het veld
Na de bouw	Gereedmelding bouw en aanleveren dossier bevoegd gezag en bij informatieplicht gereedmelding bouw

Voor toezicht en handhaving gaat het dan om de volgende relevante momenten:

Fase	Wat
Start van de bouw	Zonder noodzakelijke bouwmelding
	Zonder noodzakelijke omgevingsvergunning voor omgevingsplanactiviteit: bouwen
Tijdens de bouw	Er wordt niet voldaan aan eventueel opgelegde informatiemomenten
	De kwaliteitsborger meldt onvolkomenheden bij bevoegd gezag
	Ambtshalve of door melding van derden worden onvolkomenheden geconstateerd
Na de bouw	Aan het eind van de bouw blijkt niet conform Bbl te zijn gebouwd
	Er wordt gereed gemeld zonder dat er vooraf een startmelding (incl. borgingsplan) is ingediend

Toezichtstrategie

In eerste instantie betekent dit dat de toezichthouders in ieder geval toezicht houden op de volgende aspecten:

1. Op de vergunning voor omgevingsplanactiviteit: bouwen
2. Indien de kwaliteitsborger hier om vraagt
3. Toezicht i.v.m. handhavingsactie
4. Controlemoment(en) specifieke risico's (uitzonderlijke situaties)
5. Informatiemomenten

Standpunt uitvoering bouwtechnische toets en bouwtoezicht

Bij de keuze voor het wel of niet uitvoeren van een bouwtechnische toets en/of bouwtoezicht wordt eerst gekeken of er sprake is van de situatie happy of unhappy flow. Per situatie wordt aangegeven hoe we handelen.

Situatie 'happy flow'

Er is sprake van een happy flow als we zien dat de bouw- en gereedmelding op tijd en volledig zijn gedaan en alle stukken compleet en volledig zijn aangeleverd (archiefwaardig). We controleren of de kwaliteitsborger geregistreerd is en werkt met een toegestaan en passend instrument. We zien dat er rekening is gehouden met eventuele bijzondere lokale omstandigheden die vooraf zijn benoemd en dat de gekozen gevolgklasse juist is. In het dossier bevoegd gezag zijn alle stukken aanwezig, inclusief de verklaring van de kwaliteitsborger dat alles voldoet aan de wettelijke eisen. Aan de hand van de stukken is geen verdere aanleiding om te denken dat er iets mis is. We kunnen het oneens zijn met de inhoudelijke keuzes van de kwaliteitsborger, maar daar gaan we niet (meer) over.

We hanteren de volgende uitgangspunten:

- a) *Het bevoegd gezag voert geen bouwtechnische toets en bouwtoezicht uit als er sprake is van happy flow*
In de situatie van een 'happy flow' voert gemeente geen toezicht- of handhavingstaken uit. We doen geen inhoudelijke beoordeling van de aangeleverde informatie. We vragen geen extra informatie op en gaan niet de bouwplaats op. De volledigheid van de meldingen bevestigen we altijd in een brief aan de initiatiefnemer.
- b) *Het bevoegd gezag toetst risico gestuurd / steekproefsgewijs en houdt toezicht ten aanzien van specifieke risico's of thema's.*

Bij deze keuze kan steekproefsgewijs toezicht gehouden worden t.a.v. specifieke onderwerpen op grond van risico's. Een inhoudelijke beoordeling van de risicoanalyse die is opgenomen in bouwmelding/gereedmelding en controlemoment op de bouwplaats volgt wel als er sprake is van:

- bijzondere lokale omstandigheden die vooraf zijn meegegeven aan de kwaliteitsborger. Het gaat dan om bijzondere gebiedsaspecten uit het omgevingsplan;
- themacontroles (bijvoorbeeld breedplaatvloeren of door het Rijk aangedragen thema's);
- specifieke omgevingsrisico's (veiligheidsplan). Bijvoorbeeld de aanleg van een fietsbrug, of bouwactiviteiten waarbij ook gevolgen kunnen ontstaan voor belendende percelen.

c) *Gefaseerde oplevering bij grote projecten is in beginsel toegestaan*

In de situatie van een 'happy flow' bij gefaseerde ingebruikname houden we de lijn aan dat het project wordt opgesplitst en dat er per fase (of per x aantal fasen) een bouwmelding en gereedmelding gedaan moet worden. In elke fase wordt daarmee een separate bouwactiviteit onder de Wkb gedaan die twee weken voor ingebruikname wordt afgerond voor een gereedmelding en een dossier bevoegd gezag, inclusief verklaring van de kwaliteitsborger.

d) *Het bevoegd gezag toetst en houdt toezicht n.a.v. eigen waarnemingen.*

Of er aanleiding bestaat voor toezicht en het handhaven kan worden bepaald op basis van eigen waarnemingen bijv. tijdens controle bouw/sloopveiligheid, bij controle van de omgevingsplanactiviteit of op basis van informatie van de kwaliteitsborger of derden. Met deze informatie- en toezichtmomenten kunnen we steekproefsgewijs en risico gestuurd de bouwkwaliteit toetsen en extra informatie- en toezichtmomenten in plannen. Het gaat vaak om het opvragen van al dan niet constructieve informatie over specifieke bouwwerkzaamheden en de momenten waarop deze worden uitgevoerd. Ook kan toezicht worden gehouden aan de hand van eigen constatering of op basis van ontvangen klachten/verzoeken om handhaving. Hiermee krijgen we een goed beeld van de kwaliteit van het stelsel, en kan de handhaving hierop worden ingericht. Als uit de steekproeven blijkt dat het stelsel goed functioneert en dit zorgt voor voldoende kwaliteit, kunnen deze worden afgeschaald.

