

Uitvoerings - en handhavingsstrategie Gemeente Raalte

Uitvoerings - en handhavingsstrategie Gemeente Raalte



December 2025



Gemeente Raalte

Begrippenlijst

Awb	Algemene wet bestuursrecht
APV	Algemene Plaatselijke Verordening Smallingerland. In de APV staan regels van de gemeente Smallingerland over onder andere de openbare orde en veiligheid, evenementen, vergunningen voor aanpassing van (inritten op) de openbare weg, kapvergunningen en dergelijke.
Bbl	Besluit bouwwerken leefomgeving. In het Bbl staan regels over veiligheid, gezondheid, duurzaamheid en bruikbaarheid van bouwwerken.
Boa	Buitengewoon opsporingsambtenaar
Gevolgklasse 1	In gevolgklasse 1 vallen bouwwerken met beperkte persoonlijke gevolgen als er iets misgaat, zoals woningen en eenvoudige bedrijfsgebouwen. Nieuwbouw in gevolgklasse 1 valt onder de Wkb.
Gevolgklassen 2 en 3	In de gevolgklassen 2 en 3 vallen bouwwerken met reële tot aanzienlijke persoonlijke gevolgen als er iets misgaat, zoals openbare gebouwen en hoogbouw. De gevolgklassen 2 en 3 komen mogelijk in de toekomst te vallen onder de Wkb.
Kwaliteitscriteria 3.0	In landelijke samenwerking tussen bevoegde gezagen beschikbaar gestelde kwaliteitscriteria voor vergunningverlening, toezicht en handhaving
LHSO	Landelijke handhavingsstrategie omgevingsrecht. De LHSO bevat landelijke richtlijnen voor handhaving waarop overheden hun eigen handhaving baseren en uitvoeren.
OD	Omgevingsdienst IJsselland
OM	Openbaar Ministerie
Ow	Omgevingswet
Thuisstaken	Taken onder de Omgevingswet die de gemeente Raalte in eigen beheer uitvoert.
UHS	Uitvoerings- en handhavingsstrategie
VTH	Vergunning, Toezicht en Handhaving
Wkb	Wet kwaliteitsborging voor het bouwen. Deze verplaatst de toetsing aan de bouwtechnische eisen van een bouwwerk naar een onafhankelijke partij, de zogenoemde kwaliteitsborger.

Bestuurssamenvatting

Inleiding

In de gemeente Raalte staan wonen, werken en leven in het teken van grote ambities. Er gebeurt veel op het gebied van woningbouw, ruimtelijke ordening en evenementen. Deze ambities wil de gemeente zoveel mogelijk ondersteunen en faciliteren. Daarbij horen ook regels: soms omdat het wettelijk verplicht is, soms om te beschermen wat wij waardevol vinden. Vergunningverlening, toezicht en handhaving in het fysieke domein (VTH-taken) spelen hierin een belangrijke rol.

Om deze ambities goed te blijven waarmaken, zet de gemeente Raalte stappen richting doorontwikkeling en herijking van het bestaande beleid. Dit is vertaald in een 4-tal documenten, die onderling samenhangen en elk op hun abstractieniveau relevant zijn, te weten:

1. Het VTH- ambitiedocument (raad, november 2021)
2. Het uitvoerings- en handhavingsstrategie
3. Het VTH-uitvoeringsprogramma (jaarlijks in december vast te stellen door het college)
4. VTH Jaarverslag (evaluatie en verslaglegging)

In het onderstaande leest u hoe in het Uitvoerings- en handhavingsstrategie de VTH-ambitie wordt vertaald.

Van ambitie naar uitvoering

Met het vaststellen van het VTH- ambitiedocument door de gemeenteraad in 2021 is op strategisch niveau helder geworden 'WAT' de gemeente Raalte wil bereiken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Het VTH- ambitiedocument is daarmee richtinggevend voor het opstellen van het uitvoerings- en handhavingsstrategie (voorheen het VTH- uitvoeringsbeleid). Het behandelen van vergunningaanvragen, het houden van toezicht en het uitvoeren van de handhavingstaken, het lijkt allemaal zo gewoon en vanzelfsprekend. Toch vraagt dit steeds weer de nodige inzet en aandacht waarbij ook prioriteiten moeten worden gesteld. Het toepassen van wet- en regelgeving en hoe dit in de gemeente Raalte wordt aangepakt is opgenomen in dit uitvoerings- en handhavingsstrategie.

De VTH-ambitie in een notendop

Ontwikkelen van beleid in de gemeente Raalte kenmerkt zich door vroegtijdig in te zetten op een proces waarbij ook de samenleving wordt betrokken. In dit proces heeft ook de gemeenteraad een belangrijke rol gehad. Hierbij is opgehaald wat er leeft en speelt in de Raalter samenleving en bij de gemeenteraad. Nieuwe ontwikkelingen zijn benoemd, risicosturing wordt geïntroduceerd. Dit alles is door vertaald in het VTH- ambitiedocument.

De ambitie die de gemeente Raalte hierbij kiest, is vertaald in de onderstaande zes sporen, waarbij de inzet primair is gericht op het borgen van veiligheid binnen dit brede taakveld.

1. De inzet op veiligheid krijgt prioriteit, op basis van risicosturing;
2. Meer aandacht voor thema's als duurzaamheid, gezondheid en groene inpassingen
3. Samenlevingssturing op signaalbasis en met een jaarlijkse thematische focus;
4. Inzet op communicatie voor bewustwording en preventie;
5. Het inzetten op preventie, via het sectorale beleid;
6. Het herschikken van taken en inzetten op procesoptimalisatie.

Doel van de uitvoerings- en handhavingsstrategie

Met deze uitvoerings- en handhavingsstrategie geeft de gemeente Raalte invulling aan haar wettelijke taken, in nauwe samenhang met de ambities die de gemeenteraad heeft vastgesteld. De strategie is primair uitvoeringsgericht en richt zich op de vraag hoe de gemeente haar taken vormgeeft. Het biedt een duidelijk handelingsperspectief en - protocollen voor alle betrokkenen.

Scope van de uitvoerings- en handhavingsstrategie

Deze strategie heeft betrekking op de VTH-thuistaken van de gemeente Raalte, zoals bouwen, afwijkingen van het omgevingsplan, brandveiligheid, monumentenzorg, evenementen en het vellen van houtopstanden (kappen), evenals toezicht in de openbare ruimte. De milieutaken zijn ondergebracht bij de Omgevingsdienst IJsselland, waarvoor in 2024 uniform uitvoeringsbeleid is vastgesteld.

De uitvoerings- en handhavingsstrategie is ondersteunend aan het sectorale beleid en vormt geen doel op zichzelf. Bij actualisatie van sectoraal beleid wordt, waar mogelijk en nodig, rekening gehouden met deze strategie.

Context

De context waarbinnen de uitvoerings- en handhavingsstrategie is geplaatst is zeer divers. In dit kader heeft de gemeente Raalte te maken met het eerdergenoemde sectorale beleid zoals beleid op het gebied van veiligheid, gezondheid, duurzaamheid en leefbaarheid. Daarnaast wordt er samengewerkt met vele externe partijen, denk hierbij aan de provincie, het waterschap, de veiligheidsregio en de GGD. De relevante wet- en regelgeving biedt het juridisch kader waarbinnen opgaven een plek moeten krijgen. Op lokaal niveau is een gebiedsanalyse gemaakt met daaraan gekoppeld een risicoanalyse. Dat geeft het inzicht waar de hoogste risico's liggen en de grootste inzet op moet plaatsvinden.

Strategieën

Het bovenstaande benadrukt de noodzaak van een duidelijke handleiding en protocollen voor het daadwerkelijk handelen. Deze behoefte is vertaald in strategieën die aansluiten bij zowel de werkwijze van de Omgevingsdienst IJsselland als de landelijk gehanteerde aanpak. In het kader van de actualisatie van het VTH-uitvoeringsbeleid uit 2021 zijn deze strategieën aangepast aan de Omgevingswet. Daarnaast is de intrekkingsstrategie toegevoegd.

Als eerste kan de preventiestrategie worden genoemd. Verder wordt bij de uitvoering van de VTH-taken gewerkt met strategieën op het gebied van vergunningverlening, toezicht, sancties, communicatie en gedogen. De intrekkingsstrategie vormt een recente aanvulling.

Onze manier van werken

De gemeente Raalte vindt het belangrijk dat ieder zijn rol kent, zoals onder andere de aanvrager, de vergunningverlening, toezichthouder, juridisch medewerkers, Ruimtecoach, adviseurs etc. Zo kunnen wij samen de verantwoordelijkheid nemen voor dit taakveld. Een goede communicatie is hiervoor van belang, dit komt terug in spoor 4. Het klantgericht handelen behouden wij, waar mogelijk denken wij mee en streven wij naar korte doorlooptijden. Als gewaardeerd partner hanteren wij onze kernwaarden; betrouwbaar, verbindend, oplossingsgericht en slim. Hierbij hanteren wij een integrale aanpak, ook "Nee" kan een antwoord zijn.

De uitvoerings- en handhavingsstrategie is toekomstbestendig met de nodige wendbaarheid en flexibiliteit om tijdig te kunnen inspelen op actuele ontwikkelingen in een dynamische samenleving. Dit wordt gedaan door doelstellingen te gebruiken en deze te monitoren.

Tot slot

Met de uitvoerings- en handhavingsstrategie ligt er een handelingsperspectief voor de uitvoering van de VTH-thuistaken. Op basis hiervan wordt jaarlijks een uitvoeringsprogramma opgesteld en ter vaststelling aangeboden aan het college. Hiermee wordt zichtbaar waar de inzet daadwerkelijk plaatsvindt. De verantwoording op basis van onze structurele monitoring van de uitvoering van de VTH-taken, vindt achteraf plaats in het VTH-jaarverslag.

1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de samenhang tussen de verschillende documenten toegelicht, evenals de aanleiding, het doel en de reikwijdte van de plannen.

1.1 Inleiding

Deze uitvoerings- en handavingsstrategie (hierna: UHS) is een geactualiseerde versie van het VTH-uitvoeringsbeleid uit 2021. Voor de doorontwikkeling en herijking van het bestaande beleid zijn diverse stappen gezet. Daarbij stonden drie kernvragen centraal: Waar staan we nu? Wat gaat goed? En wat kan beter?

Samenhangende documenten

De UHS maakt deel uit van een samenhangend stelsel van vier documenten, die elk op een eigen abstractieniveau relevant zijn:

1. VTH-ambitiedocument (vastgesteld door de raad, november 2021)
2. Uitvoerings- en handavingsstrategie (UHS)
3. VTH-uitvoeringsprogramma (jaarlijks in december vastgesteld door het college)
4. VTH-jaarverslag (evaluatie en verslaglegging)

Het VTH-ambitiedocument uit 2021 vormt de basis voor deze strategie. Dit document is opgesteld in samenspraak met de gemeenteraad en vertaalt drie kernopgaven uit de Omgevingsvisie *Horizon gemeente Raalte 2040* naar zes sporen. Deze sporen vormen de rode draad in zowel de UHS als het VTH-uitvoeringsprogramma.

Doel en reikwijdte

Met dit document legt de gemeente Raalte de UHS vast. Deze wettelijk verplichte strategie is gebaseerd op het VTH-ambitiedocument en wordt jaarlijks uitgewerkt in het VTH-uitvoeringsprogramma. De UHS biedt kaders voor de uitvoering van VTH-taken onder de Omgevingswet, evenals voor taken die voortvloeien uit bijzondere wetten, zoals de Alcoholwet en de Algemene Plaatselijke Verordening (APV).

Risicoanalyse als bouwsteen

Een belangrijke bouwsteen van de uitvoeringsstrategie is de risicoanalyse. Deze analyse maakt het mogelijk om transparante prioriteiten te stellen voor de uitvoering van VTH-taken. Daarbij wordt bepaald hoeveel aandacht een risicotaak krijgt en waar capaciteit wordt ingezet. De keuzes worden risico gestuurd gemaakt, met behulp van de risicoanalyse en de verschillende uitvoeringsstrategieën.

Uitvoeringsprogramma en jaarverslag

Tot slot worden het VTH-uitvoeringsprogramma en het VTH-jaarverslag jaarlijks vastgesteld. Deze documenten geven inzicht in de geplande uitvoering en verantwoording van de VTH-taken.

1.2 Aanleiding

Op grond van artikel 13.5 van het Omgevingsbesluit is het aan de bevoegde gezagen om:

1. *'De bestuursorganen die zijn belast met de uitvoerings- en handhavingstaak stellen een uitvoerings- en handavingsstrategie vast in een of meer documenten waarin gemotiveerd wordt aangegeven welke doelen worden gesteld voor de uitvoering en handhaving en welke werkzaamheden met het oog op die doelen zullen worden verricht'.*
2. *'De bestuursorganen die deelnemen in een omgevingsdienst stellen gezamenlijk een uniforme uitvoerings- en handavingsstrategie vast voor de werkzaamheden, bedoeld in artikel 13.12, eerste lid'.*

Concreet betekent dit dat eenieder een uitvoerings- en handavingsstrategie voor de VTH- thuishaken¹ opstelt. Voor de basistaken (milieu)² voor de Omgevingsdienst IJsselland is een uniform regionaal VTH-beleid op te stellen.

1.3 Doelen van de plannen

Er bestaat een nauwe samenhang tussen het VTH- ambitiedocument, de uitvoerings- en handavingsstrategie, het VTH-uitvoeringsprogramma en het VTH- jaarverslag. Hieronder in het kort de doelen die voor deze nota van belang zijn.

VTH- ambitiedocument

De gemeenteraad van Raalte heeft het VTH- ambitiedocument vastgesteld. Hiermee is op strategisch niveau bepaald 'wat' belangrijk is en op welke wijze de gemeente Raalte haar prioriteiten stelt.

Uitvoerings- en handavingsstrategie

De uitvoerings- en handavingsstrategie is een op uitvoering gericht beleid dat wordt doorontwikkeld. Het doel hierbij is om in de praktijk van iedere dag de beleidsdoelen daadwerkelijk tot uitvoering te brengen. Het Uitvoerings- en handavingsstrategie behandelt de vraag 'hoe' de gemeente Raalte invulling geeft aan haar taken en biedt daarbij een handelingsperspectief en protocollen voor alle betrokkenen.

VTH-uitvoeringsprogramma

Zowel de milieutaken (regionaal uniform) als de overige VTH-taken (de thuishaken) worden uitgewerkt in het VTH-uitvoeringsprogramma. Dit programma wordt jaarlijks door het college vastgesteld.

VTH- jaarverslag

De verantwoording vindt plaats door middel van een VTH-jaarverslag, waarbij wordt gerapporteerd over de geplande en uitgevoerde activiteiten van het VTH-uitvoeringsprogramma.

Ontwikkelingsgerichte aanpak

Het 'blijven ontwikkelen' wordt voor een belangrijk deel gevoed vanuit de beleidscyclus (Big-8 of Big Eight). Om een effectieve en lerende organisatie te zijn, is het noodzakelijk regelmatig de gang van zaken tegen het licht te houden. Op deze wijze is het mogelijk te zien of beleid en uitvoering doelmatig en doeltreffend zijn. De beleidscyclus geeft de relatie tussen het maken van beleid en het evalueren ervan in de loop van de tijd weer. De Big-8 cyclus, zoals opgenomen in Figuur 1, maakt het proces van beleid maken, programmeren, uitvoeren en evalueren inzichtelijk alsmede de verbinding tussen beleid en uitvoering. In deze paragraaf wordt op enkele van deze punten verder ingegaan.



Figuur 1 Big - 8 model

Monitoring

Monitoring is het stelselmatig verzamelen, bewerken en verstrekken van gegevens. Hiermee wordt nagegaan of en in hoeverre het gevoerde beleid effect heeft gehad. Ook wordt hiermee gecontroleerd of de gestelde doelen en taakstellingen zijn of worden gehaald.

Om verantwoording te kunnen afleggen over de inspanningen en resultaten zijn verschillende gegevens nodig. Deze gegevens dienen opvraagbaar te zijn vanuit de beschikbare digitale systemen. De gegevens worden gebruikt voor de jaarlijkse evaluatie van het Uitvoerings- en handavingsstrategie en VTH-uitvoeringsprogramma. In bijlage 7 zijn de doelstellingen met indicatoren opgenomen waarop ook wordt gemonitord.

Evaluatie en verslaglegging

Een goede verantwoording en verslaglegging is belangrijk. Dit maakt het niet alleen mogelijk om de efficiëntie en effectiviteit van het gevoerde beleid te beoordelen, maar hierdoor is ook het beoordelen van de periodieke bijsturing mogelijk. De beleidscyclus van Big-8 geeft aan dat jaarlijks een verantwoording van het al of niet behalen van de beleidsdoelstellingen wordt gemaakt en een evaluatie van het beleid. Deze verantwoording vindt plaats door middel van een jaarverslag VTH.

1.4 Scope van het plan

De uitvoerings- en handavingsstrategie heeft betrekking op het fysiek-ruimtelijk domein. Hieronder vallen verschillende taken zoals onder andere:

- de uitvoering van vergunningverlening;

- toezicht en handhaving van de VTH- thuistaken;
- bouwen;
- het afwijken van het omgevingsplan;
- monumentvergunningen;
- brandveilig gebruik van panden.

Daarnaast heeft het beleid betrekking op meerdere taken die onder de APV vallen, zoals het vellen van houtopstanden (kappen), in- en uitritten, reclame, evenementen en het toezicht op het openbaar gebied.

Dit beleidsplan vormt samen met het in 2024 vastgestelde regionaal uniform beleid voor de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving Milieutaken van Omgevingsdienst IJsselland het uitvoerings- en handhavingsbeleid als bedoeld onder de Omgevingswet.

2. Bouwstenen van de het uitvoerings- en handhavingsstrategie

2.1 Bouwstenen

In dit hoofdstuk leest u de belangrijkste bouwstenen van de uitvoerings- en handhavingsstrategie. Het gaat in op het gemeentelijk beleid en de wettelijke bepalingen waaraan moet worden voldaan.

2.1.1 Het VTH- ambitiedocument

De ambitie van de gemeente Raalte is vertaald in de onderstaande zes sporen, waarbij de inzet primair is gericht op het borgen van de veiligheid binnen dit brede taakveld.

1. De inzet op veiligheid krijgt prioriteit, op basis van risicosturing
2. Meer aandacht voor thema's als duurzaamheid, gezondheid en groene inpassingen.
3. Samenlevingssturing op signaalbasis en met een jaarlijkse thematische focus
4. Inzet op communicatie voor bewustwording en preventie
5. Het inzetten op preventie, via het sectorale beleid
6. Het herschikken van taken en inzetten op procesoptimalisatie

2.1.2 Samenhang VTH uitvoering met sectoraal beleid

De uitvoering van VTH-taken is faciliterend aan het sectorale beleid en staat niet op zichzelf. Zonder de uitvoering van de VTH-taken komt het sectorale beleid niet tot uiting. De realisatie van een woonvisie kan niet plaatsvinden, zonder dat er een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen wordt afgegeven.

Waar in het inhoudelijke beleid de inhoudelijke doelen worden beschreven leggen we in dit uitvoeringsbeleid vast hoe we tot vergunningverlening, toezicht en handhaving komen en welke afwegingen we daarbij maken. Daarbij moeten we keuzes maken, waarbij het VTH- ambitiedocument medebepalend is voor de prioriteit van de inzet. Hiervoor is het van belang dat in het sectorale beleid voldoende aandacht is geweest voor de praktische uitvoering van de VTH-taken. De uitkomst van de wisselwerking tussen het sectorale beleid en de uitvoering van de daarbij behorende VTH-taken vindt zijn weerslag in het jaarlijkse uitvoeringsprogramma VTH.

2.1.3 Definiëring beleidstermen VTH

Ter definiëring van dit beleid wordt gebruik gemaakt van de termen vergunningen, toezicht en handhaving. In dat kader worden deze begrippen als volgt gedefinieerd:

Vergunningverlening

In het omgevingsrecht wordt onder vergunningverlening verstaan het beoordelen en toetsen van aanvragen aan geldende wet- en regelgeving. Uiteindelijk moet dit resulteren in een kwalitatief goed besluit, eventueel onder voorwaarden en met voorschriften, binnen de hiervoor geldende proceduretijd. Belangrijk is dat het vaak gaat om het toetsen aan landelijke wetgeving. Dat wil zeggen dat afwijken lang niet altijd mogelijk is.

Toezicht

Onder toezicht verstaat men het uitvoeren van controles. Ook het verzamelen van informatie naar aanleiding van een klacht of melding hoort hierbij, om vervolgens te beoordelen of dit voldoet aan de gestelde eisen in de wet- en/of regelgeving. Het resultaat van toezicht kan zijn dat voorschriften, zonder inzet van verdere handhavingsmiddelen, worden nageleefd.

Toezicht omvat een breed scala aan activiteiten, vaak ook in een meedenkende en adviserende rol. Op deze wijze kan al in een vroeg stadium worden voorkomen dat een strijdige situatie ontstaat. Door

middel van aansporing, overreding of een waarschuwing kan worden bereikt dat de voorschriften alsnog worden nageleefd. Als het gewenste effect alsnog niet wordt bereikt, gaan we over tot handhaving.

Handhaving

Bij handhaving wordt vaak gebruik gemaakt van de bestuursrechtelijke middelen die de gemeente, op grond van artikel 125 van de Gemeentewet, tot haar beschikking heeft om de overtreding ongedaan te (laten) maken. De handhavingsmiddelen zijn het opleggen van een last onder dwangsom, het toepassen van bestuursdwang, het geheel of gedeeltelijk intrekken van een vergunning of ontheffing en, waar dit mogelijk is, het opleggen van een bestuurlijke boete. Niet altijd komt het in een handhavingstraject zover, omdat vaak na bijvoorbeeld een waarschuwing de strijdige situatie al wordt opgeheven. Bestuursrechtelijke handhaving is, met uitzondering van de bestuurlijke boete, niet gericht op het straffen van de overtreder, maar op het herstellen van de strijdige situatie. Waar nodig kan met samenwerkingspartners besloten worden om, naast bestuursrechtelijk ook strafrechtelijk op te treden.

2.2 Kwaliteitsmanagement

Het uitvoeren van de VTH-taken moet aan bepaalde eisen voldoen. Hiervoor komt de Verordening kwaliteit VTH in beeld. In deze paragraaf wordt ook ingegaan op de kwaliteitszorg en kwaliteitsborging.

2.2.1 Verordening kwaliteit VTH

Vergunningverlening, toezicht en handhaving draait allen om het beheersen van risico's voor de samenleving. De inwoners moeten erop kunnen vertrouwen dat de gemeente de belangrijkste risico's goed onder controle heeft. Om dit vertrouwen waar te maken is het belangrijk dat de gemeente op een adequaat niveau de kwaliteit van de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving kan garanderen.

Een belangrijk deel van de besluitvorming is de kwaliteit van de uitvoering. Dit overleg moet decentraal worden gehouden met alle desbetreffende bevoegde gezagen. Leidend hierin is de afspraak met het kabinet dat een landelijk kwaliteitsniveau moet worden gerealiseerd en behouden. Op basis hiervan heeft het Interbestuurlijk Programma versterking Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving, onderdeel van de VNG, de Kwaliteitscriteria 3.0 in een verordening opgesteld. In de verordening is een verplichting opgenomen tot het opstellen van doelen voor uitvoeringskwaliteit, dienstverlening en financiën. Deze drie doelen zijn ook opgenomen in de Verordening kwaliteit VTH zoals deze in november 2016 door de gemeenteraad van Raalte is vastgesteld.

Uitvoeringskwaliteit

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

Dienstverlening

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

Financiën

De inzet van middelen in relatie tot de kwaliteit van de geleverde diensten/producten. Bij de uitvoering van VTH-taken hanteert de gemeente de landelijke kwaliteitscriteria 3.0.

In bijlage 7 zijn bovenstaande doelen verder uitgewerkt. Per beleidsdoel zijn indicatoren opgesteld waarmee kan worden bepaald of aan de gestelde doelen kan worden voldaan. Ook zijn er, als het mogelijk is, streefwaarden opgenomen per beleidsdoel.

2.2.2 Kwaliteitszorg en kwaliteitsborging op basis van de Omgevingswet

Kwaliteitszorg gaat over het doorlopen van een regelmatig terugkerend (werk)proces. Het uitgangspunt hierbij is *'goed zijn, is beter willen worden'*. Deze woorden geven de intentie van het proces krachtig weer.

Aan de uitvoering van werkzaamheden met betrekking tot vergunningen, meldingen, ontheffingen, controles (toezicht) en handhavingsacties liggen heldere (werk)processen ten grondslag. In het kader van de kwaliteitszorg moet het (werk)proces transparant en vastgelegd zijn. Maar ook voor het creëren van een zogeheten 'level playing field' voor burgers en bedrijven is dat een vereiste. De procescriteria bieden de kaders voor het kwaliteitssysteem van het bevoegd gezag. De basis voor de procescriteria is afkomstig uit de Plan Do Check Act (PDCA)-cyclus. Deze afkorting staat voor een beleidscyclus, dubbele regelkring of 'Big Eight'. Hierover staat meer informatie in hoofdstuk 1, paragraaf 1.3. Een gesloten kwaliteitscyclus borgt dat we een lerende organisatie zijn.

Uitgangspunten kwaliteitsborging

Systematische kwaliteitszorg kent een aantal elementen:

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

Deze uitgangspunten betekenen op medewerkersniveau dat de taken adequaat moeten worden uitgevoerd. Hiervoor wordt voldoende deskundigheid en frequente uitvoering gevraagd. Daarnaast zijn spelregels opgesteld hoe om te gaan met de kwaliteitscriteria, waardoor meer maatwerk mogelijk is om te voldoen aan de criteria.

2.2.3 Kwaliteitscriteria

Door invulling te geven aan de beleids- en uitvoeringscyclus, voldoen we aan één van de wettelijke vereisten. Een ander wettelijk vereiste is dat op grond van de Omgevingswet de organisatie en de medewerkers moeten voldoen aan bepaalde kwaliteitseisen, de zogenaamde Landelijke kwaliteitscriteria vergunningverlening, toezicht en handhaving. De verantwoording van de kwaliteit van de organisatie en de medewerkers nemen wij mee in het VTH – jaarverslag.

2.3 Probleemanalyse

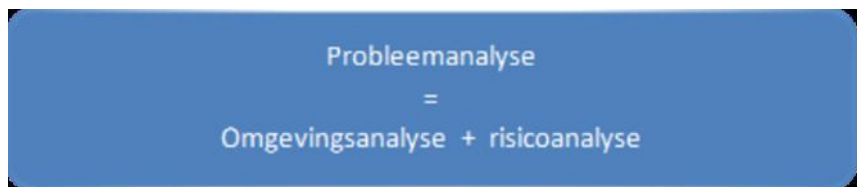
In de Omgevingswet is opgenomen dat de gemeente verplicht om een probleemanalyse op te stellen. Dit is opgenomen in artikel 13.5 lid 4 van het Omgevingsbesluit;

‘De handhavingsstrategie wordt gebaseerd op een analyse van de problemen die zich kunnen voordoen bij de naleving van het bepaalde bij of krachtens de wet’.

