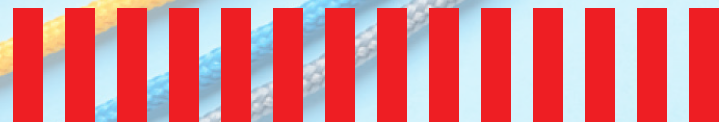


# VTH beleid Twente

Van de 14 gemeenten & provincie  
voor de Omgevingsdienst Twente

13 juli 2018



## VOORWOORD

Een uniform beleidsplan VTH Twente is het resultaat van Twentse samenwerking. Wij zijn verheugd dat wij u dit VTH-beleid kunnen presenteren en waar wij samen met de Omgevingsdienst Twente verder uitvoering aan willen geven. Een gedragen beleid dat tot stand is gekomen door een zorgvuldig proces waarin veel aandacht was voor de betrokkenheid van alle partners. Hiermee voldoen we aan de wettelijke plicht, maar nog belangrijker, het geeft invulling aan onze wens om de uitvoering van vergunningen, het houden van toezicht en het handhaven van de regelgeving meer gezamenlijk vorm te geven en eenduidiger te maken voor inwoners en bedrijven. Dienstverlening staat hier voorop.

Voor onze inwoners en bedrijven in Twente is een gelijke behandeling en transparantie van onze werkwijze in Twente wenselijk. Daarmee voorkomen we zoveel mogelijk dat er in de ene gemeente iets wel mag en in de buurgemeente juist weer niet. Maar dat neemt niet weg dat gemeenten wel de mogelijkheid blijven houden om eigen accenten te zetten en eigen beleidsambities te realiseren. Kortom, een mooie combinatie van gezamenlijke basisafspraken met behoud van de couleur locale.

Wat een dik jaar geleden begon met een droom waarin we punten als; samenwerkende collega's, afspraak = afspraak, 1 overheid uitstralen, output en outcome, kennis en kunde bundelen en uitstralen, hebben benoemd, hebben we nu een slag gemaakt om dit ook daadwerkelijk op te pakken. We worden met elkaar een professionele en lerende organisatie.

Het is fantastisch om te zien dat medewerkers van provincie en Twentse gemeenten in verschillende werkateliers eendrachtig samenwerken; deskundigheid en betrokkenheid, voor zowel lokale als regionale opgaven. Dank aan allen die daaraan hebben meegewerkt en in het bijzonder de begeleidingsgroep. Een klus die vooral 'tussen de bedrijven door' gedaan moest worden, maar waarop met trots terug gekeken kan worden! Provincie, gemeenten en Omgevingsdienst, maar vooral inwoners van en bedrijven in Twente zullen hier de vruchten van plukken.

### *Bestuurlijk Opdrachtgever*

Theo Schouten  
burgemeester Oldenzaal  
coördinerend bestuurder VTH-beleid Twente

### *Ambtelijk Opdrachtgever*

Gertjan Rozendom  
gemeentesecretaris Borne  
coördinerend gemeentesecretaris VTH-beleid Twente

<b>SAMENVATTING</b>	<b>4</b>	<b>6. VTH-STRATEGIEËN</b>	<b>19</b>
<b>1. INLEIDING</b>	<b>6</b>	6.1 Inleiding	19
1.1 Aanleiding	6	6.2 Preventiestrategie	19
1.2 Doel van het plan	6	6.3 Vergunningenstrategie	20
1.3 Scope van het plan	7	6.4 Toezichtstrategie	21
1.4 Ontwikkelingen	7	6.5 Handhavingstrategie	21
		6.6 Gedoogstrategie	21
<b>2. MISSIE, VISIE EN SAMENWERKING</b>	<b>9</b>	<b>7. ELEMENTEN VAN DE ORGANISATIE EN INRICHTING ODT</b>	<b>22</b>
2.1 Missie	9	7.1 Organisatorische condities	22
2.2 Visie	9	7.2 Informatievoorziening	24
2.3 Samenwerking	10		
<b>3. GEBIEDSBESCHRIJVING: PROBLEEM- EN RISICOANALYSE</b>	<b>12</b>	<b>8. NADERE UITWERKING</b>	<b>26</b>
3.1 Gebiedsbeschrijving	12		
3.2 Probleemanalyse	14		
3.3 Risicoanalyse	15		
<b>4. DOELLEN VERGUNNINGEN, TOEZICHT EN HANDHAVING</b>	<b>16</b>		
4.1 Algemene Doelstelling VTH	16		
4.2 Uitwerking doelen	17		
<b>5. KWALITEITSZORG EN KWALITEITSBORGING</b>	<b>18</b>		