Voorbeelden van toezicht zijn:

- Inspectie op de bouwplaats van een onderdeel, bijvoorbeeld de verankering.
- Controle van constructieve berekeningen van een onderdeel. Bijvoorbeeld de stabiliteit.
- Controle bij het uitzetten van de bouw. De gemeente kan, conform de huidige werkwijze/afspraken, ook onder de Wkb grip houden op bijvoorbeeld het uitzetten van een bouwwerk (plaats en peilhoogte).

Voorbeelden op basis van signalen zijn:

- Melding dat er niet aan de bouwtechnische voorschriften wordt voldaan. Deze melding kan ook van de kwaliteitsborger komen.
- Vermoeden dat er niet aan de bouwtechnische voorschriften wordt voldaan.
- Melding van de opdrachtgever of een derde dat niet aan de voorschriften wordt voldaan.

Situatie: 'unhappy flow'

Er is sprake van een *unhappy flow* als afgeweken wordt van datgene wat in de happy flow is beschreven. Dan kan één of meer van de onderstaande omstandigheden plaatsvinden. Per situatie lichten we direct toe hoe we daar vervolgens mee omgaan.

a) *Het niet voldoen aan de wettelijke termijnen*

De omgevingsplanactiviteit, bouwmelding of gereedmelding worden te laat (niet binnen het daarvoor geldende termijnen) ingediend. De omgevingsplanactiviteit en/of bouwmelding dienen opnieuw te worden ingediend en de bouwwerkzaamheden mogen niet starten. Wanneer de gereedmelding te laat wordt ingediend, mag het bouwwerk niet in gebruik worden genomen. We geven een schriftelijke verklaring dat er niet is voldaan aan het voorgeschreven termijn.

b) *Bouwmelding is onvolledig*

Als de bouwmelding onvolledig is, dan is de melding officieel niet gedaan. Dit is ook het geval als de bijzondere lokale omstandigheden niet zijn meegenomen. De gemeente stuurt dan een brief 'Melding niet gedaan'. Hierin geven we aan wat er precies mist, met het verzoek om een complete nieuwe melding te doen (enkel de missende stukken nasturen volstaat niet). Consequentie is dat er niet gestart kan worden met bouwen.

c) *Niet voldoen aan informatieplicht begin bouwwerkzaamheden (2 dagen voor starten bouwwerkzaamheden)*

Als aan alle voorwaarden is voldaan mag met de bouw worden begonnen. De initiatiefnemer heeft een informatieplicht naar het bevoegd gezag en moet minimaal twee dagen van tevoren een melding start bouw indienen. De bouwactiviteit moet beginnen binnen één jaar na de bouwmelding. Bedoeld wordt de datum van de melding wanneer de melding volledig is gedaan.

Niet voldoen aan de informatieplicht is het gelijk stilleggen van de uitvoering. Dit leidt tot een kortstondige bouwstop van minimaal twee werkdagen en heeft een preventieve werking. De initiatiefnemer wordt verzocht om de start bouwmelding alsnog in te dienen via het DSO.

Als de bouwactiviteit niet begint binnen één jaar na de bouwmelding, is het verboden de bouwactiviteit te verrichten zonder dit tenminste vier weken voor het begin ervan opnieuw te melden. Het genoemde verbod geldt van rechtswege en vergt geen beschikking van het bevoegd gezag.