Met behulp van een probleemanalyse krijgen we inzicht in:

- de ontwikkelingen, problemen en risico's in onze gemeente;
- de rol die VTH heeft in het aanpakken en beheersen van deze ontwikkelingen, problemen en risico's.

Schematisch is het opgenomen in Figuur 2.



Figuur 2 Schematische weergave probleemanalyse

2.3.1 Omgevingsanalyse

In hoofdstuk 6 beschrijven we de situatieschets van de gemeente Raalte en zal inhoudelijk worden ingegaan op de probleemanalyse. Hierin wordt ook besproken hoe de risicoanalyse is uitgevoerd.

2.3.2. Risicoanalyse

De wet- en regelgeving op het gebied van VTH is omvangrijk en het is onmogelijk om overal vol op in te zetten. Van belang is om de risico's voor de leefomgeving zoveel mogelijk te beperken. Hiervoor maken we onderbouwde keuzes ten aanzien van wat we doen en hoe we dat uitvoeren. Op die manier wordt de beschikbare capaciteit zo effectief en efficiënt mogelijk benut. Dit doen we door risicogericht te prioriteren. De risicoanalyse is het gereedschap om dit mogelijk te maken.

3. Het uitvoerings- en handhavingsstrategie

Dit hoofdstuk is het hart van de uitvoerings- en handhavingsstrategie. Hierin staat hoe de gemeente Raalte invulling geeft aan het beleid. De bouwstenen zijn in hoofdstuk 2 benoemd, waarbij naast wettelijke eisen en de samenhang met sectoraal beleid vooral de zes sporen uit het VTH- ambitiedocument van belang zijn.

3.1 Uitwerking zes sporen

De uitvoerings- en handavingsstrategie concentreert zich rond deze zes sporen en is als zodanig onderstaand uitgewerkt.

1. De inzet op veiligheid krijgt prioriteit, op basis van risicosturing

Gelijktijdig met de ontwikkeling van nieuw beleid introduceert de gemeente Raalte de risicoanalyse-tool. Hierbij krijgt het aspect veiligheid een zwaardere waardering. VTH-taken met een zwaar veiligheidsaspect krijgen een hogere prioriteit. De aandacht en inzet van capaciteit gaat in eerste instantie uit naar de meest risicovolle activiteiten. Hierop wordt de communicatie gericht, waarbij wordt aangegeven wat wel en niet kan.

2. Meer aandacht voor thema's als duurzaamheid, gezondheid en groene inpassingen

Duurzaamheid, gezondheid en groene inpassingen zijn belangrijke thema's. In het VTH-ambitiedocument wordt hiervoor extra aandacht gevraagd en ruimte vrijgemaakt. In alle fasen van het VTH-traject is aandacht nodig voor deze thema's. Dit begint door vroegtijdig in gesprek te gaan. Een themagerichte aanpak kan zorgen voor bijzondere aandacht. Daarnaast krijgt de toetsing op wettelijke duurzaamheids- en gezondheidsaspecten vanuit de verleende technische omgevingsvergunning meer aandacht tijdens het houden van toezicht.

3. Samenlevingssturing op signaalbasis met een jaarlijkse thematische focus.

Naast risicosturing op basis van hoge scores wordt ook een inzet gepleegd op VTH-taken met een lage score. Dit wordt gedaan door in te gaan op veel voorkomende klachten en meldingen. Op basis van een klachten- en meldingenanalyse wordt jaarlijks extra aandacht gegeven aan een thema. Hierbij is het zichtbaar aanwezig zijn van belang. Hiervoor worden bo's preventief ingezet. Indien mogelijk wordt het instrument van buurtbemiddeling ingezet.

4. Inzet op communicatie voor bewustwording en preventie

De VTH-communicatiestrategie is in 2022 ontwikkeld en heeft als doel om in te zetten voor meer bewustwording en preventie. Communicatiedeskundigen gaan samenwerken met VTH-vakspecialisten om zo te bepalen welke doelgroepen moeten worden benaderd. Ook geven zij de verdere communicatievorm. De communicatievormen kunnen variëren van het aanspreken op straat tot het inzetten van diverse digitale tools. Dit vergt betrokkenheid van de verschillende (professionele) partners.

5. Het inzetten op preventie, via het sectorale beleid

Bij het ontwikkelen of actualiseren van een sectoraal beleid wordt de invulling van de VTH-taken meegenomen. Als kader wordt een uitvoerings- en monitoringsparagraaf opgenomen. Op basis van het Uitvoerings- en handavingsstrategie gaat de inzet uit naar preventie. Daarnaast kan inzet worden gevraagd op het houden van toezicht en eventuele handavingstaken. Hierbij worden ook de organisatorische en financiële consequenties zichtbaar gemaakt.

6. Het herschikken van taken en inzetten op procesoptimalisatie

Dit spoor is vooral gericht op het reguleren van de interne processen. Met de komst van nieuwe wet- en regelgeving en nieuwe instrumenten worden de taken steeds opnieuw onderzocht. Het is hierbij van belang om een balans te vinden tussen de benodigde inzet en de beschikbare capaciteit. Dat levert belangrijke managementinformatie op en is van belang voor de communicatie. Efficiency, taakgerichtheid en rolduidelijkheid zijn speerpunten die nadrukkelijk bij het proces worden betrokken.

3.2 Van uitvoerings- en handavingsstrategie naar VTH-uitvoeringsprogramma

Jaarlijks stelt het college een VTH-uitvoeringsprogramma op. De invulling van dit uitvoeringsprogramma komt voor een belangrijk deel uit het uitvoeringsbeleid. De begroting, de prioriteiten voor het betreffende jaar en de bevindingen m.b.t. het naleefgedrag spelen ook een grote rol.

3.2.1 Het uitvoeringsprogramma

Het VTH-uitvoeringsprogramma geeft jaarlijks:

- een inschatting van de hoeveelheden vergunningen en meldingen;
- voorgenomen handavingsactiviteiten voor het komende jaar;
- voorgenomen handavingsacties en controles;
- relatie met de gestelde ambities en doelen;
- de uitwerking van de communicatiestrategie.

De gemeente is verplicht een programma op te stellen voor de uitvoering van taken op het gebied van de Omgevingswet. In het uitvoeringsprogramma gaat niet alleen hier de aandacht naar uit. Ook wordt een aantal andere gemeentelijke taken belicht. Het gaat dan om taken die voortvloeien uit bijzondere wetten en andere regelgeving zoals de alcoholwet en de Algemene Plaatselijke verordening (APV).

3.2.2 Monitoring

Om gedurende het jaar de taken die vallen onder het VTH- uitvoeringsprogramma te monitoren, bespreken we maandelijks het VTH Dashboard. Het VTH Dashboard geeft inzicht in de geplande uren (de uren die we inschatten in het VTH – uitvoeringsprogramma), de begrote uren (de uren die we kwijt zijn aan de aanvragen en meldingen die binnen komen) en de bestede uren (de uren die we daadwerkelijk maken). Het VTH Dashboard wordt tijdens team overleggen gedeeld met de VTH – keten. Ieder kwartaal wordt middels een combi – portefeuillehouderoverleg (PFO) de monitoring gedeeld met het bestuur.

Eveneens is maandelijks een accounthouderoverleg tussen OD en gemeente om de werkzaamheden van de OD te monitoren.

3.2.3 Interbestuurlijk Toezicht

Het uitvoeringsprogramma wordt opgesteld in overleg met de in hoofdstuk 4 benoemde partners. In het kader van het Interbestuurlijk Toezicht dient het uitvoeringsprogramma eveneens ter kennisgeving te worden voorgelegd aan Gedeputeerde Staten van de provincie Overijssel.

4. Beleidsthema's

In dit hoofdstuk zijn de beleidsthema's weergegeven met een korte inhoudelijke beschrijving en met de verbinding naar het VTH- ambitiedocument. Het is van belang dat er prioriteiten worden gesteld. Het aanduiden van sectorale doelen is hierbij van groot belang. Een nadere uitwerking is opgenomen in bijlage 7.

4.1 Veiligheid

Het borgen van veiligheid is in beginsel de taak van de overheid en krijgt een hoge prioriteit op basis van het VTH- ambitiedocument. Veel wetgeving is gericht op het voorkomen van onveilige situaties. Vergunningen en daarmee ook gelijk toezicht en handhaving zijn gericht op veiligheid. Dit komt door hun voorwaarden. Hierbij wordt geconstateerd dat diverse trends in de samenleving van invloed zijn op het borgen van de veiligheid. Voorbeelden van trends in de samenleving: evenementen, meer woningbouw op inbreidingslocaties en de gedachte dat de overheid alle risico's in de samenleving kan wegnemen.

Om een veilige samenleving te realiseren, moeten niet alleen regels worden opgesteld. Ook de naleving ervan is van belang. Bij het beoordelen van initiatieven is het noodzakelijk dat de veiligheidsaspecten worden meegewogen. Waar nodig, neemt de initiatiefnemer aan de voorkant (extra) maatregelen.

4.2 Duurzaamheid

Het beleid op het gebied van duurzaamheid kent veel sporen en is op veel fronten in ontwikkeling. In het VTH- ambitiedocument wordt extra inzet en aandacht gevraagd om via het VTH-spoor invulling te geven aan het thema duurzaamheid. De VTH-activiteiten sluiten aan bij het meest actuele duurzaamheidsbeleid en bijbehorende uitvoeringsprogramma's binnen het fysiek ruimtelijk domein. In de toekomstige VTH-uitvoeringsprogramma's wordt hiervoor onderling een link gelegd. Mogelijke aandachtspunten hierbij: energiebesparing, duurzaam bouwen, afvalscheiding en het opvangen van hemelwater.

4.3 Gezondheid

Gezondheid is een belangrijk thema dat onder de Omgevingswet nadrukkelijker aandacht krijgt. Gemeenten hebben de mogelijkheid om vergunningen te toetsen op de effecten die deze hebben op de gezondheid. De GGD fungeert hierbij als primair adviesorgaan voor gemeentelijke gezondheidsaspecten. Het is van groot belang om de GGD vroegtijdig te betrekken bij de ontwikkeling van beleid in het ruimtelijk domein, zodat de volksgezondheid wordt geborgd en beschermd. In dit kader zijn gesprekken gevoerd met de GGD, die voor zichzelf een adviesrol ziet bij visievorming, planontwikkeling en beleidsontwikkeling. Dit alles draagt bij aan het realiseren van een gezonde leefomgeving.

Gezondheid is een breed begrip en omvat meer dan alleen fysieke gezondheid. Het gaat ook om mentale gezondheid, kwaliteit van leven en het kunnen geven van betekenis aan het leven. Binnen onze organisatie werken we vanuit het programma Raalte Gezond, waarin alle activiteiten samenkomen die bijdragen aan fitte en gezonde inwoners, van jong tot oud. We stimuleren een gezonde leefstijl, omdat deze het immuunsysteem versterkt en de kans vergroot om chronische aandoeningen te voorkomen of tijdig te keren. Belangrijke elementen hierbij zijn gezonde voeding, voldoende beweging, ontspanning, niet roken en het beperken van alcoholgebruik.

Om hier concreet invulling aan te geven, is het programma Raalte Sportief en Gezond opgericht. Dit is een samenwerking tussen de gemeente en diverse lokale sport- en gezondheidsorganisaties. Het pro-

gramma richt zich op preventie en bevat maatregelen om roken, overgewicht en overmatig alcoholgebruik tegen te gaan.

4.4 Leefbaarheid

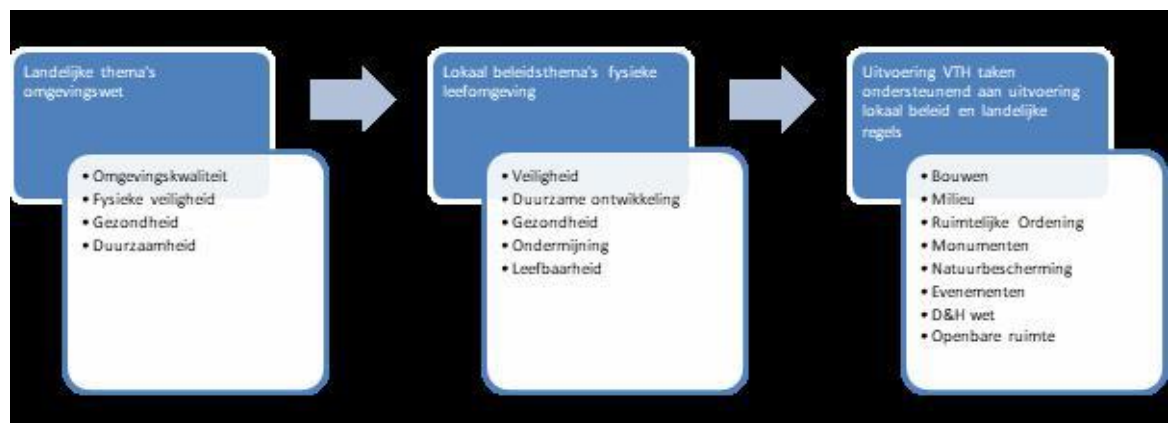
Fysiek, sociaal en veiligheid; dit zijn de drie hoofdthema's voor leefbaarheid. Voor de aandacht en inzet op deze thema's wordt een relatie gelegd met het VTH- ambitiedocument. De fysieke en sociale leefbaarheid willen wij in deze paragraaf eruit lichten. Het thema veiligheid is eerder in dit document al behandeld.

Fysieke leefbaarheid

De gemeente Raalte is een groene gemeente. Dit moet worden behouden en versterkt in het buitengebied en in de dorpen en wijken. In het VTH- ambitiedocument wordt extra aandacht gevraagd voor het uitvoeren van de VTH-taken, met name op het gebied van groen en landschap. Hierop wordt de inzet gericht en vertaald in het VTH-uitvoeringsprogramma. Verder manifesteert fysieke leefbaarheid in zaken als de dichtheid en het type bebouwing, de marktwarde van het vastgoed, de aanwezigheid van voorzieningen (zoals winkels, openbaar vervoer en ziekenhuizen), de mate van functiemenging en de kwaliteit van de groenvoorzieningen.

De sociale leefbaarheid

De gemeente Raalte wil bijdragen aan prettig wonen en leven. Hierbij horen ook de sociale interacties tussen mensen. Vaak gaat het goed en wonen mensen met veel plezier in de gemeente Raalte. Soms ontstaat er verschil van inzicht over bepaalde zaken of is er sprake van ergernissen. Dit kan leiden tot meldingen en klachten. Op basis van de risicoanalyse worden de risico's laag ingeschat. Door in te zetten op samenlevingssturing kunnen klachten en meldingen worden opgepakt. Hiermee wordt een bijdrage geleverd aan de sociale leefbaarheid. In Figuur 3 is het visueel weergegeven



Figuur 3 Visuele weergave sociale leefbaarheid

4.5 Ondernijning

Ondernijning gaat over de verwevenheid tussen de boven- en onderwereld. Georganiseerde ondermijnende criminaliteit is niet alleen een strafrechtelijk probleem, maar vooral ook een sociaal-maatschappelijke uitdaging. Het tast waarden en normen in onze samenleving aan. Criminele investeringen in de bovenwereld kunnen leiden tot vervlechting van beide werelden, met grote gevolgen voor het ondernemersklimaat, de sociale cohesie en het risico op verpaupering van wijken en buurten. Daarnaast ondermijnt deze criminaliteit het rechtsgevoel van burgers en ondernemers.

Criminelen proberen soms maatschappelijke posities te verwerven en zoeken in bepaalde gevallen de confrontatie met de overheid, bijvoorbeeld door bedreiging van ambtenaren en bestuurders. Vanuit de Integrale Veiligheidsstrategie 2023 – 2026 is ondernijning daarom één van de speerpunten waar extra aandacht naar uitgaat.

Vanuit VTH-taken richten wij ons meer ondersteunend en/of signalerend op. Dit geldt onder meer voor:

- Productielocaties drugs in leegstaande gebouwen (bijv. vrijkomende agrarische bebouwing);
- Fraude en misbruik binnen de vastgoedsector;
- Witwassen en daaraan gerelateerde vormen van financieel-economische criminaliteit (met name bij Drank- en Horeca inrichtingen).

Het blijft ook van belang om de bestrijding van ondernijning als afwegingskader in te brengen bij de uitvoering van de VTH-taken in het fysieke domein. In de risicoanalyse VTH is ondernijning één van

de parameters bij het bepalen van de inzet bij vergunningverlening c.q. de prioriteit bij toezicht en handhaving.

5. Beschrijving taakvelden en regionale samenwerking

Dit hoofdstuk geeft een beknopt overzicht van de verschillende wettelijke kaders waarmee het Uitvoerings- en handavingsstrategie te maken heeft. Daarnaast wordt ingegaan op samenwerkingspartners van het domein Ruimte, zowel binnen als buiten de gemeente.

5.1 Wettelijke kaders

5.1.1 Omgevingswet

Onder de omgevingswet zijn een aantal wijzigingen doorgevoerd die invloed hebben op de VTH – keten.

Ruimtelijke omgevingsplanactiviteit

Waar in het verleden zowel ruimtelijk als technische elementen in één omgevingsvergunning waren geïntegreerd, kennen we onder de Omgevingswet een scheiding tussen ruimtelijk en technisch. Ruimtelijke omgevingsplanactiviteiten worden bij de gemeente aangevraagd, doorgaans verleend en na de vergunningverlening, komt ook het toezicht op de uitvoering van de ruimtelijke vergunning, vanuit de gemeente. Het is niet mogelijk om alle regels voor de verschillende soorten bouwwerken 100% uit te voeren. Daarom wordt hier risico gestuurd uitgevoerd aan de hand van de drietal verschillende categorieën welke wordt bepaald op basis van de legeskosten, dit is uitgewerkt in het VTH - uitvoeringsprogramma.

Technische bouwactiviteit

Bij het technische deel van de omgevingsplanactiviteit is het afhankelijk van het bouwwerk of het onder de verantwoordelijkheid van de gemeente of een kwaliteitsborger valt. De gevolgklasse 1 bouwwerken, zoals woningen en eenvoudige bedrijfsgebouwen, vallen onder het toezicht van de kwaliteitsborger. Voor gevolgklasse 2, 3 en verbouwingen, blijft de verantwoordelijkheid voor het toezicht in eerste instantie nog bij de gemeente. Ondanks dat er wel plannen zijn om (een deel van) deze taken eveneens bij de kwaliteitsborger te beleggen, ziet het er nu niet naar uit dat dit op een korte termijn gaat gebeuren. In bijlage 8 zijn de bouwplantoetsing van de ruimtelijke- en technische bouwactiviteit uitgewerkt.

5.1.2 Wet kwaliteitsborging voor het bouwen

Tegelijk met de Omgevingswet is ook de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (hierna: Wkb) in werking getreden. Deze wet belegt een deel, de bouwwerken die vallen onder gevolgklasse 1, van het bouwtoezicht in de privaatrechtelijke sector. Met als beoogd doel om de kwaliteit van het bouwen te verbeteren en de verantwoordelijkheid voor de uitvoering bij de uitvoerende partij te beleggen. Omdat de gemeente wel bevoegd gezag blijft, is een Wkb- beleid opgesteld. Het Wkb- beleid beschrijft hoe risicogestuurd toezicht kan worden gehouden op de technische bouwactiviteiten die vallen onder gevolgklasse 1. In Bijlage 9 is het Wkb- beleid opgenomen.

5.1.3 APV

De algemene plaatselijke verordening (hierna: APV) is een instrument waarin de gemeente regels vastlegt ten aanzien van openbare orde en veiligheid. Activiteiten in de APV vinden veelal in de openbare ruimte plaats. Op basis van de APV wordt ook vergunning, toestemming of ontheffing verleend. Onderdelen uit de APV die betrekking hebben op het fysiek domein verhuizen in de toekomst naar het Omgevingsplan.

5.1.4 Bijzondere wetten

Er worden verder ook vergunningen verleend op basis van andere wetten dan de Omgevingswet. Deze vergunningen worden verleend op grond van enkele bijzondere wetten, bijvoorbeeld de Alcoholwet die veelvuldig wordt gebruikt voor de grote hoeveelheid evenementen in de gemeente Raalte. Vergunningen die op grond van bijzondere wetten zijn verleend, worden ook gecontroleerd. Het cluster VTH van het domein Ruimte handhaaft voornamelijk op de Omgevingswet, delen van de APV en op een aantal bijzondere wetten zoals onderdelen van de Alcoholwet.

5.2 Externe samenwerking

Voor de realisatie van dit beleid en de bijbehorende doelen is een samenwerking nodig of nuttig met diverse partners. Wij onderscheiden in de eerste plaats de volgende partners:

Buurgemeenten en omgevingsdienst IJsselland



De zogenaamde 'Basistaken + IJssellandse variant', worden voor de gemeenten uitgevoerd door de Omgevingsdienst IJsselland. Dit is een zelfstandige organisatie die wordt bestuurd door de elf IJssellandse gemeenten en de Provincie Overijssel.

De taken van OD IJsselland zijn verder uitgewerkt in het 'Regionaal uniform beleid voor de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving Milieu- taken Omgevingsdienst IJsselland' welke in 2024 is vastgesteld. In dit beleidskader zijn prioriteiten, doelstellingen en werkwijzen opgenomen voor de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving op het gebied van milieubeheer. Hoewel de taken worden uitgevoerd door de Omgevingsdienst (hierna: OD) blijven de gemeenten en de provincie het bevoegd gezag. Daarom wordt op zowel bestuurlijk als ambtelijk niveau intensief samengewerkt en vindt afstemming van werkzaamheden plaats.

Net als de gemeente heeft OD IJsselland ook een jaarlijks uitvoeringsprogramma. Hierin worden de doelen en werkzaamheden voor het betreffende jaar opgenomen. De uitvoering door de Omgevingsdienst kan betrekking hebben op de gemeente Raalte. Wanneer dit het geval is, wordt dit opgenomen in het VTH- uitvoeringsprogramma van Raalte.

Provincie Overijssel

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

Voor bepaalde categorieën bedrijven is de provincie het bevoegd gezag. De uitvoering van de VTH-taken wordt door de Omgevingsdienst IJsselland gedaan.

De provincie is door de wetgever aangewezen als interbestuurlijk toezichthouder. Hiermee wordt toezicht gehouden op de invoering van de Omgevingswet en daarmee ook de VTH- taken door de gemeenten. In een verordening is vastgelegd op welke aspecten van het proces toezicht wordt uitgeoefend en hoe dat gedaan wordt. Onder andere het opstellen van een uniform beleid wordt door de Interbestuurlijk toezicht getoetst.

Bij wet heeft de provincie een coördinerende rol. Deze wordt bijvoorbeeld opgepakt door de bestuurlijke opdrachtverlening voor dit beleid te coördineren.

Ministerie van Justitie en Veiligheid

Wanneer de toezichthouders van OD IJsselland overtredingen constateren, treedt de vastgestelde Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingswet (hierna: LHSO) in werking. Als blijkt dat er een overtreding heeft plaatsgevonden, moet er worden gehandhaafd. Dit wordt uitgevoerd binnen de maatwerkafspraken over mandatering door OD IJsselland. Waar mandatering niet aan de orde is, wordt de zaak overgedragen aan de gemeente of provincie voor een handhavingstraject. Het bestuurlijke handhavingstraject kan ertoe leiden dat zaken aan het Openbaar Ministerie (hierna: OM) worden overgedragen voor een strafrechtelijk traject. De handhavingsstrategie (zie bijlage 3) geeft aan wanneer dit aan de orde is. Omgekeerd kan het gebeuren dat medewerkers van de politie milieuovertredingen constateren. Zij dragen dit dan over aan de gemeente of provincie. De LHSO is tot stand gekomen in overleg met het OM. Er is verder geen structureel overleg tussen politie/OM/gemeenten/provincie over milieu aangelegenheden. In het doorlopende driehoeksoverleg zijn de afgelopen jaren geen milieuzaken aan de orde geweest. In voorkomende gevallen wordt bij aanvragen een Bibob onderzoek gedaan in samenwerking met het betreffende onderdeel van het ministerie.

Waterschap Drents en Overijsselse Delta

Het waterschap Drents en Overijsselse Delta is het enige waterschap dat actief is op het grondgebied van de gemeente. De taken van het waterschap gaan niet over naar de omgevingsdienst. Het komt voor dat bedrijven voor bepaalde taken de gemeente als bevoegd gezag hebben (bijvoorbeeld bouw en milieu), en het waterschap voor andere (lozing afvalwater op oppervlaktewater). Het waterschap is het bevoegd gezag voor directe lozingen op oppervlaktewater. Het waterschap is geen bevoegd gezag voor indirecte lozingen op het riool. Het waterschap houdt wel toezicht op indirecte lozingen en draagt de handhaving over aan OD IJsselland. Het is aan de directeur van de Omgevingsdienst om met het waterschap afspraken te maken over operationele samenwerking, zoals bijvoorbeeld gecoördineerde acties.

Inspectie Leefomgeving en Transport

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

Veiligheidsregio IJsselland

De Veiligheidsregio IJsselland wordt ingezet voor advisering op externe veiligheid en brandveiligheidsgebied bij vergunningverlening en handhaving. Daarnaast worden gecoördineerde handhavingsacties geïnitieerd met diverse diensten, waar toezichthouders van de gemeente en/of de omgevingsdienst aan mee doen.

GGD

De GGD kan worden ingeschakeld voor de medische milieukunde. De laatste jaren staat het milieu als gezondheidsbepalende en gezondheidsbedreigende factor zeer sterk in de belangstelling. Waar begin vorige eeuw vooral aandacht werd besteed aan biologische vervuiling van het leefmilieu en de bijhorende infectieziekten (cholera, difterie, tbc enz.), ligt de nadruk in de geïndustrialiseerde landen tegenwoordig veel meer op chemische en fysische verontreiniging en de relatie met het vaker voorkomen van ziektes zoals kanker en luchtwegproblemen. Binnen de openbare preventieve gezondheidszorg is dan ook vrij recent een nieuwe discipline ontstaan: de medische milieukunde. De GGD vult deze taak in. Medische milieukunde houdt zich bezig met de invloed van milieufactoren op de gezondheid, met als doel het beschermen van de gezondheid tegen milieuverontreiniging en de gezondheid te bevorderen via positieve omgevingsfactoren. De GGD voert risicobeoordelingen uit, adviseert over maatregelen en geeft voorlichting hierover.