## SAMENVATTING

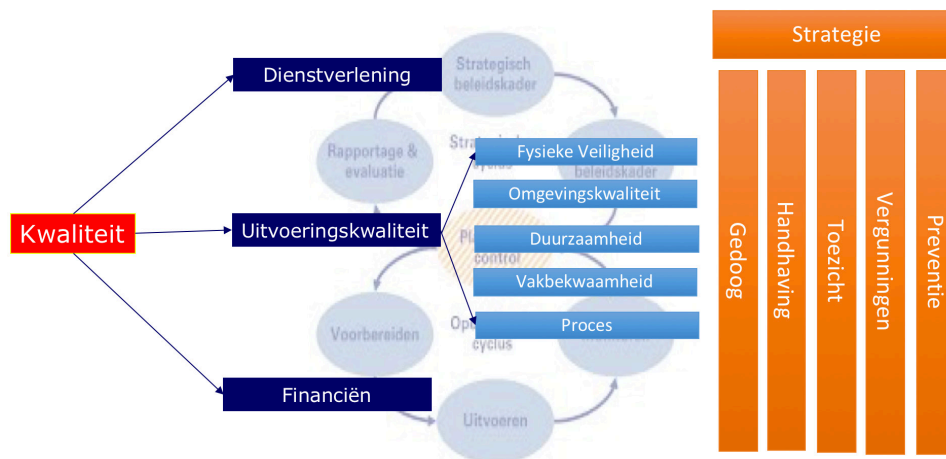
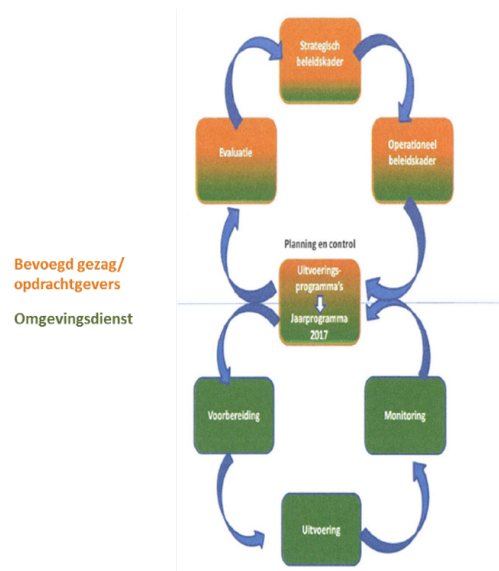
Gemeenten zijn verplicht om ten aanzien van uitvoering (lees: vergunningen), toezicht en handhaving op het gebied van het omgevingsrecht uniform beleid op te stellen. Met dit beleidsplan Vergunningen, Toezicht en Handhaving (VTH) is het beleid, inclusief Nadere uitwerking, van de veertien Twentse gemeenten en de provincie opgesteld voor de taken die door de Omgevingsdienst Twente (ODT) zullen worden uitgevoerd. De taken zijn bekend onder de zogenaamde 'variant 4'. Deze variant staat voor het milieubrede takenpakket, zoals is verwoord in het document (tabel) 'takenpakket ODT variant 4 28-11-2017' welke als Nadere uitwerking bij het bedrijfsplan variant 4 is toegevoegd.

Dit beleid wordt nader uitgewerkt in het nog op te stellen VTH uitvoeringsprogramma. Hiermee wordt voldaan aan de wettelijke verplichting. Beide stukken moeten door de bevoegde gezagen worden vastgesteld. Onderstaande afbeelding (planmatige beleidscyclus) geeft de onderlinge relatie tussen de bevoegde gezagen en de ODT aan en de mate van invloed.

In dit beleidsplan staat kwaliteit centraal. Vanwege de scope van dit VTH-beleid is het uitgangspunt om de kwaliteitscriteria 2.1 van toepassing te laten zijn op het milieu-brede takenpakket. Met de komst van de Omgevingswet moeten we zaken anders regelen, maar belangrijker nog, dingen met elkaar op een andere manier gaan doen. Landelijk zijn er dienstverleningprincipes benoemd die voor de nieuwe manier van werken volgens de Omgevingswet centraal staan. Deze principes staan voor de kwaliteit die we met elkaar in dit VTH-beleid willen ondersteunen. Dit zijn de principes: snel, persoonlijk, betrokken, eenvoudig, relevant, transparant en consistent.

We hebben voor het VTH-beleid een kader gemaakt en doelen geformuleerd om kwaliteit met elkaar te duiden. De doelen hebben we uitgewerkt in indicatoren waarbij we streefwaarden hebben geformuleerd. Dit maakt het mogelijk om met elkaar data te ontwikkelen en samen te leren en te verbeteren en de kwaliteit hoog te houden. Het Big 8 model is het model dat wij gebruiken om dit te organiseren.

Met deze basis vormen de vijf strategieën; preventie-, vergunnen-, toezicht-, handhaving- en gedoogstrategie in Twente de manier hoe wij de VTH vorm willen geven.



In een netwerk van diverse samenwerkingspartners kunnen we dit VTH-beleid realiseren. Ons netwerk bestaat uit buurgemeenten en omgevingsdiensten, de provincie Overijssel, het Openbaar Ministerie (OM), de Waterschappen (Vechtstromen, Rijn en IJssel, Drents en Overijsselse Delta), Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) en de Veiligheidsregio Twente (VRT).

We hebben met elkaar een probleem- en risicoanalyse uitgewerkt en werken aan een nieuw model waarin we ook vergunningen meenemen. Een mooie ontwikkeling waarin we effectiever met elkaar kunnen werken.

# 1. INLEIDING

Voor u ligt het uniforme beleid voor de uitvoering van vergunningen, toezicht en handhaving (hierna: VTH) van alle gemeenten en de provincie in de regio Twente, zoals bedoeld in artikel 7.2 van het Besluit omgevingsrecht (hierna: Bor) (Stb 2017-193). Dit uitvoerings- en handhavingsbeleid<sup>1</sup> is het beleid voor de taken (milieu\*) die door de Omgevingsdienst Twente (hierna: ODT) vanaf 1 januari 2019 worden uitgevoerd. In dit hoofdstuk wordt de aanleiding en het doel van dit plan toegelicht. In deze inleiding komen de landelijke wets- en beleidsontwikkelingen op het terrein van vergunningen, toezicht en handhaving, die mede bepalend zijn voor de invulling van dit plan, beknopt aan bod.