- d) *Bouwen zonder bouwmelding/kwaliteitsborger*
Wanneer we constateren dat er (toch) bouwactiviteiten plaatsvinden zonder bouwmelding of er geen kwaliteitsborger is aangesteld leggen we de bouwwerkzaamheden per direct stil (bouwstop).
- e) *Gereedmelding is onvolledig: de stukken zijn onvolledig*
Als de gereedmelding onvolledig is, dan is de melding officieel niet gedaan. Het bouwwerk mag in beginsel niet in gebruik worden genomen tot dat de gereedmelding opnieuw is ingediend inclusief alle stukken.
- Vanuit de gemeente volgt een schriftelijke reactie dat er een nieuwe melding moet worden ingediend, met daarin besluit verbod op ingebruikname.
- f) *Twijfels over de kwaliteit*
Bij concrete twijfels over de prestatie van de kwaliteitsborger doen we een melding bij de instrumentaanbieder (de eerstelijns toezichthouder op de kwaliteitsborger). Als daar onvoldoende respons uit volgt doen we een melding bij de Toelatingsorganisatie Kwaliteitsborging Bouw. Als er concrete twijfels bestaan over de kwaliteit van de bouw, dan vragen we in eerste instantie per brief extra informatie op bij de initiatiefnemer. Dit mag de gemeente doen op basis van de Algemene wet bestuursrecht en artikel 2.20 van het Bbl.
- Pas als we niet tevreden zijn met de reactie hierop (of er komt geen reactie), dan gaan we over tot fysiek toezicht met als uiterste actie handhavend optreden door het stilleggen van de bouw (bij moeilijk onomkeerbare werk zoals een constructie) of het nemen van een besluit met verbod op ingebruikname van het bouwwerk.
- g) *Gelijkwaardige voorziening/geen gevolgklasse 1*
Als een kwaliteitsborger constateert dat een bouwwerk niet voldoet aan de definitie van gevolgklasse 1 dan kan de kwaliteitsborger het project niet uitvoeren en wordt dit meegedeeld aan de initiatiefnemer. In dat geval moet de initiatiefnemer bij de gemeente een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit aanvragen. Komen partijen pas na de start er achter dat een bouwwerk geen gevolgklasse 1 is - bijvoorbeeld door de noodzaak een gelijkwaardige maatregel toe te moeten passen voor brand of constructies - dan moet de kwaliteitsborger zich terugtrekken uit het project en vervalt de bouwmelding. De kwaliteitsborger moet dit ook melden aan de gemeente. Vervolgens moet er alsnog een vergunning worden aangevraagd bij de gemeente en ligt de bouw 8 (+6 i.v.m. bezwaartermijn) weken stil. Er volgt een formele bouwstop in combinatie met het opleggen van een last onder dwangsom om te voorkomen dat er toch wordt doorgebouwd zonder de benodigde omgevingsvergunning. Dit maakt het mogelijk om direct handhavend op te treden bij overtreding van de last.
- h) *Strijdigheid Besluit bouwwerken leefomgeving (hierna: Bbl)*
De kwaliteitsborger is verplicht de gemeente te informeren als een strijdigheid met het Bbl is ontdekt die niet meer voor gereedmelding wordt opgelost en dus een verklaring van de kwaliteitsborger tegenhoudt. We vragen in een brief op hoe de initiatiefnemer van plan is het probleem op te lossen. Maar, als (al direct) blijkt dat er sprake is van een onherstelbaar feit, dan moeten we in een brief laten weten of we hier wel of niet op gaan handhaven.
- Als we besluiten wél te handhaven, zeggen we in feite “zoek maar een oplossing”, want wij gaan de gereedmelding zonder verklaring van de kwaliteitsborger niet accepteren.
 - De gemeente kan een overtreding gedogen of tegen een overtreding handhavend optreden. Waarvoor de gemeente kiest, is afhankelijk van de ernst van de strijdigheid en de prioriteit die deze overtreding heeft in het VTH-beleid. Dit houdt in dat in ieder geval zal worden gehandhaafd op overtredingen met een hoge prioriteit. Handhaving op overtredingen met een gemiddelde of lage prioriteit zijn afhankelijk van de specifieke omstandigheden.
- i) *Voorwaardelijke voltooiingsverklaring*
Een reden om te besluiten niet te handhaven kan zijn, omdat de gemeente handhaven disproportioneel vindt gezien de grootte van het onherstelbare feit.³ We laten de eigenaar weten dat het pand niet voldoet aan alle eisen vanuit de wet, maar dat we het zijn/haar verantwoordelijkheid laten hoe hier mee om te gaan. We kunnen de melding niet accepteren en formeel is het pand niet gereed (verklaring kwaliteitsborger ontbreekt).

3) Dit soort situaties komen nu natuurlijk ook voor, en worden door gemeenten dan vaak ‘door de vingers gezien’. Maar straks onder de Wkb ligt zo’n besluit van de gemeente vast op papier. Scenario’s voorleggen aan het college om te bepalen waar we de grens trekken voor het laten in gebruik nemen van bouwwerken zonder goedkeurende verklaring kwaliteitsborger.

Een dergelijk besluit nemen we als gemeente dan ook heel bewust en niet zomaar. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij kleine afwijkingen van het Bbl waarbij geen gevaar voor de veiligheid of gezondheid is en we het vertrouwen hebben dat dit alsnog wordt hersteld.

We moeten in de praktijk ervaring gaan opdoen wanneer afwijkingen ontoelaatbaar zijn en ingebruikname niet wordt toegestaan. Elke situatie daartussen is grijs gebied en wordt van geval tot geval beoordeeld. Hierbij moeten we goed vastleggen hoe we de situatie hebben afgehandeld. Met als doel dat we in vergelijkbare situaties vergelijkbaar handelen (gelijke monniken, gelijke kappen principe).

j) *Niet voorziene of onverwachte situaties*

De wet is nieuw en in de praktijk kunnen zich meer situaties in de unhappy flow voordoen dan hierin is voorzien. Wij bekijken dan afhankelijk van de situatie hoe we hierop gaan acteren. Deze lijst is dus niet uitputtend.

Overgangsjaren: monitoren en evalueren

Landelijke proefprojecten hebben al laten zien dat er situaties kunnen ontstaan waarbij in onderling overleg tussen gemeente, kwaliteitsborger en aannemer/opdrachtgever een oplossing moet worden gezocht voor de ontstane situatie. De wet is nieuw voor iedereen en het maken van fouten onvermijdelijk. Het is belangrijk om het eerste jaar dat de Wkb inwerking treedt, gevoel te krijgen bij wat speelt in de praktijk en wat de impact is op de financiën. Bij welk type projecten/objecten vinden incidenten plaats. Welke jurisprudentie ontstaat er en heeft dit gevolgen voor onze werkwijze? Welke omvang krijgt het algemeen toezicht na het overgangsjaar?

Risico-gestuurd en of steekproefsgewijs controleren

Denk bij het risico gestuurd /steekproefsgewijs controleren aan de controle van het paal draagvermogen, wapeningscontroles, brandwerende scheidingsen. Kortom: de later aan het zicht onttrokken constructies. Verder kunnen verzoeken om handhaving en meldingen rondom bouwactiviteiten aanleiding zijn om (steekproefsgewijs) controles uit te voeren.