Openbaar ministerie en politie

De landelijke handhavingstrategie wordt in werking gesteld, wanneer de toezichthouders een overtreding constateren. Als voor de overtreding feitelijk moet worden gehandhaafd heeft het Openbaar Ministerie te maken met het bevoegd gezag en/of OD IJsselland, afhankelijk van de mandatering. Het bestuurlijke handhavingstraject kan ertoe leiden dat zaken aan het Openbaar Ministerie worden overgedragen voor een strafrechtelijk traject. De rol van de politieagent als algemeen opsporingsambtenaar wordt in het fysieke domein steeds kleiner. Waar de politie hier terugtreedt neemt de lokale overheid in de vorm van boa's deze rol over. In uitzonderlijke gevallen kan het gebeuren dat de politie ondersteuning verleent aan de toezichtambtenaar van de gemeente of OD IJsselland. Dit is echter nadrukkelijk meer uitzondering dan regel.

6. Analyses

In dit hoofdstuk is de verplichte omgevings- en risicoanalyse opgenomen. Op basis hiervan kan worden bepaald welke gebieden prioriteit verdienen aan de hand van gebiedskenmerken. De gebiedsanalyse is opgebouwd uit een algemene gebiedsbeschrijving. Drie specifieke gebiedstypen worden verder beschreven. Dit zijn de negen dorpskernen, de bedrijventerreinen en het buitengebied.

De risicoanalyse is een nieuwe tool die voor het bepalen van de risicoklasse wordt gebruikt, zoals aangegeven in paragraaf 2.3.2. De uitwerking is opgenomen in paragraaf 3 van dit hoofdstuk.

6.1 Algemene omgevingsanalyse

De gemeente Raalte ligt in het hart van Salland, in de provincie Overijssel. Raalte heeft een totale oppervlakte van 172,4 km². Er zijn 15.670 huishoudens en rond de 39.000 inwoners. De gemiddelde gezinsgrootte ligt in Raalte iets boven het landelijke gemiddelde, 2,41 tegen 2,18.

De gemeente Raalte is gelegen in het midden van de stedendriehoek Zwolle, Deventer en Almelo. Raalte is omgeven door veel natuur in de vorm van weilanden, akkers, landgoederen en bossen.

De gemeente kent negen kernen. De meeste inwoners wonen in het gelijknamige dorp Raalte, Liederholthuis heeft met 485 inwoners de minste inwoners.

De N35 en N348 zijn twee goede ontsluitingswegen in de gemeente Raalte. De spoorverbinding tussen Zwolle en Enschede kent twee haltes in de gemeente, in Heino en Raalte. Richting Deventer is er een intensieve openbaar vervoersverbinding per bus. De N35 en de spoorverbinding doorsnijden het dorp Raalte. Vanaf 1980 ligt het zwaartepunt van de nieuwbouw van woningen ten noorden van het spoor en deze weg.

Raalte is een plattelandsgemeente. Weilanden afgewisseld met bos en natuur kenmerken de openheid van de gemeente. De agrarische bedrijven zijn voornamelijk veehouderijen. Hierbij gaat het in hoofdzaak om rundveebedrijven met daarnaast ook een groot aantal intensieve varkens- en pluimveebedrijven. Akkerbouw staat veelal in dienst van de veehouderijen. De industrie is voor een belangrijk deel gericht op de agro en food sector. Daarnaast zijn de zorg en de innovatieve maakindustrie belangrijk voor de economie van Raalte. Op Liederholthuis en Laag-Zuthem na heeft ieder dorp zijn eigen bedrijventerrein. Van de inwoners woont 67 procent in een koopwoning. Het aanbod aan koopwoningen is de afgelopen jaren sterk gedaald. De druk op de woningmarkt is dan ook aanzienlijk.

Verspreid over de kern en het buitengebied komen rijks- en gemeentelijke monumenten voor, zoals de Plaskerk in het centrum van Raalte en in de vorm van landhuizen op de diverse landgoederen. De ont-

wikkelingen in het ruimtelijk domein bewegen in de gemeente Raalte mee met de landelijk trend. De Omgevingsvisie 'Horizon gemeente Raalte 2040' zet nieuwe ontwikkelingen in gang. Daarnaast vragen zorgen zoals verstedelijking, stikstof, energietransitie, klimaatadaptatie, de bossenstrategie en niet in de laatste plaats de veranderingen in de landbouwsector om een antwoord.

6.2 Omgevingsanalyse per gebied

Voor een duidelijk en weloverwogen VTH- beleid is het noodzakelijk om prioriteiten te stellen. Hierdoor kan de capaciteit en de beschikbare middelen efficiënter worden ingezet. Opgemerkt moet worden dat de Omgevingsanalyse (of gebiedsanalyse) en de risicoanalyse slechts een momentopname betreffen. Die analyses dienen jaarlijks te worden getoetst op actualiteit. Zo nodig moeten ze worden herzien. Dit is gezien de dynamiek binnen het ruimtelijk domein ook noodzakelijk. Op basis van de jaarlijkse analyse wordt het VTH-programma opgesteld.

6.2.1 Gebiedsanalyse 9 dorpskernen

Levendigheid en bedrijvigheid staan soms haaks op de leefbaarheid van de omgeving. Binnen de dorpskernen is het van belang om hier een juiste balans in te vinden. Het gaat hier bijvoorbeeld om functies als zorgcentra, scholen, de sporthal, horeca en winkels. De leefbaarheid wordt verminderd door bijvoorbeeld geluidseffecten van horeca en laad- en losactiviteiten bij winkels en de vele evenementen binnen de gemeente. Een goede balans tussen rust en reuring is noodzakelijk om de leefbaarheid in stand te houden.

Gebouwen met een openbare functie worden door veel mensen (tegelijk) bezocht. De brandveiligheid en constructieve veiligheid binnen en rondom gebouwen met een dergelijke functie zijn van groot belang. Naast deze categorie gebouwen, heeft de dorpskern vooral te maken met woningbouw. Woningbouw is te onderscheiden in grondgebonden en gestapelde woningbouw. Bij gestapelde woningbouw is er vaak een verscheidenheid aan functies op de begane grond. Het percentage meergezinswoningen, waaronder flats, ligt in de gemeente Raalte aanzienlijk onder het landelijk gemiddelde, 13,6 procent tegen 36 procent. Bij grondgebonden woningbouw is veelal sprake van een gering risico. Bij gestapelde woningbouw zijn constructieve veiligheid en brandveiligheid van belang met name wanneer stapelbouw gecombineerd wordt met zorgfunctie. De omvang van de nieuwbouw is veelal gerelateerd aan de grootte van de bestaande kern.

6.2.2 Gebiedsanalyse bedrijventerreinen

Bedrijventerreinen kennen een eigen dynamiek. Hier is het ook van belang om een juiste balans te vinden tussen de verschillende voorkomende functies. De reikwijdte is hier echter wel kleiner dan binnen de dorpskern. De voorkomende functies staan in principe ten dienste van de bedrijvigheid. Bijna iedere kern binnen de gemeente heeft zijn eigen bedrijventerrein. Deze bedrijventerreinen verschillen in omvang en in functie. Het bedrijventerrein bij de kern Raalte heeft een regionale functie. Bij de overige kernen heeft het bedrijventerrein primair een functie voor de lokale werkgelegenheid. Het uitgangspunt van omgevingsveiligheid blijft behouden (artikel 5.2 Bkl). Hierin staat vermeld dat voor risico's van branden, rampen en crisis rekening moet worden gehouden met het voorkomen, beperken en bestrijden daarvan. Personen moeten de mogelijkheid krijgen om zich in veiligheid te brengen en in aanmerking te komen voor hulpverlening.

Het bedrijventerrein De Zegge bij Raalte ligt ten oosten van het Overijssels Kanaal, relatief dicht bij woningen aan de andere zijde van dit kanaal. Op dit bedrijventerrein zijn bedrijfswoningen aanwezig, evenals het bedrijventerrein Blankenfoort Heino en in andere kleine kernen. De Zegge is een bedrijventerrein dat bestaat uit zones, zoals beschreven staat in het Omgevingsplan. Op De Zegge zijn bedrijven tot maximaal categorie 3 toegestaan. Daarnaast zijn er enkele detailhandel bedrijven gevestigd op de daartoe aangewezen delen van dit bedrijventerrein, zoals een doe-het-zelf bedrijf en een fietsenhandel.

6.2.3 Gebiedsanalyse buitengebied

Het buitengebied is een grootschalig gebied met een grote diversiteit aan functies. De agrarische en de recreatieve sector zijn hier breed vertegenwoordigd. Wonen in het buitengebied wordt steeds belangrijker. De recreatiebedrijven liggen verspreid over de gemeente. Daarnaast vindt in het buitengebied bedrijvigheid plaats en lopen er belangrijke transportleidingen van gas, water, elektra en infrastructuurele hoofdverbindingen doorheen. Deze functies staan soms op gespannen voet met elkaar, waardoor een zorgvuldige afweging van belangen op zijn plaats is.

Agrarische sector

De agrarische sector is vanouds rijk vertegenwoordigd in de gemeente Raalte. Het buitengebied is voor een groot deel in gebruik door al dan niet grondgebonden agrariërs. De gemeente Raalte kent ruim 30 zogeheten agrarische IPPC-bedrijven. Dit zijn grote intensieve veehouderijen. Volgens het landelijke beeld neemt het aantal agrarische bedrijven binnen de gemeente af, het aantal gehouden dieren veranderd echter niet of nauwelijks. Schaalvergroting is het gevolg. Het gebruik van gronden door de landbouw, met name de intensieve niet grondgebonden veehouderij, kan op gespannen voet staan

met de landschappelijke, natuurlijke en cultuurhistorische waarden van het gebied. Uitbreidingen voor het agrarisch bedrijf kunnen ook beperkt worden door aanwezige kwetsbare (natuur)gebieden en functies als wonen. De risico's in de agrarische sector hebben vooral te maken met milieuaspecten van het bedrijf en de omgeving. Door de verandering van de landbouw en het stoppen van ondernemers komen er veel leegstaande bedrijfsgebouwen. Dit kan een risico vormen voor het ontstaan van andere functies.

Het vrijgekomen agrarische bedrijfsbebouwing (VAB) beleid biedt kansen en moet het risico van ondermijning door criminele activiteiten in dergelijke panden verkleinen. Het is soms moeilijk te overzien op welke plekken illegale activiteiten of strijdig gebruik ontstaat. Het risico van ondermijning is in het buitengebied, gelijk aan andere gemeenten, groot. De gemeente heeft daarom het beleid 'Erven in beweging', die geeft de mogelijkheid om vrijgekomen agrarische bedrijfsbebouwing te slopen en woning hiervoor op de plaats te realiseren. Door deze regeling vindt er geleidelijk een verschuiving plaats van een gebied met overwegend actieve agrarische inrichtingen naar een gebied met een groter aantal burgerwoningen. Door deze verschuiving krijgt het gebied ook een ander beschermingsregime vanuit de wet en regelgeving voor milieuzaken. Dit kan als effect hebben dat de nog actieve agrarische inrichtingen minder uitbreidingsmogelijkheden hebben. Dit levert mogelijk spanning op met de voortschrijdende schaalvergroting in de landbouw. De gemeente Raalte is gelegen tussen twee belangrijke en kwetsbare natuurgebieden namelijk de Sallandse Heuvelrug en de IJsseloever. Beide natuurgebieden zijn niet gelegen in de gemeente zelf. Binnen de gemeente is het Natuurgebied Boetelerveld een zogeheten Natura 2000 gebied. Dit natuurgebied is uniek vanwege zijn bijzondere vegetatie en ondervindt veel hinder van de voortdurende verdroging van de bodem. De impact van stikstof op de natuur in het algemeen en de kwetsbare gebieden, zoals het Boetelerveld in het bijzonder, vraagt extra aandacht binnen meerdere taakgebieden. De gemeente Raalte speelt in op bovenstaande ontwikkelingen door o.a. nieuw en samenhangend beleid te ontwikkelen voor het buitengebied.

Recreatieve sector

Veel mensen werken in de recreatieve sector of komen in Raalte recreëren. Hierdoor is de recreatieve sector een belangrijke sector in onze gemeente. Het gebruik van de gronden en de gebouwen voor recreatieve doeleinden wijkt af van de overige functies. De recreant maakt relatief kort gebruik van de voorzieningen en is niet altijd bekend met het gebouw of de omgeving waar men is. Het is niet toegestaan om (permanent) in een recreatief verblijf te wonen.

6.3 Risicoanalyse

De uiteindelijke prioriteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving is gebaseerd op een inschatting van het risico. Hierbij wordt gekeken naar de negatieve effecten bij een overtreding van de verschillende handhavingsthema's. Om die risico's te kunnen inschatten is een risicoanalyse gemaakt met betrekking tot de verschillende inrichtingenbranches en activiteiten. De risicoanalyse brengt het risico in beeld dat aan elk van de uitvoeringsthema's is verbonden. Risico is daarbij gedefinieerd als het negatief effect maal de kans dat die zich voordoet, of risico = negatief effect x kans. In 2021 is een vernieuwde tool geïntroduceerd die integraal deel uitmaakt van het VTH-instrumentarium. Deze tool wordt binnen het werkgebied van de Omgevingsdienst IJsselland door alle partners gebruikt.

In de risicoanalyse wordt per branche of activiteit een inventarisatie gemaakt. Hierbij wordt gekeken hoe groot de risico's zijn, hieruit volgt de intensiteit van de vergunningverlening, het toezicht en daaruit voortvloeiende handhaving.

Op basis van data en ervaring worden aan de variabelen scores en weegfactoren toegekend door experts. De totaalscore bepaalt het risico op een 5-puntenschaal. Van 'zeer groot risico' tot 'zeer klein risico'. De resultaten worden vertaald naar de omvang en inrichting van de uitvoeringsorganisatie en de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's. Het stellen van prioriteiten betekent dat er taken zijn met een hoge prioriteit waar veel instrumenten op worden ingezet. Anderzijds zijn er ook taken met een lage prioriteit, waarop weinig of geen instrumenten worden ingezet. De uitkomst van de risicoanalyse legt het minimale uitvoeringsniveau vast.

De opbrengst van de risicoanalyse wordt verbonden met de besturingsmodule. Dit instrumentarium is regionaal ontwikkeld voor zowel de thuishaken als de OD-taken. Met de regionale kan inzichtelijk wordt gemaakt hoeveel tijd/uren benodigd zijn om de VTH-taken te kunnen uitvoeren.

De risicoanalyse voor de milieutaken zal separaat worden vastgesteld. Dit door middel van een regionaal afgestemd uniform collegebesluit. De vaststelling van die risicoanalyse ligt buiten de scope van dit uitvoeringbeleid.

Jaarlijks dient de risicoanalyse te worden geanalyseerd en bijgesteld. Dit wordt gedaan door monitoring van de verkregen uitvoeringsgegevens. In het VTH-jaarprogramma en het VTH-jaarverslag wordt jaarlijks de bijstelling van de risicoanalyse als onderwerp meegenomen.

7. VTH-Strategieën

Hieronder worden de strategieën voor vergunningverlening, toezicht en handhaving beschreven. De grondslagen van een nieuw stelsel voor vergunningverlening, toezicht en handhaving zijn vastgelegd in hoofdstuk 18, paragraaf 3.2 van de Omgevingswet. Het is uitgewerkt in paragraaf 13.2.2 van het Omgevingsbesluit. De uitgewerkte strategieën staan in bijlage 1 tot en met 6.

De preventiestrategie is een overkoepelende strategie en vormt samen met de overige strategieën het kader voor de uitvoerings- en handhavingsstrategie. Deze strategieën zijn qua strekking gelijk aan de strategieën die zijn opgenomen in het regionaal afgestemde VTH- beleid voor de taken die zijn opgedragen aan OD IJsselland. In Figuur 4 is de schematisch weergave van de strategieën weergegeven.



Figuur 4 Strategieën VTH- keten

7.1 Preventiestrategie

Bij preventie gaat het om het voorkomen van aantasting van de leefomgeving of ontstaan van risico's. Dit doen we door het geven van voorlichting en zorgdragen voor een heldere communicatie over de kaders waar partijen in de samenleving zich aan moeten houden.

7.1.1 Communicatie en voorlichting

Door vroegtijdig duidelijk te maken welke kaders en regels er gelden, kan veel schade aan de fysieke leefomgeving worden voorkomen. Dit vereist een goede en gerichte voorlichting en communicatie richting inwoners, bedrijfsleven, bezoekers en belanghebbenden. Het is belangrijk om partners en stakeholders vroegtijdig te betrekken en indien mogelijk samen te werken. Het vraagt ook van de organisatie om aanvragen, overtredingen, klachten en maatschappelijke vraagstukken integraal te behandelen en op te pakken. Daarbij moeten ze ook oog hebben voor de preventieve werking van beleidsmaatregelen op andere beleidsvelden dan waar de aanvraag, klacht, overtreding of vraag betrekking op heeft.

In de contacten over VTH-aangelegenheden staat een klantgerichte, pragmatische en oplossingsgerichte benadering van initiatiefnemers en aanvragers centraal. Daarbij geldt als beperking: voor zover dat dit binnen de gestelde wettelijke en gemeentelijke kaders mogelijk is. Uitgangspunt is een klantgerichte en klantvriendelijke benadering waarbij binnen de vigerende kaders steeds gezocht wordt naar een passende oplossing. Als een initiatiefnemer/aanvrager er met de geboden informatie op de website en vanuit het KCC niet uitkomt, is er altijd een gesprek met de behandelend medewerker mogelijk. Hiermee wordt voorzien in een professionele en klantgerichte dienstverlening.

Wij sluiten daarvoor aan bij de belevingsprincipes (zie hieronder) op basis van de Omgevingswet. Belevingsprincipes zijn richtlijnen voor de gewenste klantbeleving. Deze belevingsprincipes zijn opgesteld

op basis van klantbehoeften uit het landelijk uitgevoerde kwalitatieve klantonderzoek en de klantgerichte strategie van de Omgevingswet. In Figuur 5 zijn de belevingsprincipes weergegeven.



Figuur 5 Belevingsprincipes Omgevingswet

Als gewenst vindt een vooroverleg of contact plaats. Hierbij wordt gestreefd om direct tot een zo goed mogelijke inschatting van de haalbaarheid van de aanvraag te komen. Vindt een overtreding van de regels plaats? Dan wordt geprobeerd om in overleg met de partijen of via Buurt Bemiddeling Olst-Wijhe tot een werkbare oplossing te komen. De inzet is erop gericht om het aantal klachten zo klein mogelijk te houden. Het afhandelen van klachten en meldingen heeft binnen de organisatie een zeer hoge prioriteit. Dit houdt in dat urgente klachten en meldingen direct worden opgepakt en voor het overige er een snelle opvolging van klachten is geborgd.

7.1.2 Interne en externe afstemming

De gemeente zet in zijn UHS dan ook expliciet in op preventie, vanuit een goede voorlichting, communicatie en overleg. Uitgangspunt daarbij is dat de meeste initiatiefnemers en aanvragers bereid zijn te voldoen aan de gestelde regels en kaders. Een voorwaarde is wel dat ze daarover tijdig en goed communiceren. Vanuit deze basisgedachte wordt ingezet op een preventieve insteek. Dit om te voorkomen dat het naleven van de regels moet worden afgedwongen met het inzetten van dwangmiddelen. De gemeentelijke website wordt ingezet om helderheid te verschaffen over de geldende kaders. Daarnaast worden ook de website van OD IJsselland en klantcontacten gebruikt. Verder worden deskundige backoffice medewerkers en overleggen met belangrijke stakeholders ingezet, zoals het bedrijfsleven, agrariërs, horeca, verenigingen. Tijdens contacten met initiatiefnemers en aanvragers van vergunningen en tijdens het toezicht op bedrijven en activiteiten worden de kaders ook toegelicht.

Partijen die als intermediair een bijdrage kunnen leveren rond deze voorlichting worden daarin gefaciliteerd. Zo wordt een reëel verwachtingspatroon bij de gebruikers van de leefomgeving gesteld. Het vraagt tegelijkertijd ook binnen de gemeente zelf om een goede afstemming tussen de diverse beleidsvelden.

7.2 Vergunningenstrategie

Onderdeel van het nieuwe stelsel voor vergunningverlening, toezicht en handhaving is het formuleren van een strategie voor het verlenen van een vergunning.

Doel en reikwijdte van de vergunningenstrategie

Vergunningverlening levert een bijdrage aan het reguleren, verbeteren en handhaven van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Om de gewenste inzet en kwaliteit te bepalen, worden de verschillende belangen tussen de voorgenomen activiteiten en de gevolgen voor de fysieke leefomgeving zorgvuldig afgewogen.

Voor toezicht en handhaving zijn al geruime tijd strategieën in gebruik, maar voor vergunningverlening is het strategisch werken nog geen gangbare praktijk.

Deze vergunningenstrategie is algemeen opgezet. Het omschrijft de kaders en uitgangspunten voor het taakveld vergunningverlening en de keuzemomenten hierin. Een gedegen uitvoering verkleint het risico op bezwaar en beroep en op uitvoeringsproblemen bij toezicht en/of handhaving. Bepalend voor de noodzakelijke inzet op een aanvraag is de mate waarin deze technisch ingewikkeld is en de maat-

schappelijke en sociale impact van het gebruik van de vergunning. Deze twee parameters zijn in deze strategie in een matrix geplaatst. De uitgewerkte strategie is opgenomen in bijlage 1.

7.3 Toezichtstrategie

Om te controleren of vergunningvoorschriften en regels worden nageleefd, is er sprake van toezicht. Voor de medewerkers die de controle uitvoeren, maakt de toezichtstrategie duidelijk hoe zij hun werk moeten doen. Bijvoorbeeld door in gelijke gevallen gelijk op te treden.

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

Tijdens het daadwerkelijke toezicht wordt gecontroleerd of er sprake is van overtredingen en worden die waar nodig hersteld. Maar belangrijker nog: we proberen overtredingen te voorkomen, zodat we niet sanctionerend hoeven op te treden. Ofwel, hoe kan de toezichthouder ongewenst gedrag ombuigen naar gewenst gedrag? Dit heeft voor zowel toezichthouders als bedrijven en inwoners voordelen. Zoals al eerder aangegeven onder preventiestrategie, is het geven van voorlichting een essentiële stap. Dat zal niet altijd het gewenste effect hebben. In dat geval wordt er niet aan ontkomen om de volgende stap in de nalevingsstrategie te zetten: sanctioneren. De toezichtstrategie is opgenomen in bijlage 2.

7.4 Sanctiestrategie

Om handhavingsdoelen te kunnen realiseren, is het noodzakelijk afspraken te maken over de manier waarop de handhaving wordt vormgegeven. Hiervoor wordt aansluiting gezocht bij de zogeheten Landelijke handhavingstrategie Omgevingswet (LHSO).

De LHSO is een beleidskader voor de bestuursrechtelijke- en strafrechtelijke handhaving. Het doel van deze strategie is uitvoering geven aan de beginselplicht tot handhaven, passend optreden bij overtredingen, in vergelijkbare situaties vergelijkbare keuzes maken en interventies kiezen en toepassen op eenduidige wijze. Dit kan op zowel strafrechtelijke wijze (bestraffend) als bestuursrechtelijk (gericht op het herstel van de situatie). De keuze van de in te zetten bestuursrechtelijke sanctie vindt plaats aan de hand van de in de strategie opgenomen interventieladder en interventiematrix. Daarbij zijn het gevolg van de overtreding en het gedrag van de overtreder bepalend voor de wijze hoe er gehandhaafd wordt. De LHSO is opgenomen in Bijlage 3.

7.5 Gedoogstrategie

Er zijn uitzonderlijke situaties denkbaar waarin het opleggen van sancties niet gewenst is. In dat geval kan een overtreding gedoogd worden. Onder gedogen wordt verstaan het expliciete schriftelijke besluit van een bestuursorgaan om tegen een bepaalde overtreding niet handhavend op te treden terwijl het bestuursorgaan in beginsel juridisch bevoegd en feitelijk in staat is om op te treden. Gedogen is echter wel aan voorwaarden gebonden. Hiervoor wordt de landelijke gedoogstrategie 'Gedogen in Nederland' gevolgd. Deze is nagenoeg hetzelfde als de gedoogstrategie die eerder was opgenomen in de Handavings- en gedoogstrategie Fysieke Leefomgeving Overijssel en welke sommige gemeenten nog hanteren. Op basis daarvan wordt bepaald in welke situaties het opleggen van sancties tijdelijk achterwege wordt gelaten.

Gedogen staat op gespannen voet met het doel om het naleefgedrag te verbeteren en een betrouwbare organisatie te zijn. Gedogen wordt daarom beperkt tot zeer bijzondere situaties, waarbij op korte termijn uitzicht bestaat op het opheffen van de overtreding of op het legaliseren van de situatie, bijvoorbeeld doordat een vergunning verleend kan worden. De gedoogstrategie staat als onderdeel van de landelijke handhavingstrategie in bijlage 4.

7.6 Intrekkingstrategie

In de Omgevingswet zijn regels opgenomen voor het (gedeeltelijk) intrekken van vergunningen en ontheffingen. Aanleiding voor de intrekking kan o.a. handhaving zijn, waarbij het intrekken van een vergunning als sanctie wordt gezien of intrekken op verzoek van de vergunninghouder of belanghebbende. Ook kunnen wij ambtshalve de procedure tot het intrekken van vergunningen of ontheffingen starten. De intrekkingstrategie is opgenomen in Bijlage 5.

7.7 Communicatiestrategie

De communicatiestrategie is toegevoegd aan de preventiestrategie. Een VTH specifieke communicatiestrategie kan helpen bij het verkrijgen van draagvlak voor de uitvoering van VTH-taken. Het is de bedoeling dat door een gerichte communicatiestrategie er minder handhavingssacties noodzakelijk zijn. In de communicatiestrategie beschrijven we welke communicatiesporen we bewandelen om bij te dragen aan de ambities van team VTH. In bijlage 6 is het document opgenomen.

8. Organisatie en uitvoering

In dit hoofdstuk wordt beschreven welke kwaliteitseisen worden gesteld aan de uitvoeringsorganisatie. Deze kwaliteitseisen vloeien direct voort uit wet- en regelgeving die betrekking hebben op de taken vallend onder de reikwijdte van de Omgevingswet.

8.1 Organisatie

De kwaliteitseisen op het organisatorische vlak betreffen tenminste:

- Een scheiding tussen vergunningsverlening en handhaving op personeelsniveau;
- Een roulatiesysteem voor handhavers ter voorkoming van het ontstaan van handhavingsrelaties;
- Het op schrift vastleggen van de bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden;
- Een bereikbaarheidsregeling voor de bereikbaarheid buiten kantooruren.