## 1.1 Aanleiding

Met het in werking treden van de wet VTH (14 april 2016), als wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), en de wijziging van het Bor (1 juli 2017), is het aan de bevoegde gezagen om voor de in artikel 7.1 van het Bor bedoelde basistaken (milieu) voor de ODT uniform VTH-beleid op te stellen.

Onder het pakket van basistaken (BTP) worden de vergunningen (uitvoering), het toezicht en de handhaving van omgevingsvergunningen milieu, meldingen Activiteitenbesluit milieubeheer en beschikkingen in het kader van de Wet bodembescherming verstaan. In Twente is het basistakenpakket uitgebreid tot het milieu brede takenpakket, ook wel variant 4\* genoemd.

Binnen de samenwerking van de Omgevingsdienst Twente laten de gemeenten en de provincie Overijssel ten minste dit takenpakket uitvoeren. Het Bor geeft procescriteria voor het op te stellen uitvoerings- en handhavingsbeleid. Zo moet het beleid uniform zijn en moeten er doelen worden

gesteld die de ODT moet behalen. Het Bor geeft daarnaast aan dat waar nodig dient te worden afgestemd met beleid dat is opgesteld door andere bestuursorganen, zoals die van de latende organisaties, de waterschappen en andere OD's in aangrenzende regio's (in geval van bijvoorbeeld keten-toezicht). En is er afstemming geweest met het Openbaar Ministerie in het voortraject en er zal overeenstemming worden gezocht over de toepassing van de landelijke handhavingstrategie.

## 1.2 Doel van het plan

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



\* Dit plan gaat over 'variant 4', zoals is verwoord in het document (tabel) "takenpakket ODT variant 4 28-11-2017" welke als nadere uitwerking bij het bedrijfsplan variant 4 is toegevoegd

<sup>1</sup> Het Bor beschrijft de wettelijke regeling voor het opstellen van een uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid

Het VTH-beleid Twente is uniform binnen de ODT. Dit laat echter onverlet dat elke gemeente en provincie zijn eigen autonomie heeft voor wat betreft de taken VTH.

Het VTH-beleid legt hierom het minimale uit te voeren niveau vast. Elke gemeente en provincie kan aanvullend hierop zijn/haar bestuurlijke prioriteiten door de ODT laten uitvoeren. De resultaten van de bestuurlijke prioriteiten worden opgenomen in het jaarlijkse uitvoeringsprogramma en de daaruit voortkomende jaaropdracht aan de ODT.

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

### 1.3 Scope van het plan

Dit VTH-beleidsplan ziet toe op de taken zoals deze zijn ingebracht in de ODT, de zogenoemde variant 4. Individueel kunnen partners er voor kiezen om dit beleidsplan ook van toepassing te verklaren op de overige VTH taken, niet zijnde milieutaken.

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

### 1.4 Ontwikkelingen

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

### Evaluatie wet VTH

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

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

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

Voor dit VTH-beleid zijn de volgende aanbevelingen relevant:

1. investeer in goede kwaliteit van de uitvoering van de milieutaken;
2. ga na op welke wijze raden/staten geïnformeerd willen worden over de uitvoering van het VTH-beleid;
3. verbind de beleids- en de uitvoeringscycli door de omgevingsdienst om inbreng te vragen bij het formuleren van beleidsdoelen, uitwerken van het beleid enzovoorts;
4. omgevingsdiensten moeten een rol pakken in beleidsvorming, om de uitvoerbaarheid te borgen en kennis en expertise in te brengen.

Met het in gezamenlijkheid opstellen van dit Twentse VTH-beleid wordt onder meer invulling gegeven aan deze aanbevelingen.

## Verordening kwaliteit VTH

De Verordening kwaliteit VTH geeft uitvoering aan de wettelijke opdracht uit de wet VTH om regels te stellen voor de kwaliteit van de uitvoering en handhaving van het omgevingsrecht (basistakenpakket). Daarnaast is er de verplichting om zorg te dragen voor de kwaliteit van de uitvoering en handhaving van overige taken. Elk van de partners binnen de ODT heeft een Verordening kwaliteit VTH vastgesteld voor het basistakenpakket.

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

- Uitvoeringskwaliteit
- Dienstverlening
- Financiën

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

### Kwaliteitscriteria versie 2.1

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

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

Nu de omgevingsdiensten in het land een aantal jaren draaien is er geconstateerd dat de kwaliteitscriteria toe zijn aan een revisie. Hiervoor is momenteel een werkgroep op landelijk niveau aan het werk. De resultaten hiervan worden in 2019 verwacht.

## Omgevingswet

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

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

Om dit voor elkaar te krijgen zijn vier verbeterdoelen benoemd:

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



## 2. MISSIE, VISIE EN SAMENWERKING

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

### 2.1 Missie

Met het vaststellen van dit beleid willen we de volgende missie uitwerken: Een veilige, gezonde en duurzame leefomgeving. Om dat te bewerken werken we intensief samen met tal van partijen.