Algemeen toezicht

Door de knip (technische bouwactiviteit en omgevingsplanactiviteit) kunnen er situaties ontstaan waarbij er een vergunning is aangevraagd voor de omgevingsplanactiviteit (OPA), maar de melding bouw (Wkb) achterwege blijft. Om grip te houden op illegale bouwactiviteiten is het goed om in het overgangsjaar capaciteit vrij te houden voor het uitvoeren van algemeen toezicht in het veld waarbij we bovengenoemde situatie (wel OPA, maar geen bouwmelding) in een vroeg stadium signaleren.

Bouwwerken in gevolgklasse 2 & 3

Voor de bouwwerken die in gevolgklassen 2&3 vallen verandert er voorlopig niets. De gemeente blijft het bevoegd gezag en verantwoordelijk voor het technisch toetsen en houden van toezicht in het kader van de Omgevingswet. Immers, alleen gevolgklasse 1 valt onder de reikwijdte van de Wkb.

Voor vergunningplichtige bouwwerken wordt een omgevingsvergunning aangevraagd en onze toezichthouders zijn verantwoordelijk voor het houden van toezicht op zowel de technische bouwactiviteit als de omgevingsplanactiviteit. Het is belangrijk om de eerste jaren te gebruiken om beide werkwijzen met elkaar te vergelijken en te beoordelen hoe die zich tot elkaar verhouden en of dit moet leiden tot een aangepaste werkwijze/prioritering van toezichtstaken.

De eerste jaren na inwerkingtreding van de Wkb en Omgevingswet evalueren we hoe deze werkwijze bevalt en hoe de steekproeven zijn verlopen. Indien nodig stellen we onze werkwijze bij. Voor inwerkingtreding van de wet hebben veel initiatiefnemers nog aanvragen ingediend om zonder kwaliteitsborger te kunnen bouwen. Daardoor blijven ook nadat de wet in werking is getreden op 1-1-2024 nog veel projecten onder de oude werkwijze vallen. Dit betekent dat we de monitoring goed moeten inrichten, zowel op inhoud als financiën.

Fraudebeleid
2024 - 2027



Inhoud

Inleiding	3
1. Doelstelling	4
2. Definities	4
2.1 Fraude	4
2.2 Misbruik & Oneigenlijk gebruik.....	5
2.3 Corruptie	5
2.4 Relatie fraude en ondermijning	6
3. Hoe kan fraude plaatsvinden.....	6
4. Visie op fraude	7
5. Hoe kunnen we fraude actueel houden	8
6. Te volgen procedure bij (een vermoeden van) fraude	10

Inleiding

Integraal risicomanagement leidt tot breed inzicht in de activiteiten binnen de gemeente. Hierdoor zijn we voorbereid op onverwachte zaken en is tijdig in beeld wat er misgaat, of dreigt te gaan. Risicomanagement is geen afzonderlijke activiteit, maar maakt integraal deel uit van alle (management)processen en zorgt ervoor dat bewustwording en het beheersen van risico's doorlopend aandacht heeft.

Het beheersen van *frauderisico's* past binnen de kaders van ons risicomanagement. Immers de gevolgen van werkelijke fraude zijn o.a.:

- Imagoschade;
- Financiële schade;
- Extra kosten (onderzoek, interne uren);
- Vergroot angst (als er bijv. geld uit de kas is verdwenen, maar er is (nog) geen dader);
- Extra maatregelen die getroffen worden (bijv. meer controle);
- Ondermijnt het draagvlak voor gemeentelijke beslissingen en tast de solidariteit aan.

In hoofdstuk 2 wordt bij definities de begrippen *fraude*, *misbruik & oneigenlijk gebruik (M&O)* en *corruptie* nader uitgewerkt en hun onderlinge samenhang. Bij misbruik & oneigenlijk gebruik gaat het hier om derden die misbruik maken van (gemeentelijke) regelingen. Bijvoorbeeld:

M&O van sociale voorzieningen

Binnen het sociaal domein is hiervoor het '*Beleidsplan Handhaving Sociaal Domein 2021 – 2024*' opgesteld. Dit uitvoeringsplan (geldig t/m 31-12-2024) is o.a. gericht op het voorkomen van misbruik & oneigenlijk gebruik. Het behoort immers tot de verantwoordelijkheid van de gemeente om, daar waar nodig, op te treden tegen onterecht gebruik van voorzieningen. Voor Q1-2025 zal bovengenoemd beleidsplan geactualiseerd zijn.

M&O van subsidiemogelijkheden

De raad heeft op 26-09-2023 de '*Nota uitgangspunten subsidiebeleid gemeente Twenterand*' vastgesteld. De nota beoogt het rechtmatig en doelmatig verstrekken van subsidies, waarbij met de subsidies activiteiten worden georganiseerd die bijdragen aan de diverse doelenbomen binnen de gemeente Twenterand. Deze nota geldt voor subsidies die betrekking hebben op de subsidieperiode vanaf 1 januari 2025. De nieuwe Algemene subsidieverordening (ASV) is op 28-05-2024 door de raad vastgesteld.

M&O bij vergunningverlening

Het lokale VTH-beleid (Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving), dat is voor de taken die wij niet hebben overgedragen aan de Omgevingsdienst Twente (ODT) - de zogenaamde thuishaken – zal in het 2e halfjaar 2024 nog worden vastgesteld. Het geeft voornamelijk antwoord op vragen als: "waar willen we de aankomende jaren naar toe als het gaat om vergunningverlening, toezicht en handhaving?" en "hoe komen we daar?". Aangezien ons VTH-beleid nog een concept is, wordt verwezen naar het op 07-11-2023 vastgestelde '*VTH-beleid Twente van de Omgevingsdienst*'. Voor de toezicht- en handhavingstaak wordt een risicoanalyse gehanteerd, gebaseerd op het gedrag van inwoners en bedrijven en maakt het voor toezichthouders mogelijk om hun taken te prioriteren op de hoogste risico's. Bij de berekening van de risico's wordt ook rekening gehouden met fraudegevoeligheid.