8.1.1 Scheiding vergunningverlening, toezicht en handhaving

Bij de inrichting van de gemeentelijke organisaties is uitgegaan van een procesgerichte sturing. Inhoudelijk ligt het zwaartepunt bij de kernprocessen vergunningverlening en toezicht en handhaving. Deze kernprocessen worden gescheiden uitgevoerd. De gemeente kent geen afzonderlijke afdeling of team voor Vergunningverlening of Toezicht en Handhaving.

Er geldt een functiescheiding op persoonsniveau tussen vergunningverlening enerzijds en toezicht en handhaving anderzijds. Medewerkers vergunningverlening worden niet belast met toezicht of –handhaving en andersom.

8.1.2 Roulatiesysteem

Een handhavingsorganisatie bij grotere en omvangrijkere controles moet een roulatiesysteem hebben. Dit om te voorkomen dat er een nauwe band ontstaat tussen een toezichthouder en personen die werkzaam zijn bij een te controleren branche/locatie of geografische gebieden.

8.1.3 Bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden

De bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden van een toezichthouder of opsporingsambtenaar moeten wettelijk op schrift worden vastgelegd. De toezichthouders zijn als zodanig door het college van B&W aangewezen. Bij deze aanwijzing zijn ook de taken en bevoegdheden vastgelegd. De aanwijzing vindt plaats op functieniveau. Daarnaast wordt voorzien in een beschrijving van de werkprocessen waarin wordt vastgelegd op welke wijze vergunningverleners en handhavers de werkzaamheden uitvoeren. In de gemeentelijke mandaatregeling is verder geregeld welke zaken door het college van B&W aan de afdeling zijn gemandateerd. Inzichtelijk dient te zijn of aan de gestelde eisen van de Verordening kwaliteit VTH wordt voldaan (vlieguren, opleidingsniveau e.d.).

8.1.4 Klachten- en bereikbaarheidsregeling

Volgens het Omgevingsbesluit onder de Omgevingswet moet de gemeentelijke organisatie ook buiten de gebruikelijke kantooruren bereikbaar en beschikbaar zijn voor de klachten en/of meldingen op gebied van VTH.

Ten aanzien van milieuaspecten is hiertoe een regionale regeling getroffen in de vorm van het milieumeldpunt bij de provincie. In acute situaties worden van daar uit medewerkers van de Omgevingsdienst opgeroepen om ter plaatse te gaan. In andere gevallen wordt de klacht/melding genoteerd en doorgezet naar de OD IJsselland, zodat deze tijdens kantoortijden wordt behandeld.

Ten aanzien van de niet-milieuklachten en meldingen kent de gemeente een bereikbaarheidsregeling. Deze regeling zorgt dat bij spoedeisende klachten en/of meldingen buiten kantooruren de piketmedewerker van het domein beheer bereikbaar is. Met de hulpdiensten (politie, brandweer) is afgesproken dat zij waar nodig twee uur per dag contact kunnen opnemen met de toezichthouders van de gemeente. De daarvoor benodigde contactgegevens zijn bij hen bekend.

De behandelingstijd voor klachten of meldingen is niet genormeerd. De benodigde tijd hangt namelijk af van de aard van de klacht/melding.

Bijlage 1 Vergunningenstrategie

De vergunningenstrategie verstaat onder vergunningverlening:

- het verlenen, (gedeeltelijk) weigeren, wijzigen of (gedeeltelijk) intrekken van een omgevingsvergunning (mogelijk als onderdeel van een legalisatietraject);
- het verlenen van een ontheffing;
- het behandelen van een melding;
- het behandelen van een informatieplicht;
- het opstellen van een maatwerkvoorschrift en/of gelijkwaardigheid;
- het opstellen van een gedoogbeschikking (zie hiervoor de gedoogstrategie);
- het afgeven van een advies met instemming;
- het actualiseren van een vergunning.

De strategie heeft betrekking op alle wet- en regelgeving waarvoor de gemeente binnen het domein van het omgevingsrecht bevoegd gezag is. De uitvoering is gericht op een integrale benadering van wetten en besluiten die vallen onder de Omgevingswet. Niet iedere vergunning is vatbaar voor actualisatie, een omgevingsvergunning voor de activiteit milieu is dat wel, een vergunning voor de activiteit bouwen is dat niet. De hieronder beschreven werkwijzen gelden vanzelfsprekend voor zover die binnen de wettelijke mogelijkheden toepasbaar zijn.

De vergunningenstrategie is een *beslissingsondersteunend model* bij het komen tot een bij de omgeving passend kader bij elk besluit. De vergunningenstrategie heeft de volgende doelen:

- vaststellen van gezamenlijke uitgangspunten die het bevoegd gezag kan toepassen in de zorg voor de leefomgeving;
- mogelijk maken van ruimtelijk-economische initiatieven met acceptabele gevolgen voor de fysieke leefomgeving;
- maximaal inzetten van mogelijkheden voor innovatie; onder meer op het gebied van veiligheid, gezondheid en duurzaamheid;
- uniformeren van het proces van vergunningverlening ter vermindering van regeldruk;
- bieden van uitgangspunten voor het werken als één overheid;
- signaleren en verkleinen van het risico op latere omgevingsproblemen.

Met het vaststellen van de vergunningenstrategie voldoet het bevoegd gezag aan de eis uit de Wet algemene bepaling omgevingsrecht en de Omgevingswet om een strategie voor vergunningverlening toe te passen. De uitvoering van vergunningverlening aan de hand van een strategie past in een cyclisch proces waarvoor de BIG 8 wordt gebruikt (plan, do, check, act) als beschreven in paragraaf 1.2.

Uitvoeren vergunningenstrategie

Het speelveld van de vergunningenstrategie wordt gevormd door twee assen. Deze assen zijn de technisch-inhoudelijke complexiteit en de sociaal-maatschappelijke complexiteit van de situatie, die klein of groot kunnen zijn. De assen worden als volgt beschreven:

Technisch-inhoudelijke complexiteit

In het geval de aanvraag of de actualisatie een technisch-inhoudelijk complexe situatie betreft en/of de activiteit daarvan binnen een gebied ligt of komt te liggen dat een grote dynamiek kent en/of gevoelige functies herbergt, zal bij toekenning van de vergunning zorgvuldig worden overwogen of er naast standaard voorschriften (ook) specifieke voorschriften moeten worden opgenomen. Vaak gaat het om uitgebreide procedures en waar dit niet het geval is zal complexiteit extra inspanning vragen aan de voorkant van processen in de vorm van vooroverleg. Wordt de aanvraag in een beperkte of geen technisch-inhoudelijke complexe situatie behandeld, dan volstaan vooral standaard-voorschriften en er is sprake van reguliere procedure.

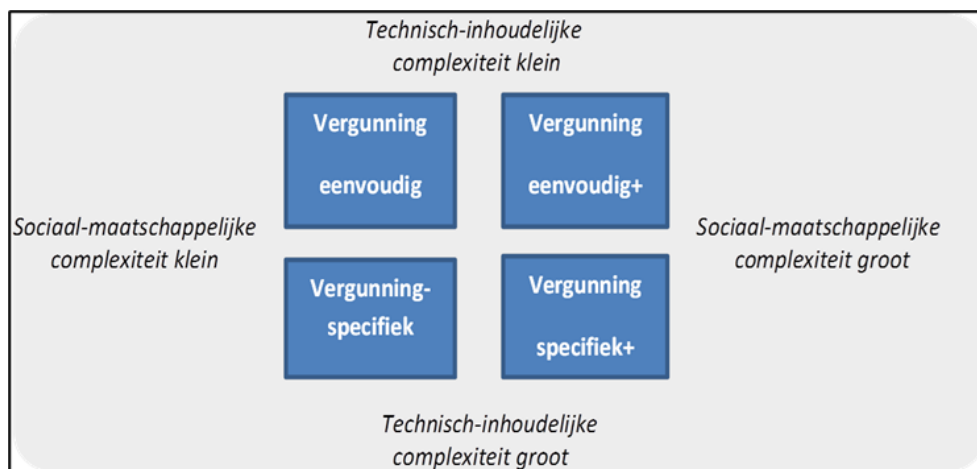
Sociaal-maatschappelijke complexiteit

Als de sociaal-maatschappelijke complexiteit van de situatie daarentegen groot is, ligt het totstandkomingsproces gecompliceerder. Bijvoorbeeld vanwege de betrokken inrichting of initiatiefnemer en diens voorgeschiedenis of economisch belang en/of aanwezige belangenorganisaties die zich roeren. In dat geval moet er bestuurlijke afwegingsruimte worden ingevuld en is het proces minstens zo belangrijk als de inhoud. Afstemming, (voor)overleg en/of samenwerking zijn noodzakelijk tussen het bevoegd gezag (ambtelijk en bestuurlijk), de inrichting of initiatiefnemer in kwestie en belanghebbende derden.

Het kan zijn dat er veel klachten uit de omgeving komen of dat er een actieclub actief is. Bij een geringe of afwezige sociaal-maatschappelijke complexiteit kan het proces dat leidt tot een vergunning betrekking gemakkelijk worden doorlopen. Indien de sociaal-maatschappelijke complexiteit echter groot is, dan is ook het proces van totstandbrenging gecompliceerder. In dat geval moet de beschikbare bestuurlijke



afwegingsruimte (ten volle) worden benut en waar mogelijk in overleg, afstemming en samenwerking met de betrokken belanghebbenden. In combinatie leiden beide assen tot vier typen vergunningen en meldingen. In figuur 6 is dit visueel weergegeven.



Figuur 6 Visuele weergave type vergunningen

Werkwijze bij meldingen, maatwerkvoorschriften en/of gelijkwaardigheid

Bovenstaande typering is breder bruikbaar dan vergunningen en kan naar analogie worden toegepast voor het behandelen van meldingen en het opstellen van maatwerkvoorschriften en/of gelijkwaardigheid in het kader van algemene maatregelen van bestuur. De werkwijze op basis van bovenstaande figuur voor meldingen is 'hierna opgenomen in 'onderdeel meldingen'.

Behandelen vergunningaanvragen en meldingen

Omgevingsgerichtheid

- toetsen van de (nieuwe) activiteit aan de belasting op de omgeving (incl. milieu);
- toetsen van de (nieuwe) activiteit aan de belasting op de omgeving (incl. milieu);
- inhoudelijk beoordelen van de aanvraag na een integrale beoordeling en toetsing van de weigeringsgronden;
- voorkomen van onaanvaardbare belasting voor de omgeving (natuur, milieu, mens en dier);
- toetsen aan het model van technisch-inhoudelijke en sociaal-maatschappelijke complexiteit;
- adresseren van (mogelijk) politiek-bestuurlijke aandachtspunten;
- adresseren van (mogelijk) aanwezige maatschappelijke onrust in de omgeving van de (nieuwe) activiteit, het werken conform (lokale) communicatiestrategie: vroegtijdig verbinding zoeken met partners, versterken relaties in- als extern;
- bepalen van mogelijkheden tot innovatie en duurzaamheid in de voorschriften behorende tot de vergunning;
- werken vanuit de kernthema's integraliteit, uniformiteit, gelijke procedures en gelijke voorschriften bij vergelijkbare aanvragen.

Transparantie

- afstemmen van de vergunningverlening op landelijke algemene regelgeving en landelijke standaarden en op het gemeentelijk en/of het provinciaal beleid;
- zorgdragen voor een vergunning die op maat is opgesteld, helder, transparant, openbaar en digitaal beschikbaar is, begrijpelijk is voor burger en bedrijf en die handhaafbaar is;
- baseren van voorschriften op actuele regels en Best Bestaande Technieken (BBT) met waar nodig en mogelijk toepassen van zogenoemde doelvoorschriften;
- overzichtelijk vastleggen van alle verleende/niet geaccepteerde en geweigerde vergunningen/meldingen per bedrijf, zodat alle wettelijke verplichtingen van een bedrijf op ieder moment inzichtelijk is voor het bevoegd gezag en haar ketenpartners;
- bevorderen van de mogelijkheid het VTH-beleid van het bevoegd gezag digitaal te raadplegen.

Differentiatie

- intensief behandelen van aanvragen om een vergunning voor activiteiten die bij niet-naleven schade kunnen veroorzaken aan natuur, milieu, mens en dier met aandacht voor mogelijk maatregelvoorschriften. Aanvraag (activiteit), besluit (vergunning) en voorschriften (exacte condities) worden waar nodig in detail geformuleerd;

- toepassen van maatregel(middel)voorschriften wanneer landelijke voorschriften onvoldoende helder zijn in de toepassing op een specifieke situatie of als er sprake is van slecht naleefgedrag.

Professionaliteit en samenwerking

- integrale benadering van de verschillende facetten van de aanvraag;
- combineren van opleveren van de vergunningverlening met een eerste toezichtbezoek (vergunningverlener en toezichthouder) bij technisch-inhoudelijk en sociaal-maatschappelijk complexiteit groot met als doel versterken verbinding tussen vergunningverlening en toezicht en verhoging van de kwaliteit van de vergunning en de handhaafbaarheid;
- het toetsen of vergunning handhaafbaar is (4-ogen principe);
- integrale behandeling van zienswijzen;
- deelnemen aan de geborgde (landelijke) kennisinfrastructuur, die verbonden is aan de taakuitvoering door het bevoegd gezag;
- regionale uitwisselen van kennis en goede voorbeelden.
- participatie regionale omgevingstafel;

Samenwerken op basis van de vergunningenstrategie

Met de toepassing van de vergunningenstrategie is het instrument vergunningverlening maximaal in te zetten voor het bereiken van bestuurlijke ambities en beleidsdoelen voor de omgeving. Uitgangspunt is dat met een efficiënte werkwijze een kwalitatief hoogwaardig product wordt geleverd. Aan de voorkant is dit klantgericht en waar mogelijk flexibel georganiseerd. Aan de achterkant zijn de processen duidelijk en uniform vormgegeven en worden aanvragen/meldingen behandeld op basis van het uitvoeringskader dat wordt toegelicht in de volgende paragraaf.

Bij de toedeling van taken is het uitgangspunt dat het frontoffice is ondergebracht bij de bevoegde gezagen. Het 'gemeenteloket' (of: 'provincieloket') is hiermee voor burgers en bedrijven dé ingang ten aanzien van het omgevingsrecht. Het bevoegde gezag verzorgt de registratie en de intake van de klantvraag. Dit laatste houdt in dat onderzocht wordt welke toestemmingen nodig zijn voor een bepaalde activiteit.

Organiseren/begeleiden van het overleg met de aanvrager (vooroverleg)

Om kwaliteit te leveren worden plannen en initiatieven integraal en zo vroeg mogelijk, integraal beoordeeld, mede op basis van de vergunningenstrategie. Daarbij worden ketenpartners, adviseurs en belanghebbende derden betrokken.

Behandelen vergunningaanvragen en meldingen

Voor een kwalitatief goede beoordeling wordt bij het behandelen van een aanvraag om een vergunning of een melding een lijn gevolgd op basis van 4 elementen: omgevingsgerichtheid, transparantie, differentiatie, professionaliteit en samenwerking (zie hierna).

Door ontwikkelen vergunningenstrategie

Deze vergunningenstrategie is algemeen van opzet en bevat geen inhoudelijke kwaliteitsnormen ten aanzien van verschillende vakinhoudelijke thema's (milieu, bouw, r.o., brandveiligheid, APV, bijzondere wetten). Het beleidsinstrument van vergunningen en algemene regels wordt ingezet om een bepaalde, gunstige toestand van de fysieke leefomgeving te bereiken of te behouden.

Toelichting verschillende typeringen van vergunningen

1. Vergunning eenvoudig

Voorbeeld: Dit zijn de eenvoudige bouwplannen zoals een aanvraag voor een ruimtelijke omgevingsvergunning voor een; dakkapel, aan-uit- of bijgebouw, carport, interne verbouwing, gevelwijziging of een erfafscheiding. Onder de Wet kwaliteitsborging bouwen zijn dit de zogenaamde gevolgklasse categorie 0 bouwwerken en mogelijk deels categorie 1 bouwwerken (meldingsplicht) waarbij er geen technische vergunning meer noodzakelijk is vanuit de gemeente. Er zijn geen locatie specifieke problemen te verwachten. Technisch-inhoudelijk en sociaal-maatschappelijk is de aanvraag niet complex.

De vergunning is technisch-inhoudelijk en sociaal-maatschappelijk niet complex. De vergunning bestaat vooral uit standaardvoorschriften. De omgevingsvergunning kan zelfstandig door de interne organisatie worden voorbereid. Afstemming met ketenpartners is niet noodzakelijk.

De vergunning kan worden afgedaan met behulp van de snelserviceformule. De snelserviceformule zorgt ervoor dat inwoners bij eenvoudige verbouwingen in en om het huis binnen een kwartier weten

of er gebouwd mag worden met of zonder vergunning. Als er een vergunning nodig is, gaat de aanvraag simpel en snel.

2. Vergunning eenvoudig+

Voorbeeld: Het voornemen bestaat een hostel te vestigen in een bestaand bedrijfsgebouw dat voor die nieuwe bestemming uitgebreid dient te worden met een keukengebouw en een gebouw met slaapgelegenheid voor 150 personen. Voor de wijziging is een afwijkingsbesluit van het Omgevingsplan noodzakelijk. Technisch-inhoudelijk is de aanvraag niet complex voor wat betreft bouwvoorschriften, milieuvoorschriften en voorschriften over brandveiligheid. Het centrum stuit echter op grote bezwaren vanuit de omgeving. Sociaal-maatschappelijke context is groot. Voordat de vergunningverlener aan de slag gaat, moet het bevoegd gezag communicatie strategisch toepassen.

De situatie is technisch-inhoudelijk gezien niet complex. Een verzoek als deze kan worden afgedaan met behulp van de ontwerpformule. Hierbij gaat het om de ruimtelijke/maatschappelijke initiatieven zoals vooroverleggen of aanvragen voor (buitenplanse) Omgevingsplan activiteiten. Het initiatief kan in afwijking zijn met de geldende regels van het omgevingsplan. De sociaal- maatschappelijke complexiteit vraagt dat de aanvraag wordt behandeld met extra aandacht voor zorgvuldige afstemming tussen de omgevingsdienst, het bevoegd gezag (ambtelijk en bestuurlijk), initiatiefnemer en belanghebbenden.

3. Vergunning specifiek

Voorbeeld: bijvoorbeeld het starten en bouwen van een nieuw bedrijf met kantoor en een bedrijfshal of het realiseren van een uitbreiding van een agrarisch bedrijf

De situatie is technisch-inhoudelijk complex, maar de sociaal-maatschappelijke complexiteit is klein. Een verzoek als deze kan worden afgedaan met behulp van de ontwerpformule. Het initiatief is meestal niet zozeer in strijd met de geldende regels van het omgevingsplan maar is de complexiteit het gevolg van de samenloop van meerdere activiteiten. Bijvoorbeeld is naast de vergunningsplichtig activiteit bouwen ook een aanvraag nodig voor gemeentelijk monument en/of milieu/melding brandveilig gebruik. Het initiatief kan ook bestuurlijk en maatschappelijk gevoelig liggen en/of in afwijking zijn met de omgevingsvisie. De vergunning zal door het bevoegd gezag worden voorbereid in nauwe samenwerking met de ketenpartners.

4. Vergunning specifiek+

De situatie is zowel technisch-inhoudelijk als sociaal-maatschappelijk complex. Een verzoek als deze kan worden afgedaan met behulp van de ontwerpformule. Hierbij gaat het om complexere ruimtelijke/maatschappelijke/technische initiatieven zoals vooroverleggen of aanvragen voor (buitenplanse) Omgevingsplan activiteiten. Het initiatief is meestal in afwijking van de geldende regels van het omgevingsplan en er is sprake van meerdere activiteiten die het initiatief technisch complex maakt. Bijvoorbeeld naast de vergunningsplichtig activiteit bouwen en/of RO, ook een aanvraag nodig voor gemeentelijk monument en/of milieu/melding brandveilig gebruik. Het initiatief kan ook bestuurlijk en maatschappelijk gevoelig liggen en/of in afwijking zijn met de omgevingsvisie.

Zowel de technische complexiteit als de sociaal-maatschappelijke complexiteit vragen dat de aanvraag wordt behandeld met extra aandacht voor zorgvuldige afstemming tussen de omgevingsdienst, het bevoegd gezag (ambtelijk en bestuurlijk), de initiatiefnemer en belanghebbenden.

Bijlage 2 Toezichtstrategie

We zetten onze toezichtcapaciteit zo efficiënt en effectief mogelijk in. Zo vindt er gepland toezicht plaats op basis van vooraf gemaakte keuzes (risicoanalyse). De planning wordt jaarlijks vastgelegd in een uitvoeringsprogramma. Niet alles is echter vooraf in te plannen. Ongewone voorvallen of klachten kunnen toezicht noodzakelijk maken. Dit niet geplande toezicht is over het algemeen niet goed voor te bereiden en doet een aanslag op de beschikbare middelen die voor het geplande toezicht waren voorzien. In het uitvoeringsprogramma worden, op basis van (te ontwikkelen) kentallen, uren gereserveerd voor niet gepland toezicht. We zetten verschillende vormen van toezicht in.

Wat is toezicht?

Onder het houden van toezicht wordt hier verstaan alle werkzaamheden die door of namens een bestuursorgaan worden verricht om na te gaan of voorschriften van verordeningen, vergunningen, ontheffingen en meldingen worden nageleefd. Deze werkzaamheden worden uitgevoerd door speciaal daarvoor aangewezen toezichthouders. Een toezichthouder is een persoon bij of krachtens wettelijk voorschrift belast met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift. Van dit toezicht houden gaat een belangrijk preventief effect uit.

De werkzaamheden bestaan in de praktijk uit het uitvoeren van controles, zonder dat van een overtreding van een wettelijk voorschrift hoeft te zijn gebleken. Er kan worden gecontroleerd door (al dan niet met afspraak) een bezoek aan een activiteit, een bedrijf of een bouwwerk te brengen. Dit kan ook een "ong gepland" bezoek zijn naar aanleiding van wat tijdens een algemene inspectieronde wordt geconstateerd of naar aanleiding van een klacht of een (melding van een) ongewoon voorval. Samengevat: onder toezicht wordt verstaan het controleren of en in hoeverre wettelijke bepalingen worden nageleefd. Soms is het toezicht administratief van aard en soms kan dit zelfs op afstand.

De eventuele overtredingen van de regels en voorschriften worden tijdens het uitoefenen van toezichtesignaleerd en daarop worden dan eventuele acties ondernomen. Er zijn twee hoofdvormen van toezicht te onderscheiden, namelijk preventief en repressief 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 wettelijke bepalingen. Preventief toezicht heeft dan het karakter van regulier toezicht.

Er wordt van repressief toezicht gesproken als het toezichtbezoek gebaseerd is op aanwijzingen van niet-naleving van gestelde regels, bijvoorbeeld bij een klacht, of een ongewoon voorval of na een hercontrole.

Doel van toezicht en deze strategie

Toezicht en handhaving staan regelmatig hoog op de politieke en maatschappelijke agenda. Naleving van regelgeving is in onze samenleving namelijk geen vanzelfsprekendheid. Gezien de risico's van bepaalde maatschappelijke activiteiten in de fysieke omgeving, die in het verleden tot incidenten en rampen hebben geleid en die dat nu en in de toekomst nog steeds kunnen doen, is naleving van regels, die die risico's trachten te beheersen, van cruciaal belang.

Het doel van toezicht is dat het naleven van de gestelde regels leidt tot een kleinere kans op het ontstaan van risico's. Voorwaarde daarbij is wel dat de gestelde regels eenduidig, correct en duidelijk zijn gesteld en toepasbaar zijn op de betreffende situatie. De druk op de controles op activiteiten, van vergunningen, ontheffingen en meldingen, waarmee wordt toegezien op de naleving van de gestelde regels, is groot. Daarom worden er eisen gesteld aan de wijze waarop het toezicht wordt uitgevoerd. De mate waarin regels worden nageleefd is afhankelijk van de spontane naleving maar ook van controle en sancties. In deze strategie wordt aangegeven welke vormen van toezicht gehanteerd kunnen worden. In het jaarlijkse VTH- uitvoeringsprogramma wordt aangegeven waar welke vorm van toezicht wordt ingezet. De toezichtstrategie is een beslissingsondersteunend systeem dat gericht is op het op eenzelfde wijze uitvoeren van toezichtwerkzaamheden in overeenkomstige gevallen. De doelen hiervan zijn het bereiken van transparantie, professionaliteit, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid voor diegenen waarop het toezicht zich richt en het voorzien in een hoge mate van effectiviteit en efficiency voor de uitvoerende diensten, zodanig dat de zo hoogst mogelijke maatschappelijke effecten tegen de zo laagst mogelijke inspanningen en kosten worden bereikt. De strategie heeft betrekking op de werkwijze die wordt gevolgd voor dat deel van het traject dat loopt van het toezichtsprogramma tot en met het al dan niet constateren van de overtreding en het waar nodig bepalen van de ernst van de overtreding. Zodra een overtreding is geconstateerd wordt overgegaan op een andere strategie. Dit zal over het algemeen de sanctiestrategie zijn. In uitzonderlijke gevallen kan worden besloten de gedoogstrategie te volgen.

Vormen van toezicht

Het toezicht, dat door en voor de gemeenten en de provincie wordt verricht wordt opgenomen in een jaarlijks uitvoeringsprogramma. Om effectief en doelmatig te werk te gaan is het vaak nodig om de verschillende vormen van toezicht naast elkaar te hanteren. Het bevoegd gezag kiest uiteindelijk voor de meest optimale vorm.

Wij onderscheiden de volgende vormen van toezicht.

1. Toezicht bij oplevering
2. Periodiek toezicht
3. Thematisch toezicht
4. Gebiedsgericht toezicht
5. Administratief toezicht
6. Toezicht n.a.v. klachten en ongewone voorvallen
7. Toezicht tijdens lopende handhavingprocedures

1. Toezicht bij oplevering

Deze vorm is gekoppeld aan het afgeven van een omgevingsvergunning of het accepteren van een melding voor nieuwe activiteiten of wijzigingen daarvan. Het gaat hier om een zogenaamde *oplevercontrole*, waarbij wordt nagegaan of aan de voorschriften en eisen wordt voldaan, zoals opgenomen in de vergunning en/of regelgeving. Omdat er sprake is van een nieuwe of andere situatie, is extra aandacht vereist voor de uitvoering of aanwezigheid van voorgeschreven voorzieningen en bekendheid met de vigerende regels. 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.

Wij streven naar integraal toezicht waarbij het doel is: het opheffen van de overtredingen. Overleg, uitleg, inzicht en uitleg voor een gewenste aanpak zijn daarvoor onontbeerlijk. Echter hier geldt wel: de gemeente is geen gratis adviesbureau en heeft niet de capaciteit om dagelijks toezicht te houden op de naleving van de gemaakte afspraken. Door bewoners en ondernemers, op hun eigen verantwoordelijkheid te wijzen en de contacten hen zo efficiënt mogelijk in te zetten proberen wij kostbare tijd te besparen.