### 2.2 Visie

In de oprichtingsfase van de Omgevingsdienst Twente (ODT) hebben de deelnemers aan de ODT gezamenlijk een visie geformuleerd omtrent de uit te voeren VTH-taken. Deze is benoemd in het bedrijfsplan ODT van d.d. 15 december 2017 en als uitgangspunt gehanteerd voor dit Twentse VTH-beleid:

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

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

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

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

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

Dienstverleningsprincipes:



## 2.3 Samenwerking

Voor de realisatie van dit VTH-beleid Twente, met kwaliteit als uitgangspunt en van het uitvoeringsprogramma is een samenwerking nodig of nuttig met diverse partners. De belangrijke partners in onze samenwerkingsnetwerk zijn als volgt:

### • ODT

De zogeheten 'variant 4' waar dit beleidsdocument over gaat, worden voor de gemeenten en provincies uitgevoerd door de ODT. Dit is een zelfstandige organisatie, die de 14 Twentse gemeenten en de Provincie Overijssel samen besturen.

In de structuur waarin de uitvoering van taken van gemeenten en provincie bij de ODT zijn ondergebracht, zijn de gemeenten en provincie opdrachtgever en de ODT opdrachtnemer. Naast die zakelijke relatie zijn de gemeenten en provincie ook eigenaar van de ODT. Er is dus sprake van eigenaarschap én opdrachtgeverschap. Dit vergt afstemming op diverse vlakken. Binnen de ODT zijn de directeur en zijn managers verantwoordelijk voor de inhoudelijke gang van zaken. Daarnaast is er een algemeen bestuur en een uit hun midden gekozen dagelijks bestuur. Het algemeen bestuur zal voornamelijk (maar zeker niet uitsluitend) vanuit het eigenaarschap handelen. Om het opdrachtgeverschap goed af te stemmen heeft de ODT voor alle individuele eigenaren een accountmanager (aanspreekpunt) aangewezen.

### • Andere omgevingsdiensten

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

### • Provincie Overijssel

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

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

### • Openbaar Ministerie (OM)

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

### • Waterschap Vechtstromen, Rijn en IJssel, Drents en Overijsselse Delta

De waterschappen zijn actief op het grondgebied van gemeenten en provincie met vergunningen en toezicht. Deze taken gaan niet over naar de omgevingsdienst. Het komt voor dat bedrijven voor bepaalde taken de gemeente

als bevoegd gezag hebben (bv bouw en milieu), en het waterschap voor andere (lozing afvalwater op sloot). De directeur van de ODT zorgt voor afspraken met het Waterschap over de samenwerking, zoals bijvoorbeeld gecoördineerde acties.

#### • **Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)**

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

#### • **Veiligheidsregio Twente**

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

#### • **GGD**

De GGD kan worden ingeschakeld voor de medische milieukunde. De laatste jaren staat het milieu als gezondheidsbepalende en 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 vervult deze taak en gaat de invloed van milieuverontreiniging op de gezondheid na, met als doel adviezen te geven om gezondheidsrisico's ten gevolge van deze milieuverontreiniging te voorkomen of te beperken. Uitwisseling van kennis met de GGD over en weer zorgt dat we elkaar versterken.

### 3. GEBIEDSBESCHRIJVING: PROBLEEM- EN RISICOANALYSE

In dit hoofdstuk wordt de omgeving van Twente in kaart gebracht en dient als referentiekader voor het VTH-beleid. Hierin worden de kenmerken, identiteit en de problemen van de ontwikkelingen beschreven<sup>2</sup>.

#### 3.1 Gebiedsbeschrijving

In Overijssel zijn twee omgevingsdiensten: OD IJsselland (ODIJ) en OD Twente (ODT). De ODT bestaat uit veertien gemeenten: Almelo, Borne, Dinkelland, Enschede, Haaksbergen, Hellendoorn, Hengelo, Hof van Twente, Losser, Oldenzaal, Rijssen-Holten, Tubbergen, Twenterand, Wierden en daarnaast de provincie Overijssel. De totale oppervlakte beslaat 1503,72 km<sup>2</sup> en Twente herbergt circa 620.000 inwoners. De regio Twente vormt tevens een van de vijf politiedistricten in Oost-Nederland. Het werkgebied van de ODT is (gedeeltelijk) congruent met de grenzen van andere samenwerkingsverbanden. Het werkgebied valt samen met dat van de Veiligheidsregio Twente, de Regio Twente en de GGD en omvat delen van het gebied van het Waterschap Vechtstromen, Waterschap Drents-Overijsselse Delta en Waterschap Rijn en IJssel. De ODT werkt waar nodig samen in de bovengenoemde Twentse samenwerkingsverbanden.

De bevolking in Twente heeft een stevige en nuchtere mentaliteit, waar veel waarde wordt gehecht aan sociaal-culturele aspecten zoals het noaberschap. Inwoners en ondernemers zijn trots op hun lokale afkomst (hun roots) en zijn daarnaast vooral trots Twentenaar. De regio kenmerkt zich door uitersten, van autonoom denken tot verregerende samenwerking. Hoewel elke gemeente veel waarde hecht aan haar eigen identiteit, is het zijn van een Twentenaar een sterke bindende factor in Twente.

Twente is een ondernemende regio met innovatiekracht, waarin techniek een belangrijke rol speelt in een prachtige groene omgeving en met een sterke identiteit. De stedelijke en landelijke gemeenten vormen een samenhangend gebied, met alle benodigde voorzieningen voor wonen, werken en recreëren. Met een nuchtere Twentse aanpak en vakmanschap leveren wij een bijdrage aan het versterken van Twente als innovatieve en ondernemende topregio. Een duurzame en vitale regio waar, naast uitgebreide stedelijke voorzieningen, rust en ruimte is om gezond te leven, te werken en te recreëren. De Twentse samenwerking versterkt dit ecosysteem, maar kent ook zijn beperkingen.