In deze beleidsnota beperken wij ons tot het plegen van fraude binnen de gemeente Twenterand of de situatie waarin een derde door samenspanning met één of meerdere ambtenaren, bestuurs- of raadsleden frauduleus handelt. De beleidsnota dient als een kapstok voor fraude en misbruik & oneigenlijk gebruik. Van hieruit wordt naast bovengenoemd *beleidsplan* een link gelegd naar de '*Beleidsregels inburgering Twenterand 2022*', '*Werkinstructie onrechtmatigheidssignaal bij Wmo en jeugdsignalering (PGB)*'.

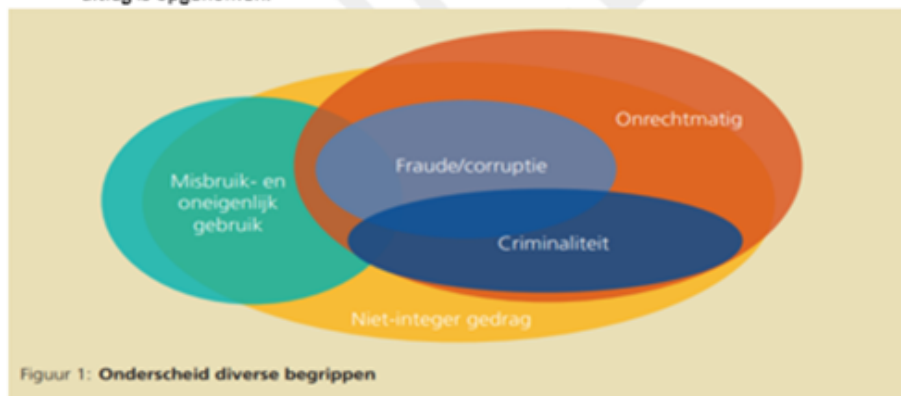
1. Doelstelling

Deze beleidsnota fraude kent de volgende doelstellingen:

- Het ontwikkelen van bewustwording bij bestuur, management en medewerkers;
- Het kunnen opstellen van een aparte gemeentebrede analyse van de frauderisico's en beheersmaatregelen (*'Frauderisicoanalyse gemeente Twenterand'*);
- Het definiëren van duidelijke procedures voor de te nemen stappen bij (het vermoeden van) fraude inclusief de taken en verantwoordelijkheden van iedereen in dat proces (*'Frauderisicoplan gemeente Twenterand'*).

2. Definities

Dit beleid is primair gericht op het voorkomen of signaleren van (vermoedens van) fraude. Met fraude hangen echter een aantal andere begrippen samen die deels overlappen met fraude en allen vormen zijn van niet integer gedrag. Hieronder is de relatie tussen deze begrippen weergegeven (zie Figuur 1), waarna voor een aantal begrippen een definitie en uitleg is opgenomen.



2.1 Fraude

Het begrip fraude is niet in de wet gedefinieerd. Dit betekent dat er geen wettelijke bepaling is die de term fraude beschrijft. Toch heeft iedereen wel een beeld bij wat fraude is. Om een effectief fraudebeleid te kunnen voeren is het belangrijk een eenduidige definitie van fraude, te hanteren. Op die manier kan ook binnen onze organisatie op een effectieve manier het gesprek over fraude(risico's) plaatsvinden. Zie onderstaand de definitie van fraude, zoals wij die hanteren voor ons beleid.

Fraude:

"Het bevoordelen van zichzelf of een ander middels opzettelijk wederrechtelijk (in strijd met wet- en regelgeving) handelen. Bepalend voor fraude zijn dus de elementen bevoordeling en opzettelijke strijdigheid met de wet- en of regelgeving."

In de praktijk betekent dit dat fraude op de volgende manieren kan plaatsvinden:

- Het vervreemden van middelen die **eigenlijk** toebehoren aan de gemeente Twenterand (geld, andere bezittingen of toegekende rechten);
- Het opzettelijk omzeilen van de gebruikelijke procedures om iemand in dienst te nemen of een vergunning te verstrekken;
- Zogenaamde verslaggevingsfraude: het bewust onjuiste informatie in officiële uitingen zetten met als doel gebruikers van die informatie te misleiden.

2.2 Misbruik & Oneigenlijk gebruik

Misbruik & Oneigenlijk gebruik is een begrip dat voortkomt uit de rechtmatigheidscontrole van de jaarrekening. Het betreft het bewust misbruik of oneigenlijk gebruikmaken van wet- en regelgeving (de zogenaamde mazen of grijze gebieden in wet- en regelgeving). Onderstaand is de definitie van misbruik en van oneigenlijk gebruik opgenomen.

Misbruik & Oneigenlijk gebruik:

"Misbruik kan gelijk worden gesteld met het plegen van fraude om zich onrechtmatig overheidsmiddelen toe te eigenen en is dan ook onrechtmatig."

"Bij Oneigenlijk gebruik is feitelijk gehandeld in overeenstemming met wet- en regelgeving, maar is dit in strijd met het doel en de strekking van de wet- en regelgeving. Formeel is er bij oneigenlijk gebruik geen sprake van fraude."