Van elke verleende vergunning en/of melding wordt in IJVI een toezichtzaak aangemaakt. Hiermee vindt geautomatiseerd de overdracht van het dossier plaats van Vergunningverlening naar Toezicht & Handhaving.

Alle verleende omgevingsvergunningen en ingediende meldingen kunnen door de toezichthouders worden gecontroleerd. Gezien de aantallen moeten hier prioriteiten in worden gesteld.

Bouwactiviteiten die uitsluitend wegens hun ligging vergunning plichtig zijn worden in beginsel niet gecontroleerd. Het gaat hierbij bijvoorbeeld over dakkapellen aan de voorzijde van een huis. Het toezicht hierop vindt alleen steekproefsgewijs plaats.

Bouwfase

Bij het toezicht in de bouwfase wordt een op de werkwijze van de gemeente Raalte toegesneden versie van het toezichtprotocol van de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland gehanteerd. De prioriteit ligt hier bij constructieve veiligheid en brandveiligheid. De bevindingen tijdens de controlebezoeken worden via de mobiele applicatie van IJVI middels bezoeksrapporten vastgelegd.

Monumenten

De gemeente Raalte kent een beperkt aantal gemeentelijke- en rijksmonumenten. Aanvragen om een aangewezen monument te wijzigen is ten allen tijde een vergunning vereist. Dit geldt eveneens bij een verzoek om een monument te slopen. Bij dergelijke aanvragen wordt een deskundigenadvies gevraagd.

Evenementen

Wij kennen een groot aantal evenementen. In hoeverre er bij de evenementen controle plaatsvindt hangt samen met de prioritering van deze activiteit in de risicoanalyse. Het cluster VTH levert een bijdrage in de gesprekken met de organisatoren in de aanloop naar deze evenementen. Ook is er voorafgaand aan die evenementen een schouw. Hierbij is er vanuit de VTH-taak vooral aandacht voor bouwkundige, constructieve en brandveiligheids-aspecten.

Vellen houtopstand

Voor het kappen van een boom is meestal een omgevingsvergunning nodig. Wanneer is geregeld in de Algemene Plaatselijke Verordening of het Omgevingsplan. Als de locatie het toelaat wordt in de vergunning een herplantplicht meegenomen. Er wordt toezicht gehouden op het nakomen van deze herplantplicht (op een vast moment in het jaar, aangezien de vergunninghouder 1,5 jaar de tijd heeft om aan de herplantplicht te voldoen).

2. Periodiek toezicht

Al bestaande inrichtingen, objecten of installaties worden op basis van een risicoanalyse volgens een bepaalde frequentie bezocht. Belangrijk hierbij is het risico van omgevingsveiligheid. Een voorbeeld hiervan vormt de 3-jaarlijkse controle bij de klasse III bedrijven.

3. Thematisch toezicht

Themagericht toezicht houdt in het toezicht naar aanleiding van projecten die voortkomen uit actuele landelijke thema's of uit bestuurlijke prioriteiten. Enkele voorbeelden hiervan zijn de controles: op breedplaatvloeren, op Roest Vast Staal (RVS) bevestigingsmiddelen in zwembaden en op doorgestorte



betonvloeren bij galerijflats. Onze taak bestaat dan veelal uit het maken van een inventarisatie van de locaties die van toepassing zijn; het waarschuwen van eigenaren en zo nodig hen daarna aanschrijven om onderzoek te laten doen dan wel de maatregelen te laten treffen. Achteraf moet er dan een controle uitgevoerd worden om te bepalen of deze onderzoeken en de noodzakelijke maatregelen door de verantwoordelijke partijen zijn uitgevoerd.

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. Een voorbeeld hiervan is de controle op het onderhoud van grote stookinstallaties in gebouwen in het kader van duurzaamheid.

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 niet bij ons bekend zijn terwijl men dit wel had moeten melden (zicht krijgen op illegale activiteiten).

5. Administratief toezicht

Deze vorm wordt ook wel de controle 'van achter het bureau' genoemd. Een administratieve controle richt ziet 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.

6. Toezicht n.a.v. klachten en ongewone voorvallen

Reden voor deze controle is een binnengekomen klacht of melding van een calamiteit of mogelijk illegale situatie. De meeste klachten komen binnen via een Melding Openbare Ruimte (MOB) of het Klant Contact Centrum van de gemeente. Het overgrote deel van de klachten heeft betrekking op bouwwerkzaamheden in de onmiddellijke omgeving van de melder. Veelal is de klacht/melding terug te brengen tot de vraag of er wel de juiste vergunning is afgegeven voor de activiteiten die daar plaatsvinden.

De toezichthouders nemen contact op met de melder en beoordelen de situatie ter plaatse. Indien er sprake is van een overtreding wordt hiertegen opgetreden. In sommige gevallen kan dit via overleg worden opgelost. Indien overleg niet toereikend blijkt te zijn, wordt er een handhavingstraject gestart. Dit kan tot intensieve trajecten leiden waarbij er juridische capaciteit moet worden ingezet. Indien er een verzoek om handhaving wordt ingediend wordt hier altijd juridische capaciteit op ingezet (begin-selplicht tot handhaving).

In veel gevallen blijkt dat er, achter het indienen van een klacht, sprake is van andere conflicten tussen de omwonenden. Het weer met elkaar in gesprek brengen kost tijd, maar levert dan vaak wel een duurzamer oplossing.

7. Toezicht tijdens lopende handhavingprocedures

Als uitvloeisel van de onder punt 1 tot en met 6 uitgevoerde toezichtsvormen kan zijn 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. De controle richt zich alleen op de overtreding(en) waarop de brief of beschikking betrekking heeft. Van de controle wordt een verslag gemaakt dat moet voldoen aan de eisen die zijn vastgelegd in het protocol '*bestuurlijke controle*'.

Toezicht tijdens de verschillende fasen

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. We kennen daarin verschillende fasen.

- De realisatiefase heeft voornamelijk te maken met de activiteiten slopen, inrichten, aanleggen en bouwen. Het toezicht kan plaatsvinden op onderdelen (op basis van prioriteitstelling), maar kan ook een controle van alle vigerende regelgeving en vergunde voorschriften betekenen.
- Bij de beheer- of gebruiksfase is allereerst sprake van planmatige (on)aangekondigde controles, de zogenaamde bedrijfs-, instellings- of objectcontrole. De controles kunnen wat betreft diepgang en reikwijdte verschillen. Er wordt onderscheid gemaakt tussen een deelcontrole en een volledige controle. Het betreft beiden visuele controles. De 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. Controles in de beheer- of gebruiksfase kunnen op verschillende manieren worden georganiseerd. Per bedrijf of gebied, per thema of onderwerp, zoals:

- specifieke aspecten;
 - branchegericht;
 - ketencontrole;
 - Geveltoezicht.
- Tot slot bestaat nog de sloopfase. Tijdens deze fase worden betreffende bouwwerken gesloopt en wordt een controle uitgevoerd van alle geldende wet- en regelgeving en vergunde voorschriften.

Bijlage 3 Landelijke handhavingsstrategie Omgevingswet

De Landelijke handhavingsstrategie Omgevingswet (hierna: LHSO) zet in op een passende interventie bij iedere overtreding. Handhavers hanteren de strategie bij iedere constatering van een overtreding en maken daarbij gebruik van de daarin aangegeven instrumenten. Dit waarborgt een effectieve en doelmatige handhaving. Het draagt bij aan passend en eenduidig optreden. Het waarborgt rechtszekerheid en rechtsgelijkheid.

Een passende interventie is een interventie die is gebaseerd op de verzamelde feiten en op een beoordeling van de aard en ernst van de overtreding en van de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd, en die zo effectief en efficiënt mogelijk leidt tot spoedig herstel van de rechtmatige toestand, verdere naleving waarborgt, herhaling voorkomt en/of straft indien dit passend of noodzakelijk is om de normadressaat tot naleving te bewegen dan wel om de norm te bevestigen (speciale en generale preventie).

Om in het omgevingsrecht tot een passende interventie te komen, zijn de volgende twee hoofdvragen leidend:

• **Inzake herstel:**

1a. Is herstel mogelijk? Zo ja, dan is in elk geval bestuursrechtelijk optreden aangewezen en is de vervolgvraag:

1b. Welke bestuursrechtelijke interventie is in dit geval het meest geschikt?

• **Inzake bestraffing:**

2a. Is er aanleiding voor bestraffing? Zo ja, dan is de vervolgvraag:

2b. Welke weg (bestuursrechtelijk of strafrechtelijk) is het meest passend?

Dit zijn twee vragen met gelijk belang. Positieve beantwoording van de één betekent niet dat beantwoording van de andere hoofdvraag achterwege zou moeten worden gelaten. De vragen zijn nevengeschied. Het zijn vragen die zowel door de bestuurlijke als door de strafrechtelijke handhavingspartners behoren te worden gesteld. In combinatie met het beginsel van loyale samenwerking betekent dit bijvoorbeeld ook dat het Openbaar Ministerie zich dient af te vragen of er herstel mogelijk is met bevoegdheden van de bestuurlijke handhavingspartners, en deze laatste partners of er bestraffende interventies kunnen zijn aangewezen waar het Openbaar Ministerie een taak heeft. Loyale samenwerking betekent onder meer ook dat waar mogelijk tijdig informatie wordt gewisseld om het beantwoorden van deze hoofdvragen op het juiste moment mogelijk te maken voor de ander in de handhavingssamenwerking.

Ad 1a en 1b (inzake herstel)

Centrale doelstelling van het omgevingsrecht is het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Dit betekent dat bij de handhaving van het omgevingsrecht herstel van de rechtmatige toestand altijd het eerste doel moet zijn, indien herstel uiteraard mogelijk is. Herstel wordt hier ruim opgevat: het beëindigen van de overtreding, het wegnemen of beperken van de gevolgen van de overtreding en/of het voorkomen van herhaling van de overtreding. Het aansturen op herstel ligt primair op de weg van het bestuur, dat zo nodig namelijk een herstelsanctie (last onder bestuursdwang of last onder dwangsom) kan opleggen en effectueren. Dit volgt ook uit de beginselplicht tot handhaving. Welke bestuurlijke interventie het meest passend is, hangt af van de omstandigheden van het geval, zoals de aard en ernst van de overtreding, kenmerken van de overtreder en de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd of ontstaan. De keuze vindt plaats aan de hand van het stappenplan en de interventiematrix verderop in de LHSO.

Ad 2a en 2b (inzake bestraffing)

In het kader van integrale handhaving moet steeds worden beoordeeld of er aanleiding is om de overtreder te bestraffen. Redenen voor bestraffing worden ontleend aan de feiten en omstandigheden rond de overtreding, de overtreder of een combinatie daarvan. Het kan bijvoorbeeld zijn dat de overtreder al eerder in de fout is gegaan (recidive) of dat de overtreder de overtreding calculerend of welbewust heeft gepleegd. Ook de ernst van de overtreding, de wens om wederrechtelijk genoten economisch voordeel af te romen, het belang van ontmoediging, normbevestiging, individuele en algemene preventie etc. kunnen dergelijke redenen vormen.

Strafrechtelijke handhaving is vaak aangewezen bij overtreding van de regels door een bepaalde functionaris of onderneming die in ethisch opzicht of in verband met het bijzondere vertrouwen dat in haar of zijn nastreven van normconform gedrag wordt gesteld een voorbeeldrol heeft. Dit kan per geval en ook per domein verschillen en wordt beoordeeld aan de hand van het stappenplan en de toepasselijke interventiematrix alsmede aan de hand van tussen de betrokken handhavingspartners gemaakte (afgestemde) afspraken. Als herstel niet meer mogelijk is, kan geen herstelsanctie worden opgelegd. Dat kan een indicatie zijn om een bestraffende sanctie op te leggen. Zie verder hoofdstuk 4 van deze strategie. Indien in een concreet geval aanleiding bestaat voor bestraffing en het bestuursrecht voor de betrokken overtreding een bestraffende sanctie mogelijk maakt (bestuurlijke boete), moet worden bekeken welke weg in dat geval het meest passend is: de bestuursrechtelijke of de strafrechtelijke. Dit kan per geval en per domein verschillen. Het OM en het bestuur zullen hierover afspraken moeten



maken. Bij deze afspraken zal in de eerste plaats rekening moeten worden gehouden met de wens van de wetgever in het betrokken domein over de verhouding tussen de bestuurlijke of strafrechtelijke bestraffing. Juist waar de wetgever bepaalde overtredingen niet uitsluitend beboetbaar heeft gesteld, maar zowel strafbaar als beboetbaar kan de wens van de wetgever over de keuze tussen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke bestraffing per domein of zelfs per (soort) overtreding uiteenlopen. Ook bij de inzet van het strafrecht is de effectiviteit in relatie tot de inzet van andere instrumenten leidend (optimum remedium in plaats van ultimum remedium). Doeltreffendheid, afschrikwekkendheid en evenredigheid zijn eisen die aan zowel de bestuursrechtelijke als de strafrechtelijke handhaving worden gesteld. Echter, het accent van deze eisen ligt bij strafrechtelijke handhaving iets anders dan bij bestuursrechtelijke handhaving.

Zo zal de doeltreffendheid bij de bestuursrechtelijke handhaving meer gewicht hebben, en afschrikwekkendheid meer bij de strafrechtelijke handhaving. De scherpere van de sancties in het strafrecht en de kracht van de strafprocesrechtelijke bevoegdheden en methoden voor waarheidsvinding onderscheiden zich van bestuursrechtelijke handhaving. Dat betekent vaak dat bestuursrechtelijke handhaving sneller en breder effect kan hebben, terwijl strafrechtelijke handhaving dieper kan en moet gaan, en mede daardoor in voorkomend wat meer tijd kan vergen. Dit zijn factoren die bij de keuze tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke bestraffing en bij de daarover te maken afspraken een rol zullen (moeten) spelen. OM, politie en andere opsporingsdiensten evenals het bestuur werken in voorkomende gevallen loyaal samen om tot een passende bestraffing te komen.

Stappenplan om te komen tot passende interventie

Deze paragraaf geeft een stappenplan voor het toepassen van de visie zoals hiervoor beschreven. Startpunt van het stappenplan zijn de bevindingen van het toezicht (al dan niet na een melding of aangifte): de constatering van feiten en omstandigheden en het oordeel van de toezichthouder, boa of handhaver daarover (de vaststelling dat sprake is van een overtreding). Het stappenplan is een hulpmiddel om de juiste afwegingen te maken en moet in geen geval als een rigide beslisboom worden beschouwd. De LHSO is immers vooral een afwegingsinstrument voor uitvoerders en richt zich tot hen. Aan de hand van het stappenplan, waartoe de hierna weer te geven interventiematrix behoort, kan worden gekomen tot onderling afgestemd en effectief handelen van de handhavingspartners.

Het stappenplan bestaat uit de volgende vijf stappen:

- Stap 1: positionering van de bevindingen in de basisinterventiematrix.
- Stap 2: bepalen van de verzwarende aspecten die aanleiding kunnen geven voor een ingrijpende herstelsanctie of voor strafrechtelijk onderzoek of bestraffing.
- Stap 3: optreden aan de hand van de interventiematrix.
- Stap 4: bepalen of afstemmingsoverleg nodig is
- Stap 5: vastleggen stappen en beslissingen.

Het stappenplan wordt hieronder per stap toegelicht. Het begrip 'handhaver' ziet op iedere functionaris (toezichthouder, opsporingsambtenaar, handhavingsjurist) die binnen de betrokken organisatie (een of meer onderdelen van) het stappenplan doorloopt.

Stap 1: positionering van de bevindingen in de basisinterventiematrix

De handhaver bepaalt in welk segment van de in figuur 1 opgenomen matrix (de basisinterventiematrix) hij zijn bevindingen positioneert door (1) het beoordelen van de gevolgen van de overtreding voor de fysieke leefomgeving, zoals milieu, erfgoed, natuur, water, ruimtelijke ordening, veiligheid, gezondheid e.d., en (2) het typeren van de (vermeende) overtreder.



4. Aanzienlijk en/of onomkeerbaar	A4	B4	C4	D4
3. Van belang	A3	B3	C3	D3
2. Beperkt	A2	B2	C2	D2
1. Vrijwel nihil	A1	B1	C1	D1
[gevolgen]/ overtreder →]	A. Goed- willend	B. Onver- schillig	C. Calcu- lerend	D. Notoir/ crimineel

Figuur 7 Basisinterventiematrix voor het positioneren van de overtreding naar gevolgen en typering overtreder

Ad 1 Typering van de gevolgen voor de fysieke leefomgeving

De handhaver beoordeelt de gevolgen van de geconstateerde overtreding voor de fysieke leefomgeving als:

1. (vrijwel) nihil; of
2. beperkt; of
3. van belang; of
4. aanzienlijk en/of onomkeerbaar.

Onder gevolgen worden ook dreigende gevolgen verstaan, dat wil zeggen als de overtreding (mogelijk) leidt tot (bij categorie 3 en 4: aanmerkelijke) nadelige gevolgen van belang (of het risico daarop) voor de fysieke leefomgeving, zoals hinder, schade aan beschermde waarden (zoals milieu, natuur of erfgoed), verontreiniging, ziekten, gewonden of doden (mens, plant en dier). Ook kunnen daaronder de gevolgen van een overtreding worden verstaan die de mogelijkheden van controle beperken of onmogelijk maken, en de gevolgen of versturende effecten die de overtreding heeft of kan hebben voor het gezag van de overheid of voor het systeem van ordening- of normering van de betrokken bedrijfstak als zodanig. Bij gevolgen is sprake van een glijdende schaal en het verschilt per (type) overtreding wat de gevolgen kunnen zijn en hoe ernstig die kunnen zijn. In zijn algemeenheid gaat het bij categorie 1 en 2 om lichte overtredingen. Het onderscheid tussen gevolgen van belang (categorie 3) en aanzienlijke gevolgen (categorie 4) zit vooral in de ernst en omvang van de (dreigende) schade. Schade van enige omvang die onomkeerbaar is, wordt in beginsel ingedeeld in categorie 4.

Voor specifieke domeinen of specifieke (bijvoorbeeld veelvoorkomende) overtredingen kan de kwalificatie van de gevolgen van een geconstateerde overtreding nader worden uitgewerkt om de handhavers houvast te bieden.

De handhaver baseert zijn kwalificatie van de gevolgen op de bevindingen van het toezicht. Als duidelijk is dat de overtreding nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving heeft of kan hebben maar de precieze omgeving daarvan nog niet kan worden vastgesteld, hanteert hij als uitgangspunt dat er gevolgen van belang zijn.

Ad 2 Typering van (het gedrag van) de overtreder

De handhaver typeert de overtreder aan de hand van zijn gedrag als:

- A. Goedwillend (indien de overtreder proactief is, geneigd is om de regels te volgen en/of de overtreding het gevolg is van onbedoeld handelen); of
- B. Neutraal/onverschillig (indien de overtreder passief of reactief is, een houding van 'moet kunnen' heeft en/of de bevinding en de gevolgen van zijn handelen hem koud laten); of
- C. Calculerend/opportunistisch (indien de overtreder wist of moest weten wat de gevolgen van de bevinding zouden zijn en die op de koop toe neemt, alleen tot normconform gedrag overgaat indien de toezichthouder daar uitdrukkelijk op wijst (of daarvoor een sanctie laat opleggen of oplegt), bewust risico('s) op overtreding neemt); of
- D. Notoir/crimineel (indien de overtreder bewust en structureel de regels overtreedt, controle bewust belemmert, criminele activiteiten ontplooit en/of deel uitmaakt van een criminele organisatie, sprake is van fraude, oplichting of witwassen).



Van professionele marktpartijen en ervaren personen of bedrijven mag worden verwacht dat zij de regels kennen en streven naar de naleving daarvan. En voor de overheid als overtreder geldt hier dat voor de kennis over en de naleving van regels gelet op haar voorbeeldfunctie strenge maatstaven gelden. Dat betekent dat een geconstateerde overtreding al snel wijst op een onverschillige houding of zelfs aanknopingspunt kan zijn voor het aannemen van calculerend gedrag. Dat geldt sterker indien een overtreding (steeds) pas ongedaan wordt gemaakt nadat een toezichthouder erop heeft gewezen.

De handhaver baseert de typering op de bevinding van het toezicht en neemt daarbij het gedrag van de overtreder en de toezicht- en handhavingshistorie mee in de beschouwing. De typering van de overtreder moet objectief en controleerbaar zijn en mag niet zijn gebaseerd op 'onderbuikgevoelens'. Als de handhaver niet in staat is om de overtreder te typeren, dan is typering A het uitgangspunt bij overtredingen waarvan de gevolgen vrijwel nihil zijn (categorie 1) en typering B het uitgangspunt bij overtredingen met beperkte gevolgen, gevolgen van belang of aanzienlijke/onomkeerbare gevolgen (categorie 2, 3 en 4).

Stap 2: bepalen van de verzwarende aspecten die aanleiding kunnen geven voor een ingrijpende herstelsanctie of voor strafrechtelijk onderzoek of bestraffing.

De handhaver bepaalt of er verzwarende aspecten zijn die aanleiding geven voor een meer ingrijpende op herstel gerichte interventie of voor bestraffing. Bij de op herstel gerichte interventie hangen de verzwarende aspecten samen met de mate waarin er op feiten en omstandigheden gebaseerd vertrouwen is dat de overtreder terugkeert naar normconformiteit nastreeft en herstel. Dat vertrouwen is bijvoorbeeld geschonden wanneer er sprake is van recidive. (Hoofdvragen 1a en 1b)

De handhaver bepaalt of er aspecten zijn die aanleiding geven voor bestraffing (hoofdvraag 2a), hetzij, (indien wettelijk mogelijk) met een bestuursrechtelijke bestraffing (bestuurlijke boete), hetzij met een strafrechtelijke bestraffing (strafbeschikking of strafvervolgning). Hieronder valt ook de beslissing dat (nader) strafrechtelijk onderzoek aangewezen lijkt. De uitkomst van beantwoording van de hiervoor beschreven twee hoofdvragen (herstel of bestraffing) kan in veel gevallen zijn dat met herstel kan worden volstaan. Bij sommige aspecten is sowieso strafrechtelijke handhaving geïndiceerd.

In zijn algemeenheid geldt dat de keuze voor de soort bestraffing afhankelijk is van de wens van de wetgever in het betrokken domein. De wens van de wetgever over de keuze tussen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke bestraffing loopt per domein of zelfs per (soort) overtreding uiteen. Zoals hiervoor is toegelicht, zal de doeltreffendheid bij de bestuursrechtelijke handhaving met bestraffende sancties meer gewicht hebben, en afschrikwekkendheid meer bij de strafrechtelijke handhaving. De scherpste van de sancties in het strafrecht en de kracht van de strafprocesrechtelijke bevoegdheden en methoden voor waarheidsvinding onderscheiden zich van bestuursrechtelijke handhaving. Dit zijn factoren die bij de keuze tussen bestuurs- rechtelijke en strafrechtelijke bestraffing en bij de daarover te maken afspraken in zijn algemeenheid een rol zullen (moeten) spelen.

De volgende aspecten worden in elk geval meegewogen bij de keuze voor strafrechtelijke bestraffing:

A. Onomkeerbare gevolgen/geen herstelsanctie mogelijk:

De overtreding heeft nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving die niet (meer) kunnen worden weggenomen, zoals onherstelbare milieuschade, of de normadressaat heeft het anderszins niet (meer) in zijn macht om de rechtmatige toestand te herstellen. Hoe groter en/of ernstiger de schade, hoe eerder strafrechtelijke handhaving is geïndiceerd. Een overtreding met onomkeerbare gevolgen zal overigens veelal al meteen bij het indelen in de basisinterventiematrix (stap 1) in de zwaardere interventie categorie vallen.

B. Recidive:

De normadressaat was al eerder in de fout gegaan en eerdere herstelsancties en/of een bestuurlijke boete hadden een onvoldoende preventief effect. Omdat het hier een beleidsmatige afweging betreft, zijn (algemene of domeinspecifieke) afspraken mogelijk over wat onder recidive wordt verstaan: herhaling van dezelfde overtreding, van eenzelfde type overtreding (en wat dat dan is) of van een overtreding in het betrokken domein – en alles daartussen.

Bij het bepalen van recidive worden ook overtredingen meegenomen uit andere regio's, ook overtredingen uit aangrenzende landen of het verdere buitenland kunnen worden meegenomen.

C. Verkregen financieel voordeel (winst of besparing):

De normadressaat heeft door zijn handelen of nalaten financieel voordeel behaald en/of het behalen van financieel voordeel was het doel. Als het voordeel (substantieel) hoger is dan de maximale bestuurlijke boete die voor het betrokken feit kan worden opgelegd of als er helemaal geen bestuurlijke boete kan worden opgelegd, is strafrechtelijke handhaving aangewezen.

D. Combinatie met andere relevante strafbare feiten:

De normadressaat heeft andere strafbare feiten gepleegd om de in het omgevingsrecht geconstateerde overtreding te verhullen, zoals valsheid in geschrifte of omkoping, of de geconstateerde overtreding is gepleegd in het kader van andere strafbare feiten, zoals witwassen. Een zeer belangrijke indicator is ook het vermoeden van het bestaan van een criminele organisatie.



E. Medewerking van malafide deskundigen ("facilitators"):

De normadressaat is bij zijn handelen ondersteund door malafide deskundigen, zoals malafide vergunningverlenende of certificerende instellingen, keuringsinstanties en brancheorganisaties. Het gaat hier om de inschakeling van 'facilitators', dat wil zeggen sleutelfiguren in een branche die niet-naleving bewust faciliteren. Het ligt voor de hand dat het strafrecht zich in het bijzonder juist op deze facilitators zal richten. Loyale samenwerking tussen het OM en het bestuur is hier van groot belang alleen al gelet op de taken en bevoegdheden van het bestuur bij het verlenen en intrekken van vergunningen, certificaten en dergelijke.

F. Waarheidsvinding:

Soms is strafrechtelijke handhaving aangewezen vanwege de mogelijkheid van het toepassen van opsporingsbevoegdheden waarover de bestuurlijke organisaties niet beschikken. Strikt genomen gaat het hier niet om een verzwarende omstandigheid maar om de inzet van onderzoeksbevoegdheden die alleen in het strafrecht voorhanden zijn. Die bevoegdheden kunnen veelal alleen worden ingezet bij zwaardere feiten.

G. Normbevestiging:

Het strafrecht is het meest indringende corrigerende systeem. Juist door zijn expressieve kracht is het bij uitstek geschikt om het belang van regels en de ernst van niet-naleving te agenderen bij politiek, publiek en branche.