<sup>2</sup> Bronnen voor het beschrijven van de kenmerken, identiteit en problemen van de ontwikkelingen zijn <http://hethistorischportaal.nl/wp-content/uploads/Het-Coulistselandschap.pdf> en <https://nl.wikipedia.org/wiki/Twente>

## Terrein

Twente kent een zeer gevarieerd landschap. Twente heeft een kleinschalig coulisselandschap met natuurgebieden (zoals het Lutterzand aan de meanderende Dinkel en de heide op de Friezenberg bij Markelo), groene landgoederen (Singraven, Weidam, Twickel) en de Hagmolenbeek bij het dorpje Beckum.

Bij Rijssen biedt de rivier de Regge mooie natuurgezichten. Het gebied wordt van noord naar zuid door een heuvelrug doorsneden, waarvan de Tankenberg bij Oldenzaal het hoogste punt is. Rond Ootmarsum, Dene-kamp, Nijverdal en Markelo liggen heuvelachtige landschappen met bossen. Oud stedenschoon is vooral te vinden in het kleine Ootmarsum en in Oldenzaal, met onder andere een Romaanse basiliek (de Sint Plechelmus-basiliek). Ook de stadjes Borne, Delden en Diepenheim hebben hun historische centrum en pittoreske aanzicht behouden.

Geologisch gezien is Twente een van de interessantste gebieden van Nederland. Er komen aardlagen uit verschillende perioden op een vrij klein gebied aan de oppervlakte. Bij Losser bevindt zich een open steengroeve. Hengelo en Boekelo hebben zoutwinning.

## Historie

Twente kent een typerende menging van stedelijkheid en landelijkheid. De regio kent delen die erg agrarisch van karakter zijn. In het stedelijk gebied is een rijk industrieel verleden. Dit geldt met name voor Enschede, Hengelo en Almelo maar ook een aantal kleinere gemeenten. Deze historie heeft op diverse plekken zijn sporen nagelaten in ondergrondse en bovengrondse vervuilingen. In Goor was een grote asbestcement fabriek gevestigd die de reden is dat in een aanzienlijk deel van de regio asbestverontreinigingen in de bodem aanwezig zijn. In de wijde omgeving van Hengelo wordt sinds begin 20e eeuw zout gewonnen. De ontwikkeling om de hier ontstane cavernes weer te vullen wordt met argusogen gevolgd. Een recentere gebeur-

tenis die nog steeds van belang is, is de vuurwerkcramp van 13 mei 2000 in Enschede.

## Heden

Vanuit het industriële verleden is nog steeds het stedelijke netwerk Twente (Enschede, Hengelo, Almelo, Oldenzaal en Borne) een van de motoren van de Overijsselse economie en cultuur. Netwerkstad Twente neemt door haar profiel als kennisintensieve topregio met goede internationale verbindingen een eigen positie in. Enschede, Hengelo en Almelo nemen een centrumfunctie in die van (boven)regionale betekenis is. Hier is de werkgelegenheid geconcentreerd en is de 'massa' en het innovatieve klimaat te vinden dat zo belangrijk is voor de concurrentiepositie van Overijssel. In genoemde steden bevinden zich ongeveer alle mogelijke milieu inrichtingen, met alle problematiek die men elders in het land ook vindt. Er zijn meerdere, grote industriële bedrijven met internationale uitstraling.

In het werkgebied zijn belangrijke grensoverschrijdende transportaders aanwezig zowel over de weg als over het spoor, denk hierbij ook aan vervoer van gevaarlijke stoffen. Daarnaast is het Twentekanaal een belangrijke transportader met overslagterminals.

In de Twentse gemeenten buiten het stedelijk netwerk zijn op milieugebied vooral de agrarische bedrijven van belang. Hier speelt een veelzijdige problematiek. Je ziet dat de agrarische sector verandert, leegstand van agrarisch gebouwen en het ontstaan van meer recreatie en toerisme. Tevens zie je dat agrarische bedrijven veel moeten investeren, vanwege het Besluit emissiearme huisvesting waarin bepaald wordt dat dierenverblijven per 1-1-2020 emissiearm moeten zijn uitgevoerd.

Daarnaast zijn ook in de kleinere kernen diverse bedrijven met milieugevoelige activiteiten te vinden, denk bijvoorbeeld aan afvalverwerkende bedrijven.

## Inrichtingenbestand

De ODT voert de taken overeenkomstig variant 4 (milieu breed) uit en ziet toe op de naleving van de milieuregels. Dit werkgebied milieu beslaat een inrichtingenbestand van circa 18.500 bedrijven. Hierbij zijn inrichtingen waar een hoog milieurisico aanwezig is en die om deze reden onder de verantwoordelijkheid van de provincie vallen (denk aan Brzo en Rie inrichtingen). Er zijn inrichtingen welke door hun activiteiten een vergunning nodig hebben van de gemeente, maar verreweg de meeste vallen onder het Activiteitenbesluit met algemene regels waarvoor ze slechts een melding hoeven te doen. Tenslotte zijn er ook nog enkele bedrijven die dermate bijzonder zijn dat ze onder landelijk toezicht vallen, denk hierbij aan URENCO in Almelo of Akzo Nobel in Hengelo.