2.3 Corruptie

Bij overheden heeft fraude vaak te maken met corruptie. Er is sprake van corruptie indien een ambtenaar iets doet of nalaat in ruil voor wederdiensten of als een vriendendienst. Voor de definitie in dit beleid wordt aangesloten bij de definitie zoals gehanteerd door de FIOD:

Corruptie:

"Misbruik maken van toegekende bevoegdheden of macht voor persoonlijk gewin."

Corruptie kan plaatsvinden in de vorm van afpersing, verduistering of omkoping. In de meeste gevallen is er sprake van omkoping. Denk hierbij aan voorbeelden als:

Steekpenningen / smeergeld

Bij steekpenningen en smeergeld gaat het vaak om verborgen transacties om zaken gedaan te krijgen. Het gaat daarbij vooral om de verkeerde bedoelingen van deze betalingen. Voorbeelden hiervan zijn het tegen betaling van een klein bedrag voorkomen dat een boete wordt uitgeschreven of het ontvangen als ambtenaar van een betaling met als doel een vergunning toe te kennen ondanks dat niet aan de voorwaarden voldaan wordt. Dit kan ook betrekking hebben op een bestuurlijke ambtsdrager als college- of raadslid.

Kick back

Een kick back is een vergoeding die wordt betaald aan invloedrijke personen binnen de gemeente in ruil voor een vorm van voordeel. Over het algemeen wordt de vergoeding (geld, goederen of diensten) voorafgaande aan de deal overeengekomen. Het verschil met gewone omkoping is dat de vergoeding niet alleen naar de omgekochte gaat, maar vaak zowel naar de omkoper als de omgekochte. Het gaat hier dus om samenzwering.

Faciliterende betalingen

Dit zijn betalingen aan ambtenaren om bijvoorbeeld een soepele afhandeling te krijgen. Het onderscheid tussen steekpenningen/smeergeld en faciliterende betalingen zit in het doel: bij steekpenningen/smeergeld gaat het om betalingen met als doel een wederrechtelijk voordeel te krijgen. Bij faciliterende betalingen gaat het om betalingen die tot doel hebben een (in de basis) legitiem proces te bespoedigen.

2.4 Relatie fraude en ondermijning

Een onderwerp wat de laatste jaren nadrukkelijk op de bestuurlijke agenda staat is ondermijning.

Ondermijning of ondermijnende georganiseerde criminaliteit betreft (pogingen tot) beïnvloeding van de overheid door de criminele onderwereld. Ondermijning is een vorm/uiting van misbruik of oneigenlijk gebruik en kan zich uiten in alle in deze beleidsnota genoemde onderwerpen, met name wanneer er financiële belangen spelen. Ondermijning kan ook een rol spelen in relatie tot het politiek bestuur, bijvoorbeeld in de vorm van chantage of omkoping. Hier ligt een nauwe relatie met het thema integriteit.

Voor de aanpak van ondermijning is o.a. het "Protocol aanpak ondermijning gemeente Twenterand" opgesteld. Tevens is de "Beleidsregel Bijob Twenterand 2023" vastgesteld. De coördinator ondermijning en de coördinator Bijob zullen het protocol en de beleidsregel verder in de gemeente implementeren.

Twenterand kent een lokaal ondermijningsoverleg. In dit overleg worden signalen over ondermijning besproken. Deze signalen komen veelal van buiten de organisatie. Bij signalen denken we bijvoorbeeld aan geweld, chantage, intimidatie of misleiding om bepaalde, illegale zaken gedaan te krijgen, ook van de gemeente (bijvoorbeeld via vergunningen). Ondermijning kan leiden tot fraude, maar is zeker geen synoniem.




3. Hoe kan fraude plaatsvinden

Fraude kent vele oorzaken en verschijningsvormen. Iedereen kent de voorbeelden uit de media waarbij medewerkers uit de organisatie via valse facturen geld naar zichzelf overgemaakt hebben of waar een ambtenaar is omgekocht door een aannemer om zo een klus te krijgen. Alle vormen kennen echter een gemeenschappelijke achtergrond: ze zijn altijd gebaseerd op een samenspel van de drie elementen van de fraudedriehoek (zie Figuur 2). De factoren druk en rationalisatie (rechtvaardiging) hangen af van de persoon van de 'fraudeur' en van zijn persoonlijke situatie. De gemeente kan deze factoren daarom minder beïnvloeden dan de gelegenheid. Dat betekent overigens niet dat de gemeente geen aandacht voor deze factoren dient te hebben. De gemeente kan de factor gelegenheid echter het meest beïnvloeden.



Figuur 2: Fraudedriehoek

Onderstaand worden de drie kanten van de fraudedriehoek nader toegelicht (zie Tabel 1):

 <p>RATIONALISATIE</p>	<p>Kan iemand voor zichzelf rechtvaardigen of goedpraten dat hij/zij fraude pleegt? Bijvoorbeeld omdat hij/zij vindt dat niemand er onder leidt, of vanuit loyaliteit (ik deed het niet voor mezelf)? Of omdat vanuit zijn/haar leidinggevende(n) het slechte voorbeeld wordt gegeven door het niet zo nauw te nemen met integriteit (als zij het doen mag ik het ook).</p>
 <p>MOTIVATIE / DRUK</p>	<p>Vrijwel iedereen staat soms onder druk of komt weleens in de verleiding iets te doen wat niet mag. De druk om een doelstelling te behalen kan sterk toenemen, zeker wanneer persoonlijke inkomens, promoties of reputatie afhankelijk zijn van het halen van deze doelen. Ook privéomstandigheden kunnen de druk vergroten. Omstandigheden als ziekte, verslaving of schulden kunnen van grote invloed zijn op iemands gemoedstoestand en daarmee een motivatie worden voor het plegen van fraude.</p>
 <p>GELEGENHEID</p>	<p>Hierbij gaat het om de vraag: hoe gemakkelijk is het om fraude te plegen? Voor mensen die nooit in aanraking komen met de geldstroom in de gemeente is frauderen met geld (of het plegen van diefstal uit de 'kas') moeilijker dan voor iemand wiens dagtaak het is om de geldstroom te beheren. Hoe gemakkelijk is het voor iemand een ongebruikte laptop of telefoon te vervreemden? Een goede inrichting van de interne beheersing en interne controle verkleint dus de gelegenheid tot het plegen van fraude.</p>