In aanvulling op deze algemene verzwarende aspecten kunnen per domein domeinspecifieke verzwarende aspecten worden geformuleerd.

Stap 3: optreden aan de hand van de algemene of domeinspecifieke interventiematrix

De LHSO heeft als uitgangspunt om de meest effectieve interventie in te zetten. Dat betekent in veel gevallen dat kan worden volstaan met een lichte interventie. In andere gevallen brengt de situatie mee dat zo'n lichte interventie geen recht doet, en moet een zwaardere, meer ingrijpende interventie worden gekozen. Per situatie wordt deze 'interventieladder' beoordeeld met de vraag wat de meest effectieve interventie is in het concrete geval. Daarbij speelt ook het maatschappelijk draagvlak voor handhaving een belangrijke rol. Zo zal bij een goedwillende overtreder die een lichte overtreding zonder nadelige gevolgen heeft gepleegd (positionering in segment A1) in eerste instantie kunnen worden volstaan met aanspreken, informeren of waarschuwen⁶. Moet die overtreder (beperkte) maatregelen treffen om de overtreding op te heffen en laat hij dat na of gaat hij anderszins weer in de fout, dan wordt opgeschaald naar bijvoorbeeld het opleggen van een herstelsanctie of een bestuurlijke boete.

De handhaver gebruikt bij stap 3 de algemene of, indien beschikbaar en van toepassing, de domeinspecifieke interventiematrix. Dit werkt als volgt:

1. De handhaver kijkt naar de interventies in het segment van de toepasselijke interventiematrix waarin hij de bevinding eerder met behulp van stap 1 in de basisinterventiematrix heeft gepositioneerd.
2. De handhaver kiest voor de minst zware (combinatie) van de bij het betreffende segment behorende interventies, tenzij de handhaver motiveert dat een andere (combinatie van) interventie(s) in de betreffende situatie passender is. Daarbij maakt hij gebruik van zijn bevindingen bij stap 2 (inzake eventuele verzwarende aspecten).
3. De handhaver zet de betreffende (combinatie van) interventie(s) in totdat sprake is van naleving. Als naleving binnen de door de handhaver bepaalde termijn uitblijft, pakt de handhaver direct door via het inzetten van een zwaardere (combinatie van) interventie(s).

In aanvulling op de LHSO kunnen er handhavings- of sanctiestrategieën zijn voor specifieke deelterreinen van het omgevingsrecht vergelijkbaar met de aanvulling voor Seveso-overtredingen (Brzo) uit 2012.



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 straf. onderzoek	Strafrecht PV/nader straf. onderzoek
	Bestuursrecht betreffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuursrecht betreffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuursrecht betreffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	
			Bestuursrecht ingrijpend Exploitsverbod/sluiting Schorsen/intrekken vergunning, erkenning of certificaat	
				Bestuursrecht ingrijpend Exploitsverbod/sluiting Schorsen/intrekken vergunning, erkenning of certificaat
	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen) Verschipt toezicht	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen) Verschipt toezicht	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen)	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen)
3. Van belang	Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV	Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV	Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV/ nader straf. onderzoek	Strafrecht PV/nader straf. onderzoek
	Bestuursrecht betreffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuursrecht betreffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuursrecht betreffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuursrecht betreffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)
				Bestuursrecht ingrijpend Exploitsverbod/sluiting Schorsen/intrekken vergunning, erkenning of certificaat
	Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek/ waarschuwing	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen) Verschipt toezicht	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen) Verschipt toezicht	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen)
2. Beperkt		Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV	Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV	Strafrecht PV
			Bestuursrecht betreffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuursrecht betreffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)
	Bestuursrecht herstellend Aanpakken/informeren	Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek/ waarschuwing	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen) Verschipt toezicht	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen)
1. Vrijwel nihil			Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV	Strafrecht PV
			Bestuursrecht betreffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuursrecht betreffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)
	Bestuursrecht herstellend Aanpakken/informeren	Bestuursrecht herstellend Aanpakken/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

Figuur 8 Interventiematrix LHSO

Maatvoering (termijnen)

In algemene zin geldt voor het stellen van termijnen het volgende:



- *Gedragsvoorschriften dienen direct in acht te worden genomen. Hiervoor moet geen of hooguit een zeer korte termijn te worden gesteld om de overtreding te beëindigen en/of herhaling ervan te voorkomen.*

In alle andere gevallen, waaronder ook situaties waarin voor het treffen van herstelmaatregelen (al dan niet aanzienlijke) investeringen moeten worden gedaan, geldt: hoe urgenter de situatie des te korter de termijn. De termijn moet altijd worden afgestemd op de tijd die redelijkerwijs nodig is om de benodigde herstelmaatregelen te treffen, dus rekening houdend met de technische en organisatorische uitvoerbaarheid.

Stap 4: bepalen of afstemmingsoverleg nodig is

Als er aan de hand van stap 1 en stap 2 wordt vastgesteld dat er aanleiding is voor bestrafning, beziet de handhaver bij stap 3 of er overleg met andere handhavende instanties is afgesproken of om andere redenen nodig is. Indien er is afgesproken dat de bestraffende interventie een strafrechtelijke is, dan wordt die weg ingezet. Indien er sprake is van opzettelijk of zeer nalatig veroorzaken van gevaar aan personen en/of milieu wordt steeds overleg met het OM gevoerd. Afhankelijk van de afspraken vindt er nadere afstemming plaats of niet. De gemaakte afspraken en de afstemming kunnen betekenen dat er een gezamenlijke interventie plaatsvindt.

Deze stap beoogt het faciliteren van goede afstemming en weloverwogen inzet van het handhavingsinstrumentarium. Het betreft daarom tweerichtingsverkeer: bestuursrechtelijke handhavers zoeken indien nodig en volgens de (algemene of domeinspecifieke) gemaakte afspraken het overleg op met politie en OM en omgekeerd. Samen met tijdige informatie-uitwisseling is dit tweerichtingsverkeer een uitwerking van het beginsel van loyale samenwerking.

Aan overleg is meer behoefte als voor de betrokken situatie geen standaard afspraken over de afstemming tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving gelden.

De standaardafspraken voor de betrokken situatie kunnen voorzien in overleg of overleg wordt gezocht als de handhaver in de bevindingen van het concrete geval aanleiding ziet om van de standaard afspraken af te wijken. Uit een oogpunt van doelmatige handhaving wordt zoveel mogelijk gehandhaafd op basis van algemene afspraken tussen bestuur, politie en justitie over afstemming en keuzes voor afdoening. Als de handhaver in een concreet geval concludeert dat overleg over de afstemming en inzet van bestuurs- en/of strafrecht nodig is, wordt gehandeld op basis van vooraf tussen bestuursrechtelijke handhavingsinstanties, bijzondere opsporingsdiensten, politie en OM gemaakte algemene afspraken over hun inzet en samenspel (afstemming). Alleen zo kan in voorkomende gevallen accuraat en effectief optreden worden gewaarborgd, vooral als sprake is van spoed en/of heterdaad. Situaties waarin de vooraf gemaakte afspraken niet voorzien, zullen apart door de betrokken instanties worden beoordeeld, in een regulier overleg of in ad hoc overleg als snelheid is vereist. Uit het overleg volgt hoe de betreffende overtreding verder wordt opgepakt.

Ten slotte wordt, ongeacht de positionering van overtreding en overtreder, standaard aangifte bij het OM gedaan als toezichthouders de volgende ernstige bevindingen doen:

1. Het toezicht wordt bewust onmogelijk gemaakt, bijvoorbeeld door het onterecht weigeren van toegang, intimidatie, geweldsdreiging, fraude, vernietiging van bewijs en/of poging tot omkoping.
2. De toezichthouder constateert dat er opzettelijk mensen in gevaar worden gebracht, door onder andere sabotage, vernieling of het bewust verstrekken van verkeerde informatie.

Bij deze vormen van niet-medewerking aan het toezicht wordt tevens bestuursrechtelijk opgetreden met het opleggen van een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang.

Stap 5: vastlegging stappen en beslissingen

De doorlopen stappen en genomen beslissingen worden systematisch, verifieerbaar en transparant vastgelegd, zodanig dat hieruit kan worden afgeleid dat is voldaan aan het motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel, het verbod van willekeur en het verbod van misbruik van bevoegdheid. De handhaver neemt hierbij in aanmerking dat handhavingsbeleid, waartoe naar vaste rechtspraak ook een handhavingsstrategie en/of interventieladder behoort, in de regel moet worden gevolgd en dat handelen in afwijking van het beleid zorgvuldig moet worden afgewogen en deugdelijk moet worden gemotiveerd. Ook wordt zo inzichtelijk op welke wijze verzwarende en verzachtende omstandigheden een rol hebben gespeeld bij de keuze, wat bijdraagt aan een consistent overheidshandelen. Het verdient aanbeveling om te werken met een vast model voor verslaglegging dat zoveel mogelijk landelijk wordt gehanteerd en in de gebruikte ICT-systemen is ingebouwd.

Bijlage 4 Gedoogstrategie

Bij gedoogsituaties dient te worden aangesloten bij de huidige (constante) jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State.

“Slechts onder bijzondere omstandigheden kan worden gedoogd. Dat kan zich voordoen als sprake is van concreet zicht op legalisatie. Ook kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien”.

In dit hoofdstuk worden enkele handreikingen gegeven over gedogen van overtredingen ⁷.

Het landelijke beleidskader inzake gedogen ⁸ opgesteld door de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu en de Minister van Verkeer en Waterstaat en de jurisprudentie van de bestuursrechter zijn als uitgangspunt gebruikt bij het opstellen van dit hoofdstuk. Aan het landelijke beleidskader voor gedogen kunnen geen rechten worden ontleend.

Het motto vanuit de preventie is: ‘Handhaven is goed, maar preventie is beter.’ Wanneer toezicht echter tot handhaven leidt is daadwerkelijk handhaven de regel en gedogen de uitzondering. Uitsluitend met uitzicht op legalisatie en/of opheffen van de strijdigheid kan het middel gedogen onder voorwaarden uitkomst bieden en aanvaardbaar worden ingezet. Op de juiste wijze ingezet, kan gedogen dan zorgen voor de nodige flexibiliteit die in de sfeer van een bepaald normencomplex noodzakelijk is.

Karakter van de gedoogstrategie

Deze gedoogstrategie heeft het karakter van een beleidsregel (in de betekenis die de Algemene wet bestuursrecht daaraan toekent): “een algemene regel over de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van de handhavingsbevoegdheid van een bestuursorgaan.”

De Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) bepaalt ook: “Het bevoegde gezag handelt overeenkomstig de beleidsregel, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen”⁹.

Wat is gedogen?

Definitie van gedogen: **het bestuur dat bevoegd is tot handhaving ziet willens en wetens (tijdelijk) af van optreden tegen een overtreding.**

Verschillende vormen:

- stilzwijgend (achteraf);
- uitdrukkelijk (vooraf of achteraf);
- al dan niet onder bepaalde voorwaarden;
- al dan niet vooruitlopend op legalisatie (gekwalificeerd gedogen)

De bevoegdheid om te gedogen kan worden afgeleid uit het discretionaire karakter van de handhavingsbevoegdheden. In de jurisprudentie wordt een aantal eisen aan het gedogen gesteld:

Eisen:

- uitdrukkelijk schriftelijk gedogen;
- tijdelijke karakter (bij voorkeur vooruitlopend op vergunningverlening);
- verbonden aan voorwaarden;
- betrokkenheid van belanghebbenden (hoorplicht van art. 4:7 en 4:8 Awb)

Grensvlak tussen handhaven en gedogen

De overgang tussen handhaven en gedogen is vloeiend. Wanneer houdt handhaving op en begint gedogen? Formeel gezegd: handhaving is het opleggen van een sanctie tegen een overtreding. Als geen sanctie wordt opgelegd, gedooft het bestuur. En juist hier schijnt enige differentiatie op zijn plaats. Is het de bedoeling een evenwichtig handhavingsbeleid te voeren (het optreden tegen overtredingen om een adequaat niveau van normbevestiging en naleving te bereiken) dan vraagt dat om een zekere prioriteitstelling.

Wordt daardoor voor bepaalde normovertredingen geen actief handhavingsbeleid gevoerd, dan is er geen sprake van gedogen. Als een bestuursorgaan na een zorgvuldige belangenafweging gedooft - al dan niet onder het stellen van voorwaarden - is er sprake van expliciet gedogen. Komt gedogen voort uit het onvermogen of uit onwil tot handhaven (regelgeving is slecht uitvoerbaar, handhavende instantie is slecht geëquipeerd, weinig capaciteit etc.) dan is sprake van impliciet gedogen. Gedogen op laatstgenoemde gronden is onaanvaardbaar¹⁰.

Als voldaan wordt aan de vereisten voor gedogen maar de te gedogen overtreding is ontstaan als gevolg verwijtbaar gedrag van de zijde van de overtreder wordt door de politie proces-verbaal opgemaakt. Wanneer de gedoogtermijn is verstreken en de strijdigheid bestaat nog of voorwaarden van een gedoogbeschikking niet worden nageleefd kan alsnog handhavend worden opgetreden.

Wanneer is gedogen aanvaardbaar?

Op de juiste wijze ingezet, kan gedogen zorgen voor de nodige flexibiliteit die in de sfeer van een bepaald normencomplex noodzakelijk is ¹¹. Het bestuur kan de gevolgen van het gedogen voor een groot deel zelf in de hand houden door:

- duidelijkheid te verschaffen over wat wordt gedoogd;
- hoelang zal worden gedoogd;
- wiens overtreding wordt gedoogd;
- en onder welke condities wordt gedoogd.

Gedogen is aanvaardbaar:

- Slechts in uitzonderingsgevallen en
- onder voorwaarde dat de situatie beperkt is in omvang en/of tijd.

Gedogen dient:

- expliciet en na zorgvuldige kenbare belangenafweging plaats te vinden, en
- aan controle te zijn onderworpen.

Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag van het bestuursorgaan worden gevergd dit niet te doen. Dit kan zich voordoen indien concreet uitzicht op legalisatie bestaat of er sprake is van een overmacht- of overgangssituatie. Dit is een situatie waarbij het achterliggend belang beter gediend is met het tijdelijk afzien van handhavend optreden. Hieronder worden deze situaties kort toegelicht.

Overmacht situatie

Bij een dergelijke situatie heeft het handhaven van wettelijke regels ongewenste consequenties uit oogpunt van het door de overtreden rechtsregel beschermde belang. In dit soort situaties biedt de afweging van belangen weinig ruimte. De situatie dwingt tot het laten prevaleren van een bepaald belang boven de andere betrokken belangen. Het is een onvoorziene situatie waarin de overtreding in beginsel niet voor (tijdelijke) legalisatie in aanmerking komt en het ontstaan van de situatie het resultaat is van omstandigheden die buiten de beschikkingsmacht en schuld van de overtreder liggen. Een tijdelijke storing bij een afvalverwerkingsbedrijf waardoor bij de toeleveranciers meer afval of afval gedurende een langere tijd moet worden opgeslagen dan is toegestaan is een voorbeeld van een overmachtssituatie.

Overgangssituatie

In overgangssituaties kan gedogen aanvaardbaar zijn als de consequenties van handhaving niet in redelijke verhouding staan tot de belangen die met (onmiddellijke) handhaving gemoeid zouden zijn. Bij een *overgangssituatie* kan het bijvoorbeeld gaan om:

- de situatie waarin nieuwe regelgeving in voorbereiding is en redelijkerwijs mag worden verwacht dat daarmee de overtreding spoedig wordt gelegaliseerd;
- situaties waarin een overtreding voortvloeit uit een uitspraak van de bestuursrechter waarbij een verleende vergunning door de bestuursrechter is vernietigd op formele gronden, terwijl de activiteit redelijkerwijs alsnog (ten volle) vergunbaar moet worden geacht.

Gedogen kan aanvaardbaar zijn als het achterliggende belang, dat een norm primair beoogt te beschermen, in uitzonderingsgevallen, die de wetgever niet heeft voorzien, beter gediend is met (tijdelijk) al dan niet onder voorwaarden afzien van handhaving. Ook kan een zwaarder wegend belang gedogen soms rechtvaardigen. Rechtsbeginselen kunnen ertoe leiden dat ook andere belangen dan het door de norm te beschermen belang moeten worden meegenomen in de afweging.

Voor al deze omstandigheden geldt dat zij slechts in uitzonderingsgevallen en onder zorgvuldige belangenafweging kunnen worden toegepast mits het gedogen zoveel mogelijk in omvang en tijd beperkt is.

Gedogen beperken in omvang en/of tijd

Gedogen is slechts aanvaardbaar zolang en voor zover zich de betreffende uitzonderingssituatie voordoet. Zodra de formele gedoogtermijn is verstreken, of er andere omstandigheden zijn die de gedoogsituatie doen beëindigen, wordt overgegaan tot handhaving. Ook kan de noodzaak om te gedogen weggenomen



worden door de situatie te legaliseren. Is (tijdelijke) legalisering van de overtreding mogelijk, dan verdient dit altijd de voorkeur boven gedogen. De situatie mag slechts tijdelijk worden gedoogd. Dit betekent dat er een concrete eindtermijn moet worden genoemd. De totale tijdspanne waarover wordt gedoogd, moet zo kort mogelijk zijn.

Gedogen expliciet en na zorgvuldige kenbare belangenafweging

Gedogen moet altijd in de vorm van een beschikking. Een gedoogbeschikking dient expliciet en na zorgvuldige kenbare belangenafweging te worden genomen. Ook moet de gedoogbeschikking uiteraard voldoen aan de overige eisen die de Algemene wet bestuursrecht aan besluiten stelt.

Alleen als gedoogbeschikkingen expliciet en dus ook schriftelijk zijn genomen en tevens van een zorgvuldige en kenbare motivering zijn voorzien, zijn ze ook daadwerkelijk onderworpen aan de mogelijkheid van controle. Het besluit zal ook duidelijk moeten zijn over de gedragingen die gedoogd worden en over de (eind)termijnen en de voorwaarden die aan het gedogen gesteld worden. Ook moet in de beschikking een verwijzing staan dat derden alsnog tegen de toestemming bezwaar kunnen maken. Noodzakelijk is ook dat in de beschikking vermeld staat dat het de verantwoordelijkheid van het Openbaar Ministerie voor de strafrechtelijke rechtshandhaving onverlet laat.

Gedogen aan controle onderwerpen

Wil de overheid geloofwaardig zijn dan is het van evident belang dat de gedogende instantie zelf de controle uitoefent. Een actieve houding en extra aandacht zijn dus vereist.

Dat gedoogbeschikkingen niet moeten worden verward met echte vergunningen blijkt vooral wanneer de handhaving van gedoogvoorwaarden aan de orde is.

Gedoogvoorwaarden bevatten de condities waaronder het bestuur bereid is geen gebruik te maken van de handhavingsbevoegdheid. Indien de overtreder zich niet aan de condities houdt riskeert hij een sanctie. Omdat de overtreding van gedoogvoorwaarden niet kan worden gezien als de overtreding van een wettelijk voorschrift, kan de overtreding van dergelijke voorwaarden geen grondslag vormen voor het nemen van een sanctiebeschikking. Wel kan een dergelijke overtreding de aanleiding vormen voor een sanctie ter zake van de oorspronkelijke overtreding.

Uitgangspunt is dat aan de inzet van de bestuurlijke handhavingsinstrumenten een belangenafweging vooraf dient te gaan. Het feit dat het bestuur een bepaalde overtreding heeft gedoogd, is een factor die op verschillende plaatsen in die belangenafweging een rol speelt waarbij de belangen van de overtreder, van derden en het algemeen belang zorgvuldig dienen te worden afgewogen.

Dat kan ertoe leiden dat ondanks het eerdere gedogen toch kan worden opgetreden. Om te voldoen aan de evenredigheidseis van art. 3:4, tweede lid, Awb kan het echter nodig zijn de overtreder enigszins tegemoet te komen, door hem bijvoorbeeld een langere termijn te gunnen, feitelijke medewerking te verlenen bij het ongedaan maken van de overtreding en - in een uitzonderlijk geval - door financiële compensatie aan te bieden voor tenietgegangene investeringen (bijvoorbeeld indien er sprake was van vooraf gekwalificeerd gedogen en de overtreder onder invloed daarvan investeringen heeft verricht).

Afstemming met de handhavingspartners

- *Interne afstemming:* Binnen een handhavende organisatie dient een gedoogbeschikking goed afgestemd te worden. Zo zal er binnen een gemeente veelal overleg moeten plaatsvinden tussen milieu, brandweer, ruimtelijke ordening en bouwen, om te voorkomen dat een situatie uit het ene oogpunt zou worden gedoogd terwijl dit op de andere gebieden niet mogelijk is.
- *Externe afstemming:* Om een weloverwogen belangenafweging te kunnen maken is het van belang dat ook de handhavingspartners bij het nemen van gedoogbeschikkingen betrokken worden. Op grond van het landelijk beleidskader inzake gedogen wordt de VROM-Inspectie voorafgaand aan het besluit om te gedogen om een reactie op de concept-gedoogbeschikking gevraagd. Daarnaast wordt het Openbaar Ministerie op de hoogte gebracht van de ontstane gedoogsituatie. Aangezien gedoogbesluiten alleen in beperkte mate bestuurlijke handhaving toelaten is de rol van politie en Openbaar Ministerie heel belangrijk. Immers het gedoogbesluit laat de mogelijkheid voor strafrechtelijk handhaving onverlet. Het bestuur kan pas handhavend optreden wanneer de gedoogbeschikking is ingetrokken. Zouden zich overtredingen voordoen dan kan strafrechtelijk optreden snel en adequaat het nalevingsgedrag bevorderen. De dreiging van strafrechtelijk optreden kan tevens een drukmiddel vormen voor de naleving van de gedoogvoorwaarden. Hierover dient, zoals boven al vermeld, wel melding te worden gemaakt in de gedoogbeschikking.

Een afschrift van de gedoogbeschikking wordt gezonden aan: *het Openbaar Ministerie; de Politie; de Inspectie Leefomgeving en Transport en zonodig andere betrokken instanties.*

Procedurale eisen voor een gedoogbeschikking

Beslissing tot gedogen is beschikking

Uit de Algemene wet bestuursrecht en de door de bestuursrechter gevormde jurisprudentie volgt onduidelijk dat de schriftelijke beslissing om te gedogen moet worden aangemerkt als een beschikking¹². Een beslissing om te gedogen moet berusten op een verzoek van de inrichtinghouder.



In de Algemene wet bestuursrecht is bepaald dat de aanvraag tot het geven van een beschikking schriftelijk moet worden ingediend. De aanvraag moet ondertekend zijn en tenminste de volgende informatie bevatten (artikelen 4:1, 4:2 Awb):

- de naam en het adres van de aanvrager;
- de dagtekening;
- een aanduiding van de beschikking die wordt gevraagd;
- gegevens en bescheiden die voor de beslissing op de aanvraag nodig zijn en waarover de aanvrager redelijkerwijs de beschikking kan krijgen.

Motivering

De aanvrager moet in zijn gedoogverzoek gemotiveerd ingaan op de bijzondere omstandigheden die naar diens oordeel gedogen in zijn geval rechtvaardigen. Daarbij kan aansluiting gezocht worden bij de bijzondere omstandigheden die in het algemeen aanleiding kunnen zijn voor een gedoogsituatie: concreet zich op legalisatie (ontvankelijke aanvraag is ingediend, en voorlopige inschatting is 'vergundbaar'), onevenredigheid van handhaving in het licht van de daarmee te dienen belangen, andere verantwoorde bescherming van het belang dat de overtreden rechtsregel beoogt te beschermen.

Verlenging geldigheidsduur gedoogbeschikking

Voor een verlenging van de geldigheidsduur van een besluit om te gedogen moet opnieuw aan de inhoudelijke eisen worden getoetst. Een besluit tot verlenging van de geldigheidsduur moet ook gebaseerd zijn op een schriftelijk en gemotiveerd verzoek.

Vorbereiding besluit tot gedogen

De voorbereiding van een besluit om te gedogen dient plaats te vinden met in achtneming van de afdelingen 3.2 en 4.1.2 van de Awb. In afdeling 3.2 is vastgelegd dat een besluit zorgvuldig moet worden voorbereid. Dit betekent dat het bestuursorgaan bij de voorbereiding de nodige kennis over de relevante feiten en af te wegen belangen vergaart (artikel 3:2 Awb) en een goede belangenafweging maakt (artikel 3:4 en 3:5 Awb). In afdeling 4.1.2 is geregeld dat de aanvrager en/of andere belanghebbende in principe in de gelegenheid moeten worden gesteld hun zienswijze naar voren te brengen voordat het besluit om te gedogen daadwerkelijk wordt genomen. De zienswijze kan naar keuze mondeling of schriftelijk naar voren worden gebracht (artikel 4:9 Awb). De ingediende zienswijze wordt betrokken bij de verdere besluitvorming. Overigens hoeft niet in alle gevallen gelegenheid te worden geboden voor het indienen van een zienswijze (zie de uitzonderingen in de artikelen 4:7 en 4:8 van de Awb). Daarnaast kan het bestuursorgaan op grond van artikel 4:11 van de Awb de toepassing van de procedure achterwege laten voor zover de vereiste spoed zich daartegen verzet, de belanghebbenden al de gelegenheid hebben gehad hun zienswijze bij een eerdere beschikking of bij een ander bestuursorgaan naar voren te brengen en zich sindsdien geen nieuwe feiten of omstandigheden hebben voorgedaan of het met de beschikking beoogde doel slechts kan worden bereikt indien de belanghebbende daarvan niet al tevoren in kennis is gesteld.

In het voorgaande wordt gesproken over de voorbereidingen van een besluit om te gedogen. Maar wat als het bestuursorgaan het gedoogverzoek wil afwijzen? Over het algemeen wordt aangenomen dat het afwijzen van een gedoogverzoek geen besluit is. Slechts in bijzondere gevallen wordt het afwijzen van een gedoogverzoek door de bestuursrechter gezien als een besluit.

Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als aan het gedoogverzoek zeer klemmende, concrete gronden voor het aannemen van een rechtsplicht tot gedogen ten grondslag liggen. Hier moet de opmerking gemaakt worden dat de jurisprudentie over het zijn van een bijzonder geval zeer casuïstisch is en geen eenduidig beeld schetst.

Dat het afwijzen van een gedoogverzoek in de meeste gevallen niet als een besluit kan worden aange-merkt, betekent dat de Awb niet van toepassing is op dergelijke beslissingen. Tegen een dergelijke beslissing kan dus bijvoorbeeld geen bezwaar worden gemaakt.