## 3.2 Probleemanalyse

Veiligheid en duurzaamheid hebben veel aandacht bij vergunningen, toezicht en handhaving op o.a. milieugebied. Ook de leefbaarheid (klachten) staat hoog op de agenda.

Aspecten die vanuit het specifieke verleden van Twente de laatste jaren veel aandacht hebben gekregen en ook blijven krijgen zijn: vuurwerk, asbest, luchtwasinstallaties en klachten over geluid- en stankoverlast.

Daarnaast is er veel ingezet op LPG-tankstations.

Omdat in Twente nagenoeg alle bedrijvigheid voorkomt die ook landelijk aanwezig is, krijgen ook zaken die landelijk in de aandacht zijn gekomen de nodige prioriteit in Twente. Hierbij kan gedacht worden aan de opslag van gevaarlijke stoffen na de grote brand in Moerdijk, of gebruik van roest vast staal (rvs) in zwembaden.

In de risicoanalyse is per branche geïnventariseerd hoe groot de risico's zijn en hieruit volgt de intensiteit van het toezicht en (straks ook) de vergunningen.

Daarnaast staat verduurzaming hoog op de agenda. Dit is terug te zien in branchegericht energietoezicht bij bedrijven, maar ook wordt bij vergunningen en reguliere controles steeds meer aandacht besteed aan energie. Het terugdringen van de energiebehoefte en het aanwenden van alternatieve vormen van energie. Het verduurzamen van afvalstromen wordt vanuit de landelijke overheid middels LAP3 nieuwe impulsen gegeven.



foto: Christian van der Meij



Vanuit de maatschappij komen er steeds meer vragen over gezondheidsaspecten. Het vrijkomen van fijnstof bij de intensieve veehouderijen en besmetting mogelijkheid van bijvoorbeeld Q-koorts rondom geitenhouderijen houdt de samenleving bezig. De verwachting is dat het gezondheidsaspect de komende jaren een prominentere rol gaat spelen bij het vergunnen van activiteiten.

Het Besluit emissiearme huisvesting stelt dat intensieve veehouderijbedrijven per 1-1-2020 hun stallen emissiearm moeten hebben uitgevoerd. Dit betekent dat de bedrijven moeten worden gecontroleerd. De verwachting is dat een deel van deze bedrijven hun agrarische activiteiten al dan niet vrijwillig zullen staken, met als gevolg dat de leegstand op het platteland zal toenemen.

### 3.3 Risicoanalyse

In Twente gebruiken alle gemeenten en provincie al dezelfde risicoanalyse voor toezicht en handhaving.

De laatste jaren is de landelijke tendens om binnen vergunningen, toezicht en handhaving risicogericht te (gaan) werken.

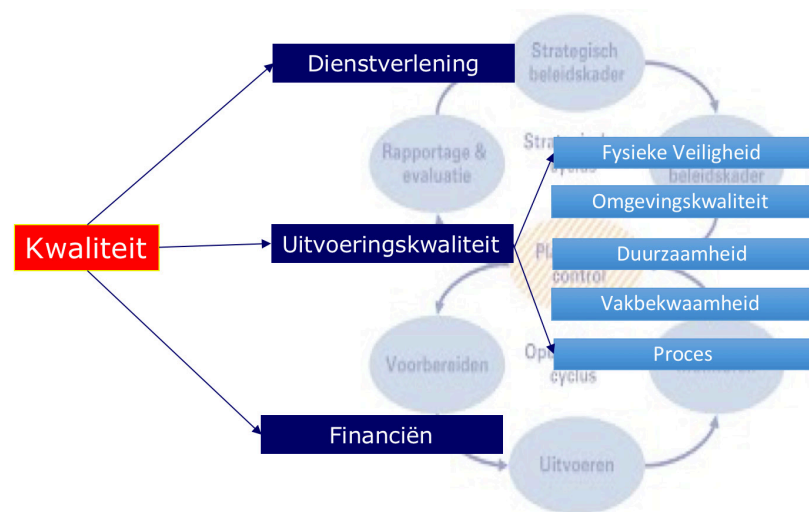
Voor toezicht en handhaving is er een risicoanalyse uitgevoerd en worden er op basis daarvan prioriteiten gesteld. Voor toezicht en handhaving kan de aandacht worden gericht op die aspecten waar de risico's het grootst zijn en het naleefgedrag laag is. De gegevens van de risicoanalyse worden elk jaar gebruikt bij het opstellen van het uitvoeringsprogramma. In het uitvoeringsprogramma worden voor het betreffende jaar de prioriteiten bepaald.

Deze systematiek zal voor het onderdeel vergunningen op korte termijn ook verder worden ontwikkeld (toetsingsniveau afhankelijk van risico's).

Voor 2020 zal deze risicoanalyse worden geactualiseerd rekening houdende met de Omgevingswet, outcomecriteria (naleefgedrag) en vergunningen.

## 4. DOELN VERGUNNINGEN, TOEZICHT EN HANDHAVING

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



### 4.1 Algemene doelstelling VTH

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

*“Deze wet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, gericht op het in onderlinge samenhang:*

*bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies.”*

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

Dit kader is opgebouwd uit de onderdelen:

#### Uitvoeringskwaliteit:

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

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

#### Fysieke veiligheid

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

#### Gezondheid

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

#### Omgevingskwaliteit

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

#### Duurzaamheid

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



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

- Fysieke veiligheid
- Omgevingskwaliteit
- Duurzaamheid

In het VTH beleid vermelden wij niet specifiek het onderdeel gezondheid.