Door deze drie aspecten bewust af te wegen kan een goed inzicht verkregen worden in het risico op fraude.

4. Visie op fraude

"We behandelen het thema fraude met de professionaliteit, integriteit en zorgvuldigheid die onze inwoners, bedrijven en andere belanghebbenden van ons mogen verwachten. Hierbij is ons beleid gericht op het voorkómen van fraude".

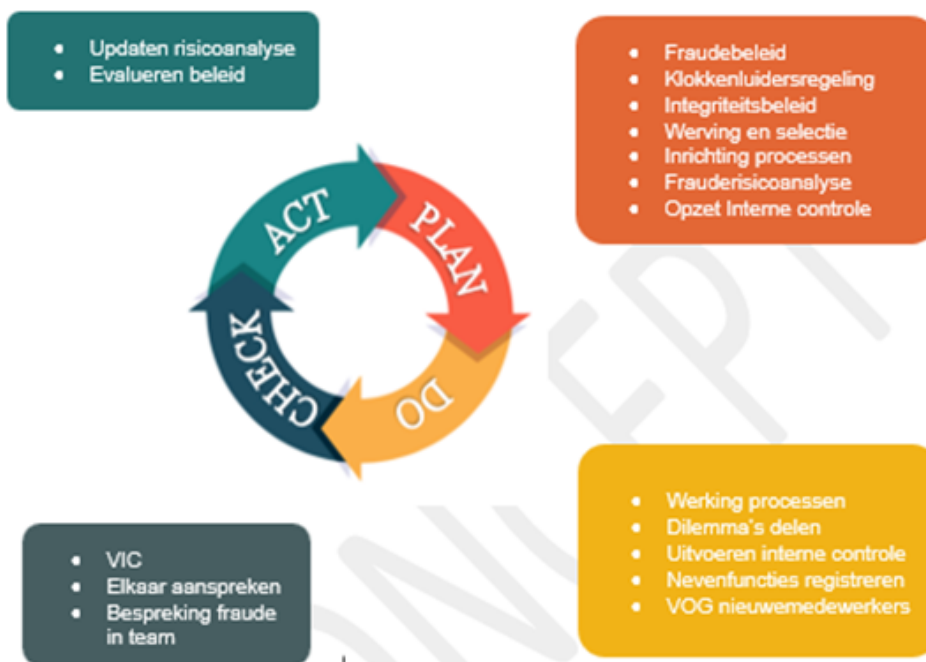
Voor de dagelijks vertaling van deze visie sluiten we aan bij onze uitgangspunten van ons integriteitsbeleid:

1. We nemen de verantwoordelijkheid van behartiger van het algemeen belang;
2. We hebben een open houding waarmee we dilemma's bespreekbaar maken;
3. We zijn transparant in onze keuzes en leggen hierover verantwoording af;
4. We benaderen elkaar met respect.

5. Hoe kunnen we fraude actueel houden

Indien sprake is van (een vermoeden van) fraude is het belangrijk snel en adequaat te handelen.

Ons fraudebeleid wordt pas effectief zodra we het integraal onderdeel laten uitmaken van onze dagelijkse praktijk. Het onderwerp fraude moet bespreekbaar zijn en blijven om er gestructureerd van te kunnen leren (zie Figuur 3).



Figuur 3: Continu verbeteren door structureel te borgen

Plan

Het terugdringen van het risico op fraude tot een aanvaardbaar niveau begint met het bepalen van duidelijke kaders en afspraken. Die bepalen op welke wijze wij in de dagelijkse praktijk omgaan met het thema fraude. Dit betreft de volgende kaders en afspraken:

- Gemeentebreed fraudebeleid;
- Klokkenluidersregeling (regeling melding vermoeden misstand);
- Frauderisicoanalyse;
- Procesinrichting waarbij we streven naar het verkleinen van de gelegenheid tot fraude;
- Verbijzonderde interne controle die in haar controle frauderisico's integreert.

Do

We streven met elkaar naar een cultuur waarin fraude bespreekbaar is en integraal onderdeel uitmaakt van onze dagelijks werken. Om dit te waarborgen zetten we fraude expliciet op de agenda in besprekingen (zie Tabel 2).