Wel dient het bestuursorgaan bij een dergelijke beslissing de Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur in acht te nemen. In de praktijk komt het dus wel voor dat het bestuursorgaan dat van plan is een gedoogverzoek af te wijzen van tevoren de aanvrager om zijn mening hierover vraagt.

In overeenstemming met het landelijk beleidskader inzake gedogen wordt, in het geval het bevoegd gezag voornemens is een gedoogbeschikking vast te stellen, de VROM-Inspectie voorafgaand aan het nemen van dat besluit in de gelegenheid gesteld een reactie te geven op de concept-gedoogbeschikking.

Gedoogvoorwaarden

Gedoogvoorwaarden bevatten de condities waaronder het bevoegde gezag bereid is geen gebruik te maken van ter beschikking staande bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten. Daarbij moet vooral gedacht worden aan beschermende voorwaarden die ervoor zorgen dat het door de overtreden rechtsregel beschermde belang genoegzaam is gewaarborgd en voorkomen wordt dat in zoverre (materieel) gezien een verslechtering optreedt ten opzichte van een legale situatie. Voor zover aan de



orde en mogelijk sluiten de gedoogvoorwaarden aan bij de voorschriften die aan een nog te verlenen vergunning zullen worden verbonden. Bij overmacht situaties worden aan het besluit om te gedogen zodanige voorwaarden verbonden dat de mogelijk nadelige gevolgen voor het door de rechtsregel beschermde belang zoveel mogelijk worden beperkt en geneutraliseerd. In de beschikking kan worden opgenomen dat de gedoogvoorwaarden gedurende de geldigheidsduur van de gedoogbeschikking kunnen worden aangevuld of gewijzigd. Als één of meerdere gedoogvoorwaarden niet worden nageleefd zal het bevoegde gezag in de meeste gevallen eerst manen tot naleving van de gedoogvoorwaarden. Als de situatie daarna niet verandert dan wordt het besluit tot gedogen ingetrokken en wordt alsnog handhavend opgetreden tegen de overtreding. Dit handhavend optreden zal geschieden overeenkomstig de 'Handhavingsstrategie'.

Beslistermijn en opschorting beslistermijn

Op een aanvraag om te gedogen wordt beslist overeenkomstig afdeling 4.1.3 van de Awb. Dit betekent dat op een aanvraag om te gedogen in principe binnen acht weken na ontvangst wordt beslist (artikel 4:13 Awb). De aanvraag moet dan wel voldoen aan de eisen: de aanvrager moet gemotiveerd aangeven welke bijzondere omstandigheden naar diens oordeel gedogen in dit geval rechtvaardigen. Is het verzoek niet of niet voldoende gemotiveerd en zijn er aanvullende gegevens nodig om te kunnen beslissen op de aanvraag dan kan de beslistermijn worden opgeschort (artikelen 4:5 en 4:15 Awb). De beslistermijn wordt in dat geval opgeschort met ingang van de dag waarop het betreffende bestuursorgaan de aanvrager uitnodigt de aanvraag aan te vullen, tot de dag waarop de aanvraag is aangevuld of de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken.

Soms is het niet mogelijk om binnen acht weken te beslissen op een aanvraag om te gedogen bijvoorbeeld omdat de zaak heel complex is. In dat geval kan het betreffende bestuursorgaan een andere beslistermijn vaststellen. Deze termijn moet echter wel redelijk zijn en de aanvrager moet daarvan in kennis worden gesteld (artikel 4:15 Awb).

Bekendmaking en publicatie gedoogbesluiten

Het besluit om te gedogen wordt bekendgemaakt met inachtneming van afdeling 3.6 van de Awb. Dit betekent dat de bekendmaking van een besluit om te gedogen gebeurt door toezending of uitreiking van dit besluit aan de aanvrager en eventuele andere belanghebbenden. De bekendmaking is van belang omdat anders de gedoogbeschikking niet in werking treedt.

Naast de bekendmaking van het besluit wordt een kennisgeving van het besluit of de zakelijke inhoud van het besluit digitaal gepubliceerd. Dit om extra transparant te zijn. In de kennisgeving wordt aangegeven dat tegen het besluit om te gedogen door belanghebbenden bezwaar kan worden gemaakt bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen en wel binnen 6 weken nadat het besluit om te gedogen bekend is gemaakt. Ook wordt aangegeven bij welke bestuursrechter daarnaast kan worden verzocht een voorlopige voorziening te treffen ten aanzien van het besluit om te gedogen.

Bijlage 5 Intrekkingsstrategie

Het komt voor dat na het verlenen van de vergunning geen of pas na lange tijd van de vergunning gebruik wordt gemaakt. Wanneer ongebruikte vergunningen jaren geleden zijn verleend en niet zijn ingetrokken, blijft vaak het recht bestaan om hiervan gebruik te maken.

Om uiteenlopende redenen vinden wij het ongewenst om verleende vergunningen in stand te laten zonder dat daar binnen een bepaalde termijn gebruik van wordt gemaakt. Zo willen wij voorkomen dat er een stuwmeer ontstaat van latente (ongebruikte) vergunningen. Daarmee voorkomen wij ook dat (nieuwe) planologische, stedenbouwkundige of andere inzichten over de fysieke leefomgeving doorkruist worden door vergunde, nog te realiseren of te slopen bouwwerken en het gebruik ervan. Door oude vergunningen in stand te houden kunnen projecten worden gerealiseerd en in gebruik worden genomen volgens verouderde (bouw)technische inzichten, milieutechnische aspecten of zelfs in strijd met nieuwe (planologische) regels. Dit vinden wij ongewenst. Ook voor de rechtszekerheid van omwonenden en belanghebbenden is het ongewenst oude vergunningen in stand te houden. Doordat de bekendmaking van deze besluiten lang geleden kan hebben plaatsgevonden, kunnen zij alsnog verrast worden door de activiteiten. Daarnaast is het vanuit administratief oogpunt gewenst dat het gemeentelijke (bouw)archief zoveel mogelijk overeenstemt met de feitelijke situatie. Ook voor het beheer van de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG) is een actuele administratie nodig. Wij willen daarom na verloop van een bepaalde periode omgevingsvergunningen geheel of gedeeltelijk intrekken.

Op grond van artikel 5.40 lid 2 Ow kan het bevoegd gezag de omgevingsvergunning geheel of gedeeltelijk intrekken, voor zover;

- a. in gevallen of op gronden die bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald;
- b. als gedurende een jaar of een in de vergunning bepaalde langere termijn geen activiteiten zijn verricht met gebruikmaking van de vergunning;
- c. op verzoek van de vergunninghouder;
- d. voor een activiteit als bedoeld in artikel 5.31, eerste lid: in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur, waarbij artikel 5.31, tweede en derde lid, van overeenkomstige toepassing is;
- e. voor een milieubelastende activiteit of een wateractiviteit waarvoor met toepassing van artikel 16.7, eerste lid, aanhef en onder b, gecoördineerd omgevingsvergunningen zijn verleend: als de omgevingsvergunning voor de samenhangende wateractiviteit respectievelijk de milieubelastende activiteit is ingetrokken;
- f. voor een activiteit als bedoeld in artikel 5.3 of 5.4: in gevallen of op gronden die in de waterschapsverordening respectievelijk de omgevingsverordening zijn bepaald.

Werkwijze

De procedure tot intrekking van een omgevingsvergunning vindt vanzelfsprekend plaats op grond van de geldende wettelijke voorschriften, waarbij in hoofdregel dezelfde procedure geldt als wanneer deze activiteit zou worden aangevraagd en vergund.

Voornemen intrekking/ zienswijze

Bij de reguliere procedure zenden wij eerst aan vergunninghouder een voornemen tot intrekking. Bij de uitgebreide procedure is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van de Awb (afdeling 3.4) van toepassing en leggen wij een ontwerp-beschikking ter inzage. In beide procedures, zij het op andere gronden, stellen wij de vergunninghouder in de gelegenheid zijn zienswijzen op de voorgenomen intrekking naar voren te brengen. Als de vergunninghouder daarop niet reageert, trekken wij de vergunning in beginsel in. Bij zienswijzen beoordelen wij of voldoende gronden aanwezig zijn om niet tot intrekking van de vergunning over te gaan. Hiertoe inventariseren wij alle in aanmerking te nemen belangen en wegen deze tegen elkaar af.

Nadere termijn

Als redelijke gronden aanwezig zijn om niet direct tot intrekking van de vergunning over te gaan, stellen wij een concrete nadere termijn (met einddatum) waarbinnen de vergunninghouder alsnog gebruik moet maken van de vergunning. Dit betekent feitelijk aanvangen van of hervatten van de uitvoering van de werkzaamheden en/of ingebruikname. De nadere termijn leggen wij schriftelijk vast.

Als na de nader gestelde termijn geen aanvang is gemaakt met de uitvoering of hervatting van de werkzaamheden of in gebruik name van het project trekken wij de vergunning alsnog in. Hiertoe zetten wij in beginsel de oude procedure voort.

Bijlage 6 Communicatiestrategie



Bijlage 7 Uitwerking beleids- en kwaliteitsdoelen

Algemeen doel	Beleidsdoelen	Indicatoren	Streefwaarde	Toelichting
Uitvoeringskwaliteit	In geval van instellen van bezwaar en/of beroep is het bezwaar/beroep ongegrond of niet ontvankelijk	% procedures van vergunningen, intrekkingen, handhavingszaken/verzoek om handhaving, actualisering en maatwerkvoorschriften waarbij bezwaar-/beroepsschriften ongegrond dan wel niet ontvankelijk zijn of worden ingetrokken	80%	Rapportage bezwaren- cie. Info jaarlijks 1 maart gereed Verslagen loopt vaak een jaar achter.
	Klachten / meldingen (IJVI) worden geregistreerd en geanalyseerd (trend-analyse).	- Aantal klachten - Uitgevoerde klachten/melding-analyse	Jaarlijkse klachten/ Melding-analyse	Dit gaat niet over klachten Awb.
	De landelijk vastgestelde handhavingsstrategie omgevingsrecht (LHSO) wordt gehanteerd	Aantal keren dat er is afgeweken van de LHSO	Jaarlijkse analyse op de afwijkingen van de LHSO	Vooralsnog alleen afwijkingen generiek registreren, nog niet per matrixdeel. Registratie per matrixdeel opnemen in groei-model voor 2026
	Er is een hoog naleefgedrag	In max. % van de 1 ^e controles is sprake van zware overtredingen van de wetgeving (als bedoeld in de LHSO A4, B3, B4, C2, C3, C4, D1, D2, D3, D4)	5%	
		In max. % van de 1 ^e controles is sprake van overtreding van wetgeving (als bedoeld in de LHSO A1, A2, A3, B1, B2, C1)	40%	
	Opvolging van 1 ^e controle is hoog	% hercontroles waarbij een eerder geconstateerde overtreding weer wordt geconstateerd	<5%	
	Aantal uitgevoerde controles die niet in orde zijn	In max. % van de 1 ^e controles is sprake van overtredingen.	<20%	Dit halen wij uit ons Dashboard VTH en monitoren wij maandelijks
		In max. % van de 1 ^e controles is sprake van overtredingen waarbij vervolgacties nodig zijn.	<15%	
	Energiezuinigheid/ energiebesparing wordt meegenomen in VTH-proces	% vergunningen/ meldingen waarbij aspect energiezuinigheid/ besparing wordt meegenomen	100%	Actiepunt vanuit duurzaamheid. Dit aspect maakt deel uit van de toetsing en toezicht aan het Bbl. Opgemerkt moet worden dat voor de bouwactiviteit melding (gevolgklasse 0 en 1 bouwwerken) dit niet meer door de gemeenten wordt uitgevoerd. Dit omvat 90% van het werk.
		Aanbieden mediation/ buurtbemiddeling bij handhavingsverzoeken, voortdurende klachten en bezwaren.	100%	Dit wordt altijd aangeboden.
		Oplossing door mediation/ buurtbemiddeling in % van de ingezette trajecten	50%	



		Afgehandelde verzoeken om handhaving binnen 8 weken.	80%	
		Aantal malen bezwaar in % van het aantal besluiten op handhavingsverzoeken	20%	
		Waarvan ongegrond	80%	
		Aantal malen beroep in % van het aantal beslissingen op bezwaarschriften	10 %	
		Waarvan ongegrond	80%	
		Aantal malen opleggen van LOD (alles in fysieke domein)	10	
		Na opleggen LOD, overtreding omgedaan gemaakt binnen de gestelde termijn.	80%	
		Aantal malen opleggen LOB	0-1	
Dienstverlening (gedrag)	De organisatie is goed bereikbaar	24 uren bereikbaarheid ingesteld voor melding calamiteiten VTH-thuistaken	100%	Piketdienst via Beheer met mogelijkheid van doormelding aan toezichthouders
	Verzender krijgt snel antwoord na schriftelijk verzoek via brief of mail	De tijd tussen de ontvangst van het verzoek en het verzenden van ontvangstbevestiging	1 werkdag (bij brief), per omgaande (mail)	Bij toezending aan info@raalte.nl volgt er geautomatiseerd een ontvangstbevestiging
	Informeel verzoek (informatie)	De tijd tussen de ontvangst van het verzoek en het verzenden van de reactie.	5 werkdagen	Reactie kan ook procesvoorstel zijn. Het gaat niet om informatie onder de WOO
	De organisatie is goed bereikbaar	24 uren bereikbaarheid ingesteld voor melding calamiteiten VTH-thuistaken	100%	Dit maakt deel uit van het organisatie brede onderzoek naar klanttevredenheid
Dienstverlening (proces)	Beschikkingen en meldingen worden tijdig en correct (juridische en collegiale toets) afgehandeld	% buiten de termijn verleende meldingen en beschikkingen reguliere (8 weken) procedure	0%	
		% buiten de termijn verleende beschikkingen uitgebreide procedure (26 weken)	10%	
		Max. % gevallen waarin de beslistermijn wordt verlengd.	40%	
	Belanghebbenden hebben inzicht in VV of HH proces	% brieven inzake procedures waarin proces en voortgang zijn opgenomen	100%	Vanaf 2024 standaard onderdeel in ons werkproces.
	Klachten worden behandeld	In % de klachten die in behandeling worden genomen (anonieme klachten worden alleen behandeld bij dreiging, gezondheid en/of veiligheid).	80%	Het in behandeling nemen van klachten is risicogestuurd.
		De tijd tussen het indienen van de klacht en in behandeling nemen.	5 werkdagen	Reactie kan ook procesvoorstel zijn.
Financiën	We heffen indien mogelijk kostendekkende leges	Volgens vastgestelde legesverordening	Maximaal 100%	Dit volgt uit het periodieke kostendekkendheidsonderzoek

Bijlage 8 Bouwplantoetsing

Landelijke tendens is dat er steeds meer vergunningsvrij mag worden gebouwd. De overheid treedt hierbij terug en de aanvrager/bedrijfsleven wordt hierbij zelf verantwoordelijk om aan het Besluit bouwwerken leefomgeving te voldoen.

Vergunningsvrije activiteiten onder de Omgevingswet De wetgever heeft bij vergunningsvrije activiteiten bepaald dat de risico's bij deze activiteiten beperkt zijn. Onder de Omgevingswet is de systematiek gewijzigd: de activiteit bouwen is opgesplitst in twee onderdelen:

- Technische bouwactiviteit (constructieve en brandveiligheidseisen)
- Omgevingsplanactiviteit bouwen (ruimtelijke inpassing)

Voor beide onderdelen zijn uitzonderingen op de vergunningplicht vastgelegd in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl):

- Voor de technische bouwactiviteit: artikelen 2.25 en 2.26 Bbl benoemen vergunningsplichtig gevallen; artikel 2.27 Bbl geeft de uitzonderingen (vergunningvrij).
- Voor de omgevingsplanactiviteit: artikel 2.29 Bbl bevat de landelijke lijst van vergunningvrije activiteiten.

Daarnaast bevat het tijdelijke deel van het omgevingsplan (bruidsschat) aanvullende regels over vergunningvrij bouwen.

Door deze nieuwe systematiek is de beoordeling complexer geworden. Dit leidt tot meer informatieverzoeken van burgers voorafgaand aan het indienen van een omgevingsvergunning. Tegenover deze extra informatieverstrekking staan geen legesinkosten, omdat vergunningsvrije activiteiten geen vergunning vereisen.

Deel toetsing Besluit bouwwerken leefomgeving door externe adviseurs In de gemeente wordt een deel van het Bbl getoetst door externe adviseurs. Het betreft in dit geval de brandveiligheidsvoorschriften door de Veiligheidsregio IJsselland (VRIJ) en slopen (met asbest), en, voor zover noodzakelijk, geluid door de Omgevingsdienst IJsselland.

Veiligheidsregio

De gemeente hecht veel belang aan brandveiligheid. De VRIJ toetst de meer complexe aanvragen (zorginstellingen, kinderdagverblijven en of gebouwen waar minder zelfredzame mensen aanwezig zijn etc) en aanvragen waar een niet standaard gelijkwaardige oplossing wordt toegepast. Verder behandelt de VRIJ ook de aanvragen waar het gaat om grote brandcompartimenten betreft, een verblijfsvloer hoger dan 20 m is gelegen, er ondergronds gebouwd wordt, er specifieke brandveiligheidsinstallaties worden geïnstalleerd, als er voor het bouwwerk een gebruiksvergunning nodig is, of combinaties van deze toepassingen. De overige aanvragen worden door de gemeente zelf op het thema brandveiligheid getoetst.

Omgevingsdienst

De eerste behandeling van sloopmeldingen ligt bij de Omgevingsdienst. Zij filteren de meldingen op "sloop met asbest" en sloop zonder asbest. Meldingen van sloop zonder asbest vallen vervolgens ter afdoening terug naar de gemeente. Dit gebeurt digitaal via IJVI. Het afdoen van de sloopmeldingen waarin asbest aan de orde is af, inclusief het toezicht op slopen met asbestverwijdering ligt bij Omgevingsdienst. Het overige toezicht en handhaving op het onderwerp bouwen (inclusief sloop zonder asbest) wordt uitgevoerd door de gemeente zelf. Met dit beleid voldoen we aan de kwaliteitscriteria en werken we de doelen van de Verordening kwaliteit VTH uit.

Bouwplantoetsing op basis van criteria De bouwplantoetsing wordt afgehandeld binnen het domein Ruimte. De vergunningverleners van dit domein streven naar een goede en vlotte afhandeling van de vergunningsaanvraag. Voor elke in behandeling zijnde aanvraag is een plantoetsers verantwoordelijk voor de bouwplantoetsing.

De plantoetsers voeren het ruimtelijke deel van een bouwactiviteit uit en voor het technische deel wordt voor de activiteiten verbouw en gevolgklasse 2 en 3 de activiteiten getoetst. Deze toetsing bestaat in de praktijk uit verschillende onderdelen: de algemene beoordeling, de ruimtelijke beoordeling, de constructieve beoordeling, de brandveiligheid en de toetsing van overige aspecten, zoals b.v. de energiewaarden of technische eisen voor installaties.

Enkele van deze onderdelen worden geheel of gedeeltelijk extern getoetst, een gedeelte van de brandveiligheid (de complexe zaken) van de brandveiligheid door de Veiligheidsregio en het totale milieugedeelte en de sloopmeldingen door de Omgevingsdienst.

De overige onderdelen nemen de specialisten binnen het domein voor hun rekening. Onder andere is er in deeltijd een constructeur binnen de gemeente aanwezig, hij toetst de constructieve veiligheidsas-



pecten. Het toezicht op de naleving van wetten en regels geschiedt door cluster Toezicht en Handhaving van hetzelfde domein Ruimte.

Veiligheidsaspecten krijgen, vrijwel altijd, aandacht. Aspecten die vooral liggen op het vlak van consumentengemak minder. Bij bouwwerken met een publieke functie, of publieke toegankelijkheid, worden de belangrijke onderdelen extra gecontroleerd.

Voor de bouwplantoetsing zijn de volgende punten van belang:

- Vaststellen en vastleggen van toetsingscriteria waarop een vergunning wordt getoetst. Dat gebeurt onder andere door middel van dit beleidsplan.
- Vaststellen van algemene normen voor goede dienstverlening door de organisatie
- Werken en streven naar een kortere doorlooptijd tijdens de behandeling van de aanvraag.
- Verbetering van de digitale werkomgeving.

Bouwplantoetsing onder de Wkb

Door de inwerkingtreding van de Omgevingswet per 1 januari 2024, valt een deel van de bouwplantoetsing onder de Wkb en wordt de uitgevoerde bouwtechnische toets voor gevolgklasse 1 uitgevoerd door de private kwaliteitsborger. In bijlage 9 is het beleid opgenomen voor de Wkb.

Bijlage 9 Uitvoeringsbeleid Wet kwaliteitsborging voor het bouwen

1. Inleiding

De Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (hierna: Wkb) is gelijktijdig inwerking getreden met de Omgevingswet. Met deze wet kiest de overheid voor een terugtrekkende overheid, waarbij er meer verantwoordelijkheid komt te liggen bij private partijen. De gemeente toetst bouwplannen vooraf niet meer preventief aan de bouwtechnische voorschriften. In plaats daarvan schakelen initiatiefnemers en bouwers een onafhankelijke kwaliteitsborger in. Deze kwaliteitsborger toetst het bouwplan en is verantwoordelijk voor het toezicht tijdens de bouwfase. Dit betekent een nieuwe manier van werken voor de gemeente.

1.1 Stimulans voor goede bouwkwaliteit

De Wkb heeft als doelstelling om de bouwkwaliteit en de positie van de consument te verbeteren en de kwaliteitsverbetering te stimuleren en faalkosten te verminderen. De Wkb beoogt dit te bereiken door de inschakeling van onafhankelijke kwaliteitsborgers. Daarnaast vergroot de wet de aansprakelijkheid van aannemers richting particuliere en professionele opdrachtgevers. De privaatrechtelijke regeling valt buiten de scope van dit beleid.

1.2 Gefaseerde inwerkingtreding

De wetgever voert de Wkb gefaseerd in. De wet geldt eerst alleen voor nieuwe bouwwerken in gevolgklasse 1. Dit is de laagste risicoklasse, waar bijvoorbeeld eengezinswoningen en kleine bedrijfspanden onder vallen. Bouwwerken in gevolgklasse 2 en 3, monumenten en verbouwing binnen gevolgklasse 1 vallen voorlopig niet onder kwaliteitsborging. Ook valt het verbouwen van bouwwerken in gevolgklasse 1 niet onder de Wkb.

De volgende bouwwerken vallen onder gevolgklasse 1:

- Grondgebonden woning (vrijstaand, twee-onder-een kap, rijtjes, woonwagen)
- Woonboten
- Vakantiehuis of -verblijf (niet in een logiesgebouw gelegen)
- Bedrijfspanden van maximaal 2 bouwlagen (opslag, stal, hal, magazijn, kas)
- Fiets- en voetgangersbruggen (niet over rijks- of provinciale wegen), maximaal 20 meter overspanning
- Bouwwerken geen gebouw tot 20 meter hoog (masten, antennes, windmolen)

Eén van de grote wijzigingen van de inwerkingtreding is de zogenoemde 'knip'. De knip zorgt voor een ruimtelijke en technische deel van de bouwactiviteit.

Het ruimtelijke deel regelt de toets aan het omgevingsplan, dit kan door een vergunningvrije activiteit, een omgevingsplanactiviteit of een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

Voor het technische deel is het eveneens mogelijk dat het om een vergunningvrije activiteit gaat, dat een bouwmelding op grond van de Wkb moet worden ingediend of een technische vergunning voor een bouwactiviteit moet worden aangevraagd.

1.3 Veranderende rollen en taken gemeente

Het nieuwe stelsel van kwaliteitsboring verandert de rol van de gemeente. Voor de gemeente komt de preventieve toetsing van bouwplannen te vervallen. Ook verschuift de toezichhoudende rol. De gemeente houdt geen toezicht meer, in plaats daarvan schakelen initiatiefnemers en bouwers een onafhankelijke kwaliteitsborger in, die de toetsing en het toezicht tijdens de bouw op zich neemt. Omdat een kwaliteitsborger geen handhavingsbevoegdheid heeft, blijft handhaving een gemeentelijke taak. Gemeenten ontvangen de benodigde gegevens pas na afloop van het bouwproces. Deze werkwijze zorgt voor een informatieachterstand ten opzichte van de eerdere werkwijze.

1.4 Het wettelijk kader

De Wet kwaliteitsborging op het bouwen (hierna: Wkb) is een integraal onderdeel van de Omgevingswet. Het wettelijk kader van de Wkb is opgenomen in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). In afdeling 2.2a van het Bbl zijn de regels opgenomen voor de bouwactiviteiten die onder de Wkb vallen. Op dit moment vallen verbouwactiviteiten niet onder de Wkb. Als de verbouwactiviteiten wel onderdeel worden van de Wkb, geldt dit beleid van rechtswege ook voor die bouwactiviteiten.

1.5 Bijzondere lokale omstandigheden

Van een bijzondere lokale omstandigheid is sprake wanneer door een specifiek lokaal risico of een unieke situatie het eindresultaat van een bouwactiviteit mogelijk niet voldoet aan de bouwtechnische regels zoals vastgelegd in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). In artikel 2.19, tweede lid, van



het Bbl staat dat bij een risicobeoordeling in ieder geval rekening moet worden gehouden met deze bijzondere lokale omstandigheden.

Daarnaast is in het Besluit kwaliteit leefomgeving bepaald dat in een borgingsplan moet worden beschreven op welke specifieke bouwwerkzaamheden de borging betrekking heeft. Ook hierbij moet rekening worden gehouden met de bijzondere lokale omstandigheden.

Op dit moment zijn er binnen de gemeente vier van deze omstandigheden vastgesteld. Indien de situatie daarom vraagt, kan de gemeente bijzondere lokale omstandigheden toevoegen of verwijderen. De actuele lijst wordt gepubliceerd op de gemeentelijke website. In Tabel 1 staan de omstandigheden die momenteel van kracht zijn.

Tabel 1 Bijzondere lokale omstandigheden gemeente Raalte

Bouw met bodemenergie	Op grond van artikel 3.43 van de Omgevingsverordening van de provincie Overijssel is het verboden om in de boringvrije zone Salland diep, die gehele gemeente Raalte beslaat, dieper dan 50 meter onder het maaiveld een bodemenergiesysteem aan te leggen. Bodemenergiesystemen die vlak bij elkaar (+/-150 m) worden geplaatst, kunnen invloed hebben op de temperatuur van de ondergrond. Deze bodemenergiesystemen kunnen elkaar positief of negatief beïnvloeden.
Bouwen in een Grondwaterbeschermingsgebied of intrekgebied	In grondwaterbeschermingsgebieden of intrekgebieden mag niet worden geboord of geheid en mogen geen zinken daken of bodemwarmtepompen (open of gesloten systeem) worden toegepast. Dit komt door de uitloging of aantasting van de kwaliteit van het grondwater.
Bouwen in serie bouw of casco	Als je een gebouw in delen bouwt of alleen de basis (casco) maakt, en het voldoet nog niet aan de eisen van het Besluit Bouwwerken Leefomgeving (BBL), dan moet in het borgingsplan worden aangegeven hoe de kwaliteitsborger kan bevestigen dat het gebouw volgens deze regels is gebouwd.
Geluid en geluidwerende gevel	Bij het bouwen van nieuwe huizen of het vervangen van oude, mag het geluid dat tegen de muren van huizen komt niet te hard zijn. Er zijn regels voor hoe hard dit mag zijn.