Deze taak ligt voornamelijk bij de GGD. Zij hebben de kennis met betrekking tot medische milieukunde. We versterken elkaar als het gaat over uitwisseling van kennis en het delen van informatie. In onze doorontwikkeling zal dit onderwerp integraal verder vorm moeten krijgen.

Naast deze drie onderdelen is voor de uitvoeringskwaliteit belangrijk:

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

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

#### **Dienstverlening:**

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

#### **Financiën:**

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

## **4.2 Uitwerking doelen**

Deze onderwerpen zijn uitgewerkt in doelen die we als Twente belangrijk vinden in het VTH-beleid. Per beleidsdoel zijn indicatoren opgesteld waarmee kan worden bepaald of aan de gestelde doelen kan worden voldaan. Ook zijn er, indien mogelijk, streefwaarden opgenomen per beleidsdoel.

We spreken over streefwaarden omdat we als gemeenten en provincie nog niet alle gevraagde aspecten registreren of nog niet over de eenduidigheid beschikken van registreren. Hier zullen we aan moeten gaan werken en met elkaar data moeten gaan maken. Doel is om na drie jaar gewerkt te hebben met deze doelen de grenswaarden te bepalen.

De uitwerking van de doelen, de indicatoren en streefwaarden zitten in nadere uitwerking 1.

## 5. KWALITEITSZORG EN KWALITEITSBORGING

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

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

De procescriteria bieden de kaders voor het kwaliteitssysteem van het bevoegd gezag.

De basis voor de procescriteria is afkomstig uit de Plan Do Check Act (PD-CA-cyclus), ook wel ‘Big 8’.



Ook op alle kritieke punten van overdracht in het hoofdproces van vergunningen en toezicht en handhaving dient goed nagedacht te worden over de borging van kwaliteit.

Een gesloten kwaliteitscyclus zorgt dat we leren van onze interventies.

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

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

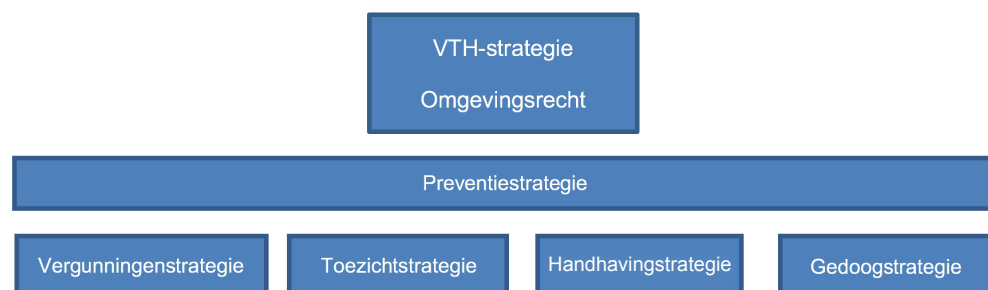
De Twentse gemeenten en de provincie vinden het borgen van kwaliteit en het continue verbeteren een belangrijk element in het VTH-beleid. In het uitvoeringsprogramma willen we deze lerende organisatie een belangrijk onderdeel laten zijn en samen vorm geven om deze lerende organisatie met elkaar te zijn.

Binnen drie jaar willen we de zorg voor kwaliteit in ons DNA hebben zitten.

## 6. VTH-STRATEGIEËN

### 6.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de strategieën voor vergunningen, toezicht en handhaving. De grondslagen van een nieuw stelsel voor vergunningen, toezicht en handhaving zijn vastgelegd in hoofdstuk 5 van de Wabo. De preventiestrategie is een overkoepelende strategie en vormt samen met de overige strategieën het kader voor het gezamenlijke VTH-beleid.



### 6.2 Preventiestrategie

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

Veel schade aan de fysieke leefomgeving kan worden voorkomen door vroegtijdig helder te maken welke kaders en regels er gelden. Dit vereist een goede en gerichte voorlichting en communicatie richting inwoners, bedrijfsleven, bezoekers en, in algemene zin, belanghebbenden. Het vroegtijdig betrekken van en waar mogelijk samenwerken met partners en stake-

holders is belangrijk. Het vraagt ook van de ODT om aanvragen, overtredingen, klachten en maatschappelijke vraagstukken integraal te behandelen en op te pakken en daarbij ook oog te hebben voor de preventieve werking van beleidsmaatregelen op andere beleidsvelden dan waar de aanvraag, klacht, overtreding of vraag betrekking op heeft.

We zetten expliciet in op preventie, vanuit een goede voorlichting communicatie en overleg. Uitgangspunt daarbij is dat de meeste initiatiefnemers en aanvragers bereid zijn te voldoen aan de gestelde regels en kaders. Voorwaarde daarvoor is dat ze daarvan tijdig en goed op de hoogte zijn gebracht door de ODT. Vanuit deze basisgedachte wordt ingezet op een preventieve insteek om te voorkomen dat het naleven van de regels moet worden afgedwongen met het inzetten van dwangmiddelen. Helderheid verschaffen over de geldende kaders gebeurt via onder meer de gemeentelijke website, de ODT website, klantencontacten en waar nodig in aansluiting daarop met deskundige medewerkers backoffice, overleggen met belangrijke stakeholders, zoals: het bedrijfsleven, agrariërs, horeca en tijdens bilaterale contacten met initiatiefnemers en aanvragers van vergunningen en tijdens het toezicht op bedrijven en activiteiten. Partijen die als intermediair een bijdrage kunnen leveren rond deze voorlichting en zo het realiseren van een reëel verwachtingspatroon bij de gebruikers van de leefomgeving, worden daarin gefaciliteerd. Het vraagt tegelijkertijd ook binnen de gemeenten en provincie zelf om een goede afstemming tussen de diverse beleidsvelden.