Wie	Frequentie	Op welke wijze
Audit Commissie (AC)	Minimaal eens per jaar	Doornemen actuele status lopende fraudeonderzoeken (indien van toepassing). Bespreken hoe sturing wordt gegeven aan het thema fraude.
College	Minimaal eens per jaar	Met elkaar een praktijkvoorbeeld of dilemma uitdiepen. Doornemen actuele status lopende fraudeonderzoeken en leermomenten, zoals deze door de directie zijn geformuleerd.
Directie	Minimaal eens per jaar	Doornemen actuele status van evt. lopende fraudeonderzoeken (aard, omvang, oorzaak, opvolging). Bepalen leermomenten uit deze praktijksituaties.
Actualisatiesessies risicomangement	Minimaal eens per jaar	Bespreken, actualiseren en verbeteren van de beheersing.
Teamleider	Minimaal eens per jaar	Vanuit Control wordt een notitie in het TeamleidersOverleg (TO) gebracht.
Individueel (als onderdeel van reguliere gesprekkencyclus)	Minimaal eens per jaar*	Actualiseren nevenfuncties en deze bespreken in relatie tot eigen functie (leidt dit potentieel tot dilemma's en welke waarborgen worden getroffen om deze dilemma's te ondervangen?)
Iedereen	Minimaal eens per 4 jaar	Training op basis van dilemma's op het gebied van integriteit en fraude.

* Uitgangspunt is dat iedere medewerker een nevenfunctie meldt bij zijn of haar leidinggevende voordat de nevenfunctie aanvaard wordt.

Tabel 2: Actueel houden van het thema fraude in de praktijk

Check

Om te blijven leren is het belangrijk om ook te meten en inventariseren hoe we het met z'n allen doen? Zo voorkomen we dat iemand toch onbewust in de verleiding komt doordat we als gemeente de gelegenheid bieden. Een belangrijk onderdeel hiervan is elkaar aanspreken op gedrag. Daarnaast moeten we op basis van de VIC en accountantscontrole geprikkeld blijven om na te denken over waar we mogelijk risico's lopen (of hebben gelopen).

Act

Om te waarborgen dat we blijven leren en verbeteren is het belangrijk lessen te trekken uit de gesprekken en activiteiten die we gedurende het jaar met betrekking tot het onderwerp fraude hebben. Deze input helpt ons om ons beleid en onze processen structureel te verbeteren. We doen dit door aan te haken bij de insteek om meer procesgericht te (gaan) werken. Bij deze insteek draait het om doelrealisatie waarbij de daarvoor vereiste processtappen dienen te voldoen aan diverse eisen. Eisen op gebied van bijv. rechtmatigheid, doelmatigheid, privacy, informatiebeveiliging. Het lijkt logisch en voor de hand liggend om de processtappen ook te beoordelen op het aspect van frauderisico's en daarvoor maatregelen te treffen. We doen dit op de volgende wijze (zie Tabel 3):

Wat	Frequentie	Wie (verantwoordelijk)
Actualiseren fraudebeleid	Minimaal eens per 4 jaar.	Directie
Evaluatie inrichting Processen	- Bij grote wijzigingen in een proces of - Elk proces eens per 4 jaar.	Proceseigenaar in afstemming met Control en VIC
Updaten frauderisicoanalyse	Ad-hoc: n.a.v. praktijksituaties of dilemma's. Algehele actualisatie minimaal eens per jaar.	Risico-eigenaren Directie
Periodieke controle	Periodieke controle op 2 à 3 processen of procesonderdelen waarvan het risico in de frauderisicoanalyse verhoogd is, zoals opgenomen in het Verbeterplan (Frauderisicobeheersing).	Control/ VIC
Doorontwikkelen VIC m.b.t. fraude	Frauderisico's uit de gemeentebrede frauderisicoanalyse worden jaarlijks geïntegreerd in het VIC-plan.	Juridische Zaken - VIC
	Vanuit de VIC wordt ook minimaal jaarlijks naar aanleiding van de uitgevoerde werkzaamheden terugkoppeling aan de directie gegeven over nieuwe/ gewijzigde frauderisico's/ risico-inschattingen.	VIC
	Halfjaarlijks processen toetsen op de mate waarin wordt voldaan aan eisen en op de effectiviteit van getroffen maatregelen.	

Tabel 3: Het structureel borgen van verbeteringen fraudebeheersing

6. Te volgen procedure bij (een vermoeden van) fraude

Indien sprake is van (een vermoeden van) fraude is het belangrijk snel en adequaat te handelen. Daarom zijn de concrete stappen voor het opvolgen van (een vermoeden van) fraude opgenomen in een 'Frauderisicoanalyse gemeente Twenterand 2.0'. Dit plan is n.a.v. een evaluatie op 06-03-2024 opnieuw in het DirectieOverleg vastgesteld. Daarbij is de rol van fraudemanager op directieniveau belegd. Het is daarbij belangrijk te beseffen dat fraude vaak geprobeerd wordt te verhullen. In de praktijk gebeurt het daarom maar zelden dat een kant en klare overduidelijke fraude wordt geconstateerd.

Meestal begint het met een vermoeden van fraude waarbij één of meerdere signalen wijzen op frauduleus handelen. Juist in die fase is het belangrijk je veilig te voelen om dit bespreekbaar te maken, te meer omdat soms achteraf kan blijken dat er geen daadwerkelijke fraude aanwezig was. Vanuit de professionaliteit die we als de gemeente Twenterand nastreven houden we ons aan de volgende uitgangspunten:

- Bespreek je vermoeden van fraude en waarop dat gebaseerd is met je leidinggevende, maar niet met andere collega's;
- Houd je aan de feiten;
- Ga niet zelf op onderzoek;
- Gedurende en na het onderzoek wordt de naam van de melder niet bekend gemaakt zonder dat hiervoor expliciete toestemming is verkregen van de melder.)*

)* Ter duiding: in het Sociaal Domein (met name op het gebied van Wmo en Participatiewet) is dit al regulier in de werkprocessen opgenomen. Het zou nuttig kunnen zijn om te kijken of deze werkwijze gemeentebreed kan worden ingebed.