2. De fases van de bouwactiviteit

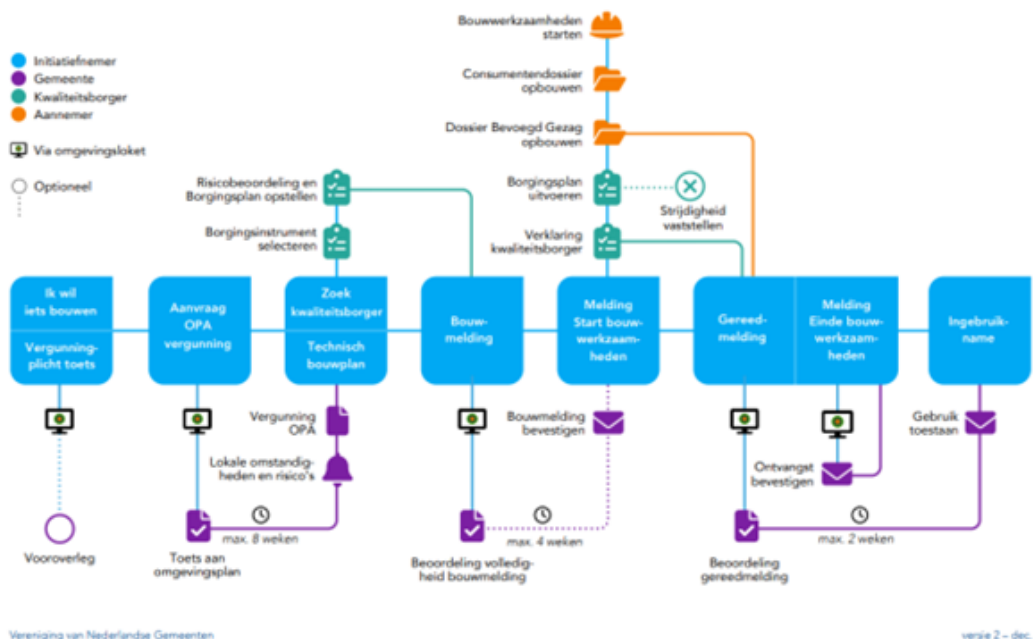
In dit beleid richten wij ons op de bouwmelding die wordt gedaan op basis van de Wkb. Het proces van een bouwmelding bestaat uit vijf fasen: de bouwmelding, de bouwfase en de gereed melding en ingebruikname.

Het gehele proces van een bouwactiviteit heeft diverse stappen waar de gemeente verantwoordelijk is voor het leveren van haar diensten. In Figuur 9, afkomstig van de VNG, is het proces overzichtelijk weergegeven.

Stappenplan Bouwen onder kwaliteitsborging (Wkb)



Regulier indieningsproces – gevolgklasse 1 bouwwerken



Figuur 9 Proces van een bouwactiviteit

Fase 1: de voorbereiding: Vergunning- of meldingsplicht

In deze fase wordt bepaald of voor een technische bouwactiviteit een omgevingsvergunning nodig is of dat een bouwmelding op grond van de Wkb moet worden gedaan. Om dit te toetsen kan de initiatiefnemer gebruikmaken van de vergunningscheck in het Digitaal Stelsel Omgevingswet (hierna: DSO). Daarnaast kan hij contact opnemen met het Omgevingsloket van de gemeente Raalte voor nadere informatie. Wanneer een initiatiefnemer een aanvraag indient voor een ruimtelijke vergunning of een vooroverleg, informeren wij hem dat voor de technische bouwactiviteit een bouwmelding moet worden ingediend.

Fase 2: de bouwmelding

Voorafgaand aan de bouwmelding moet de initiatiefnemer een onafhankelijke kwaliteitsborger inschakelen. Deze borgt de bouwkwaliteit en naleving van het Bbl en stelt een borgingsplan op waarin de werkwijze wordt vastgelegd.

Na afronding van het borgingsplan dient de initiatiefnemer minimaal vier weken vóór de start van de bouw een bouwmelding in bij de gemeente. De gemeente controleert de stukken op volledigheid volgens de indieningsvereisten. Er vindt geen preventieve inhoudelijke toets plaats, maar op basis van beleidskeuzes kan een risicobeoordeling worden uitgevoerd. Ontvangt de initiatiefnemer binnen vier weken geen reactie, dan mag de bouw starten.

Fase 3: Start bouw melding en de bouwfase

In de bouwfase is de kwaliteitsborger aan zet om het borgingsplan uit te voeren. Gedurende deze fase voert de kwaliteitsborger ook controles uit of de bouwactiviteit voldoet aan de regels van het Bbl. Voorafgaande aan de start bouw, is er een informatieplicht start bouw.

Fase 4: de gereed melding

Uiterlijk twee weken vóór ingebruikname moet een gereedmelding bij de gemeente worden gedaan. Deze bevat: het volledige *dossier bevoegd gezag* en een verklaring van de kwaliteitsborger dat hij gerechtvaardigd vertrouwen heeft dat het bouwwerk voldoet aan het Bbl. De gemeente controleert de volledigheid van de melding en de verklaring.

Fase 5: ingebruikname

Als alles in orde is, mag het bouwwerk in gebruik worden genomen. Het bouwwerk hoeft niet volledig af te zijn, maar moet wel voldoen aan de bouwregels.

3. De werkwijze en uitgangspunten

De Wkb is een nieuwe manier van werken en dit vraagt om beleidskeuzes van de organisatie. Hoe wij werken onder de Wkb is in dit hoofdstuk beschreven.

3.1 Inleiding

De Wkb biedt gemeenten ruimte om beleidskeuzes te maken. Wij hebben een afweging gemaakt tussen het uitvoeren van taken en de verantwoordelijkheid die de gemeente behoudt.

3.2 Bouwmelding

Als de gemeente de bouwmelding heeft ontvangen, verstuurt de administratie een ontvangstbevestiging. Vervolgens zal de bouwmelding worden behandeld door de verantwoordelijke medewerker. De bouwmelding wordt beoordeeld volgens de indieningsvereisten van artikel 2.19 van het Bbl.

Beoordeling bouwmelding

Het uitgangspunt is dat de behandelend medewerker¹³ de bouwmelding niet inhoudelijk controleert. De verantwoordelijkheid voor de toetsing van het bouwplan aan de technische voorschriften uit het Bbl ligt bij de kwaliteitsborger. De gemeente controleert daarom enkel op volledigheid. Bij de beoordeling controleren we of:

- alle vereiste stukken aanwezig zijn;
- de bouwactiviteit onder gevolgklasse 1 valt;
- de kwaliteitsborger geregistreerd is en werkt met een toegestaan gecertificeerd instrument, zoals opgenomen in het register van de Toelatingsorganisatie Kwaliteitsborging Bouw (TloKB);
- de risico's zijn beoordeeld en geborgd;
- rekening is gehouden met eventuele bijzondere lokale omstandigheden;
- de voor de bouw vereiste toestemmingingen, zoals een aanvraag omgevingsplanactiviteit (ruimtelijk), zijn afgegeven/aangevraagd;
- eventueel aanvullende punten zoals beschreven in artikel 2.19 Bbl.

Geldigheid bouwmelding

Begint de bouwactiviteit niet binnen een jaar na de melding, dan is het verboden de bouwactiviteit te verrichten zonder dit ten minste vier weken voor het begin ervan opnieuw te melden bij de gemeente, zoals is opgenomen in artikel 2.18 Bbl.

Onvolledige bouwmelding

Als de bouwmelding onvolledig is, dan is er juridisch gezien geen sprake van een melding. Dit is ook het geval als bijzondere lokale omstandigheden niet zijn meegenomen. De behandelend medewerker stuurt dan een brief dat de melding niet is geaccepteerd, welke gegevens ontbreken en wordt er verzocht om een nieuwe volledige bouwmelding te doen.

Ontbrekende stukken nasturen staat de wet niet toe. Consequentie is dat niet gestart kan worden met bouwen totdat de melding volledig is ingediend en is geaccepteerd.

Termijn behandelen bouwmelding

De bouwmelding moet ten minste vier weken voordat initiatiefnemer wil bouwen volledig zijn ingediend bij de gemeente. De gemeente heeft vier weken de tijd om de bouwmelding te beoordelen. Als er geen geaccepteerde bouwmelding is, mag de initiatiefnemer niet starten met bouwen.

3.3 Informatie opvragen

De inhoudelijke beoordeling van de bouwactiviteit, inclusief het in kaart brengen van bijzondere lokale omstandigheden, is een wettelijke taak van de opdrachtgever en de kwaliteitsborger. De kwaliteitsborger ziet ook toe op de uitvoering van de bouwactiviteit(en).

Mogelijkheid opleggen informatie- en controlemomenten

De Wkb biedt de gemeente de mogelijkheid om bij de behandeling van de bouwmelding en tijdens de uitvoering informatie- en controlemomenten op te leggen. Hiermee kan aanvullende informatie worden opgevraagd of een controle ter plaatse worden afgedwongen als dit noodzakelijk wordt geacht. Deze momenten mogen alleen worden opgelegd wanneer de informatie redelijkerwijs beschikbaar is of wanneer er een sterk vermoeden bestaat dat onvoldoende aandacht wordt besteed aan bouwrisico's, waardoor ernstige afwijkingen van de bouwregelgeving kunnen ontstaan. Zo kan worden voorkomen dat bouwwerken uiteindelijk niet aan de regelgeving voldoen.

3.4 Gemeentelijk toezicht

Hoewel de wetgever heeft bepaald dat het toezicht op de bouwtechnische voorschriften bij de kwaliteitsborger ligt, blijft de gemeente bevoegd om toezicht te houden en handhavend op te treden binnen het stelsel van kwaliteitsboring.

Risico gestuurd- en steekproefsgewijs toezicht

We zetten risicogestuurd toezicht in wanneer de situatie daarom vraagt, bijvoorbeeld bij signalen of verhoogde risico's.

Daarnaast voeren we steekproefsgewijs controles uitvoeren om toezicht te houden op de uitvoering. In het uitvoeringsprogramma nemen we hiervoor de beoogde uren per kalenderjaar op.

Twijfels over kwaliteitsborger

Tijdens de uitvoering van het proces onder de Wet Kwaliteitsborging kan blijken, bijvoorbeeld door meldingen van derden of de opdrachtgever, dat de kwaliteitsborger zijn/haar rol niet op een juiste wijze uitvoert. In eerste instantie is de initiatiefnemer dan zelf aan zet om de kwaliteitsborger hierop aan te spreken en dit aan te passen. Er wordt alleen dan handhavend opgetreden als de Toezichthouder bouw van oordeel is dat sprake is van een groot risico.

Bij concrete twijfels over de prestatie van de kwaliteitsborger doen wij een melding bij de instrumentaanbieder (de eerstelijns toezichthouder op de kwaliteitsborger). Als daar onvoldoende respons uit volgt doen wij een melding bij de Toelatingsorganisatie Kwaliteitsborging Bouw.

3.5 Signalen en meldingen door kwaliteitsborger

Een kwaliteitsborger ziet tijdens het bouwproces toe op het voldoen aan de bouwtechnische regels zoals beschreven in het Bbl. Als de kwaliteitsborger een strijdigheid constateert, dan spreekt hij in eerste instantie de bouwer hierop aan en verzoekt hem deze strijdigheid te herstellen. Tegelijkertijd informeert hij de initiatiefnemer over de constatering en de mogelijke gevolgen. Daarbij moet hij aangeven dat hij geen verklaring kan afgeven als de strijdigheid bij gereedkomen van het bouwwerk niet is hersteld. Zonder verklaring kan geen gereedmelding plaatsvinden, wat kan leiden tot een verbod op ingebruikname van het bouwwerk (art. 2.22 Bbl).

Informatieverstrekking strijdigheid Bbl

Indien de bouwer geen gehoor geeft aan het verzoek tot herstel, of als de kwaliteitsborger van mening is dat herstel niet proportioneel is ten opzichte van de ernst van de afwijking, informeert hij de gemeente. Dit gebeurt via het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) met het formulier 'Informatieverstrekking strijdigheid Bbl'. In dit formulier licht de kwaliteitsborger de strijdigheid toe aan de hand van:

- De aard en omvang van de strijdigheid, inclusief foto's en de exacte locatie;
- Het voorschrift uit het Bbl waarvan wordt afgeweken, met een beschrijving van de uitvoering die nodig is om wél aan het voorschrift te voldoen (bijvoorbeeld tekening of berekening);
- De beheersmaatregelen die zijn genomen om de afwijking te voorkomen of te herstellen, inclusief de reden waarom herstel niet meer mogelijk of wenselijk is.

Op basis van deze toelichting heeft de gemeente twee handelingsopties: gedogen of handhaven. De keuze hangt af van de ernst van de strijdigheid, de risico's die daaruit voortvloeien en de prioriteit die de overtreding heeft binnen de risicoanalyse. Deze afweging vindt plaats volgens de handhavingsstrategie en risicoanalyse, waarbij overtredingen met een hoge prioriteit altijd aanleiding geven tot handhaving. Bij overtredingen met een gemiddelde of lage prioriteit beoordelen we per casus of handhaving proportioneel en noodzakelijk is.

In het algemeen kan worden gesteld dat een verbod op ingebruikname aan de orde is als het gaat om tekortkomingen die betrekking hebben op o.a. de volgende bouwtechnische aspecten:

- Veiligheid (constructieve veiligheid en brandveiligheid)
- Gezondheid (o.a. ventilatie)
- Duurzaamheid (isolatiewaarden, zonnepanelen, etc.)
- Overige exceptioneel grote gebreken

3.6 Gereedmelding

Na voltooiing van het bouwwerk geeft de kwaliteitsborger een aannemelijkheidsverklaring af aan de opdrachtgever, waarin hij aangeeft gerechtvaardigd vertrouwen te hebben dat het bouwwerk voldoet aan de bouwtechnische voorschriften.

Bij de gereedmelding controleert de toezichthouder of aan de wettelijke eisen voor gereedmelding en bijbehorende stukken is voldaan. De markt is primair verantwoordelijk voor de bouwkwiteit en ons uitgangspunt is dan ook dat afwijkingen door de marktpartijen moeten worden opgelost.

Beoordeling door toezichthouders

Onze toezichthouders beoordelen de gereedmelding. Ook hier is het uitgangspunt dat de gemeente niet inhoudelijk toetst, maar controleert of de melding volledig is, volgens artikel 2.21 Bbl. Daarbij controleren we:



- Of er een verklaring is afgegeven door de kwaliteitsborger dat er naar zijn oordeel een gerechtvaardigd vertrouwen is dat het resultaat van de bouwactiviteit voldoet aan de regels uit het Bbl;
- De volledigheid van het dossier bevoegd gezag.

Dossier bevoegd gezag

Het indienen van het 'dossier bevoegd gezag', ook wel 'as-built' dossier genoemd, bevat informatie over het gerealiseerde bouwwerk. Dit dossier stelt ons in staat om toezicht te houden bij calamiteiten, toekomstige verbouwingen of handhavingssituaties. Het dossier moet voldoen aan de vereisten die zijn opgenomen in artikel 2.21 van het Bbl. Dit bevat o.a. de volgende vereisten;

- Gegevens en bescheiden waaruit de gebruiksfuncties, verblijfsgebieden, verblijfsruimten en de afmetingen en de bezetting van alle ruimten, inclusief totaaloppervlakten per gebruiksfunctie blijkt;
- Gegevens en bescheiden waaruit blijkt dat wordt voldaan aan de gestelde eisen in relatie tot:
 - de belasting en belastingcombinaties van de constructieve delen;
 - de uiterste grenstoestand van de bouwconstructie en onderdelen ervan;
 - de luchtverversing,
 - de energiezuinigheid;
 - de milieuprestatie;
- Gegevens en bescheiden over de brandveiligheid als bedoeld in artikel 6.8 Bbl;
- Gegevens en bescheiden over toegepaste gelijkwaardige maatregelen.

Onvolledige gereedmelding

Ontbreken er documenten dan is de gereedmelding onvolledig. Bij het ontbreken van gegevens betekent dat er formeel géén gereedmelding is gedaan. In dat geval informeren we de melder binnen 2 weken schriftelijk dat de melding niet is geaccepteerd, en geven we aan welke gegevens ontbreken. Pas na het indienen van een volledige gereedmelding mag het bouwwerk in gebruik worden genomen. Vindt ingebruikname toch plaats, dan treedt de gemeente in beginsel handhavend op.

Casco oplevering

In sommige gevallen worden bouwwerken casco opgeleverd, bijvoorbeeld zonder badkamer en keuken of stuc- en schilderwerk. Deze onderdelen worden door de initiatiefnemer later in eigen beheer uitgevoerd. Hierdoor voldoet het casco bouwwerk bij de technische oplevering vaak (nog) niet volledig aan de eisen uit het Bbl.

In deze situatie kan een kwaliteitsborger geen verklaring afgeven en dus ook geen volledige gereedmelding doen. Dit betekent dat de initiatiefnemer het bouwwerk nog niet in gebruik mag nemen.

Gefaseerde oplevering

Bij seriematige woningbouw is het gebruikelijk dat woningen gefaseerd worden opgeleverd. De ingebruikname van de eerste woningen vindt meestal plaats ruim voor de formele afronding van het gehele project. Vanuit praktische overwegingen is het gewenst gefaseerde opleveringen mogelijk te maken. Artikel 2.21 van het Bbl stelt dat ingebruikname van een bouwwerk pas is toegestaan twee weken na gereedmelding. In de praktijk betekent dit dat bij projecten met meerdere woningen, ingebruikname pas mag plaatsvinden nadat ook de laatste woning gereed is. Omdat de Omgevingswet en Wkb geen gereedmelding per woning of per fase toestaan, is eerdere ingebruikname formeel in strijd met de regelgeving.

Als gemeente willen we wel de mogelijkheid bieden om gefaseerde oplevering mogelijk te maken. Om die reden zijn er afspraken gemaakt om deelverklaringen per fase aan te leveren. Concreet betekent dit:

1. Aan het eind, als alle woningen klaar zijn, wordt één gereedmelding ingediend.
2. Als er geen signalen van de kwaliteitsborger of derden zijn en geen eigen waarnemingen zijn dat er mogelijk iets niet klopt, de formele gereed melding afwachten. Dit is mogelijk aangezien het stelsel van kwaliteitsborging het *bewijsvermoeden* geeft dat aan de regels wordt voldaan.
3. Uitgaan van de onder punt 2 genoemde optie en als daar reden toe is op basis van artikel 2.20 van het Bbl aanvullende informatie opvragen over specifieke onderdeel bij de oplevering van iedere fase (*deelleveringen*). Eén en ander in overleg met de toezichthouder.

3.7 Ingebruiknamebesluit

Op dit moment bieden wij nog niet de mogelijkheid om een ingebruiknamebesluit af te geven. De reden hiervoor is dat er momenteel onvoldoende praktijkervaring is met dit type besluit en dat de behoefte

om het aan te bieden nog niet aanwezig is. Wij evalueren het UHS jaarlijks en zullen het ingebruiknamebesluit meenemen in deze evaluatie.

4. H et handhaven op de Wkb

De kwaliteitsborger voert het toezicht uit gedurende de realisatie van bouwwerken die onder gevolgklasse I van de Wkb vallen. De kwaliteitsborger heeft geen handhavende bevoegdheid. De gemeente is dan aan zet om handhavend op te treden.

4.1 Handhaving

De gemeente blijft het bevoegde gezag voor de handhaving, omdat de kwaliteitsborger geen handhavingsbevoegdheid heeft. In elke fase kunnen zich situaties voordoen die aanleiding geven tot handhaving. De gemeente beoordeelt per situatie of er sprake is van een overtreding of tekortkoming. Op basis daarvan bepalen we een passende handelingsperspectief, zoals het opvragen van aanvullende informatie, het uitvoeren van gerichte controles of het nemen van bestuursrechtelijke maatregelen. In specifieke situaties kan worden afgezien van de beginselplicht tot handhaving. Het al dan niet handhaven hangt mede af van het proportionaliteitsbeginsel en onze handhavingsstrategie.

Landelijke handhavingsstrategie Omgevingsrecht

Voor de uitvoering van haar handhavingstaken maakt de gemeente gebruik van de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (hierna: LHSO), vastgesteld in april 2024.

De LHSO maakt inzichtelijk hoe verschillende handhavingsinstrumenten kunnen worden ingezet bij bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving bij overtredingen van de regels die voortvloeien uit de Omgevingswet of andere wetgeving. De LHSO dient als hulpmiddel (instrument) voor een effectieve en rechtmatige handhaving.

4.2 Handelingskader

Het kan voorkomen dat er overtredingen of tekortkomingen worden geconstateerd. Een handelingskader van de handhavingsstrategie helpt de toezichthouder uniform te handelen bij geconstateerde overtreding. Het handelingskader is opgenomen als onderdeel van dit beleid.

4.3 Twijfels over de kwaliteit

Bij concrete twijfels over de prestatie van de kwaliteitsborger doen we een melding bij de instrumentaanbieder (dit is 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.

Bijlage 1 Handelingskader



Strijdigheid	Ernst van de strijdigheid	Stap 1	Stap 2	Stap 3
Bouwmelding niet volledig	Laag	Brief sturen 'Melding bouwactiviteit niet volledig'		
Informatieplicht 'start bouw' ontbreekt	Laag	Contact opnemen met de initiatiefnemer en informeren over de informatieplicht 'start bouw'.	Indien geen gehoor, de bouw in de gaten houden. En indien noodzakelijk, de bouw stilleggen.	Als start bouw melding is gedaan en er een bouwstop was opgelegd, het stilleggen van de bouw opheffen.
Het starten met bouwen binnen 4 weken na bouwmelding.	Laag	Contact opnemen met de initiatiefnemer en informeren dat bouwen op eigen verantwoordelijkheid is.	Als de situatie hier om vraagt, de bouw stil leggen.	Als de informatieplicht start bouw is gedaan en de bouw was stil gelegd, de bouwstop opheffen.
Gelijkwaardige voorziening	Middel	Contact opnemen met de initiatiefnemer en kwaliteitsborger en informeren dat de kwaliteitsborger verantwoordelijk voor de afhandeling van eventuele strijdigheden.	Als de kwaliteitsborger geen verklaring kan afgeven, dient de kwaliteitsborger het document 'Informatie Strijdigheid Bouwbesluit' in. Vervolg via de stap 'Strijdigheid via 'Informatie strijdigheid Bb'.	Eventueel passende maatregel nemen.
Gereedmelding bevat geen verklaring kwaliteitsborger.	Middel	Binnen 2 weken contact zoeken met initiatiefnemer en kwaliteitsborger en informeren dat de informatieplicht 'gereed melding' niet geldig is en dat er een nieuwe informatieplicht moet worden gedaan. Aangeven welke gegevens ontbreken.	Afweging maken of bouwwerk in gebruik mag worden genomen en/of we handhavend optreden. Initiatiefnemer alstijd eerst waarschuwen.	Heeft kwaliteitsborger voldaan aan verplichting tot informatieverstrekking? Zo nee, dan constatering delen met ToKB.
Inschrijving op adres zonder informatieplicht 'gereed melding'	Middel	Contact opnemen met de initiatiefnemer en informeren dat er nog een verplichting is om een 'gereed melding' te doen.	Eventueel passende maatregel nemen.	
Geen bouwmelding	Hoog	Contact opnemen met de initiatiefnemer om te controleren of de bouwmelding via een andere weg is ingediend.	Contact opnemen met initiatiefnemer dat er nog een bouwmelding moet worden ingediend. Eventueel de bouw stil leggen met een last onder dwangsom.	Als bouwmelding akkoord is, het stil leggen van de bouw opheffen.
Strijdigheid via 'Informatie strijdigheid Bb'.	Hoog	Contact opnemen met de initiatiefnemer en kwaliteitsborger over de geconstateerde strijdigheid.	Initiatiefnemer informeren een andere kwaliteitsborger te zoeken en eventueel de bouw stil te leggen.	Eventueel passende maatregel nemen.
Het starten met bouwen na een vervallen bouwmelding (12 maanden).	Hoog	Contact opnemen met de initiatiefnemer en informeren dat opnieuw een bouwmelding moet worden ingediend.	Eventueel de bouw stil leggen.	Als bouwmelding akkoord is, het stil leggen van de bouw opheffen.
Er is in afwijking van de bouwmelding gebouwd, geen gevolgtijds 1 meer.	Hoog	Contact opnemen met de kwaliteitsborger en de initiatiefnemer en informeren. De bouw moet worden stilgelegd met eventueel een last onder dwangsom.	Het legalisatietraject moet worden opgestart en de technische omgevingsvergunning moet worden aangevraagd.	De bouw mag worden heruit als de technische omgevingsvergunning is verleend. De bouwstop moet worden opgeheven.
Acuut gevaar	Hoog	De bouw stilleggen, de bouwplaats ontruimen en eventueel het acuut gevaar weghalen	Laten onderzoeken hoe de bouw op een veilige manier kan worden vervolgd met een veiligheidsplan.	Als de bouw op een veilige manier kan worden vervolgd, zal het stilleggen van de bouw worden opgeheven.
Onherstelbare schade	Hoog	Contact opnemen met de initiatiefnemer en de bouw stilleggen met eventueel een last onder dwangsom.	Laten onderzoeken hoe de schade moet worden verholpen.	Als de situatie onder controle is en de benodigde aanpassingen door de gemeente akkoord zijn, wordt het stilleggen van de bouw opgeheven.
Wijziging in de kwaliteitsborger	Hoog	Onderzoeken of de nieuwe kwaliteitsborger is geregistreerd en of de documenten in orde zijn. Als de kwaliteitsborger niet is geregistreerd, de bouw stil leggen met een bouwstop en eventueel een last onder dwangsom.	Contact opnemen met de initiatiefnemer en informeren dat er een nieuwe bouwmelding moet worden ingediend.	Als de nieuwe bouwmelding akkoord is, zal de stillegging van de bouw worden opgeheven.
Geen kwaliteitsborger	Hoog	Contact opnemen met de initiatiefnemer en informeren. De bouw moet worden stilgelegd met eventueel een last onder dwangsom.	Initiatiefnemer een melding laten indienen en het stil leggen van de bouw opheffen als melding akkoord is.	