In de contacten over VTH-aangelegenheden staat een klantgerichte, pragmatische en oplossingsgerichte benadering van initiatiefnemers en aanvragers centraal. Daarbij geldt als beperking: voor zover dat dit binnen de gestelde wettelijke en gemeentelijke kaders mogelijk is. Uitgangspunt is een klantgerichte en klantvriendelijke benadering waarbij binnen de

vigerende kaders steeds gezocht wordt naar een passende oplossing. Als een initiatiefnemer/aanvrager er met de geboden informatie op de website en vanuit het KCC niet uitkomt, is er altijd een gesprek met de behandelende medewerker mogelijk. Hiermee wordt voorzien in een professionele en klantvriendelijke dienstverlening.

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

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

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

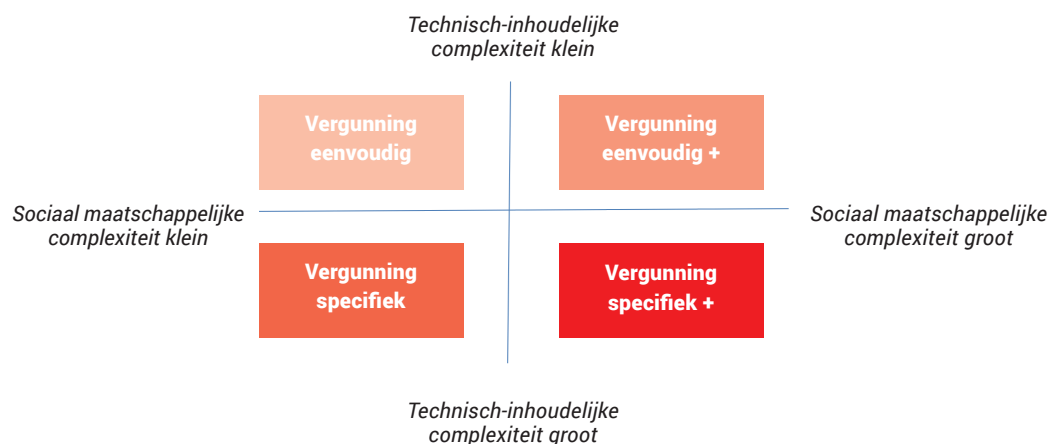
### 6.3 Vergunningenstrategie

Onderdeel van het nieuwe stelsel voor vergunningen, toezicht en handhaving is het formuleren van een strategie voor de uitvoering: de vergunningenstrategie. Bij het voorbereiden van deze strategie is gebruik gemaakt van enkele andere vergunningenstrategieën<sup>3</sup>.

Vergunningen levert een bijdrage aan het reguleren van de milieudruk en

het verbeteren en handhaven van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Voor het bepalen van de acceptabele milieukwaliteit worden de verschillende belangen tussen de voorgenomen activiteiten en de gevolgen voor de fysieke leefomgeving zorgvuldig afgewogen.

Het speelveld van de vergunningenstrategie wordt schematisch weergegeven, waarbij vier kwadranten worden gebruikt. Op de verticale as de technisch-inhoudelijke complexiteit en op de horizontale as de sociaal-maatschappelijke. De complexiteit is afhankelijk van de situatie en kan groot of klein zijn.



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

Deze vergunningenstrategie is algemeen van opzet en biedt de kaders en uitgangspunten voor het taakveld vergunningen en de keuzemomenten hierin. Een gedegen uitvoering verkleint het risico op bezwaar en beroep en op uitvoeringsproblemen bij toezicht en/of handhaving. De vergunningenstrategie is opgenomen in de nadere uitwerking.

<sup>3</sup> Vergunningenstrategie Omgevingsrecht, IPO, conceptversie 19 april 2017; Regionale VTH-strategie 2016-2019, RUD NHN; milieuplan provincie Groningen 2017-2020, provincie Groningen, 24 maart 2017.

## 6.4 Toezichtstrategie

Door toezicht te houden controleren we of vergunningvoorschriften en regels worden nageleefd. Voor de toezichthouders die de controle uitvoeren maakt de toezichtstrategie duidelijk hoe zij hun werk moeten doen (bijvoorbeeld in gelijke gevallen gelijk optreden).

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

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

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

## 6.5 Handhavingstrategie

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

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

## 6.6 Gedoogstrategie

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

We bepreken het gedogen tot zeer bijzondere situaties, waarbij er op korte termijn uitzicht bestaat op het opheffen van de overtreding of op het legaliseren van de situatie, bijvoorbeeld doordat een vergunning verleend kan worden. De gedoogstrategie staat als onderdeel van de landelijke handhavingstrategie in de nadere uitwerking.

## 7. ELEMENTEN VAN DE ORGANISATIE EN INRICHTING ODT

Er gelden voor de uitvoering van taken voorwaarden. Deze voorwaarden zijn er ten aanzien van de organisatie, de inrichting en de informatievoorziening van een omgevingsdienst. Dit hoofdstuk is een weergave van de onderdelen die belangrijk zijn voor het VTH-beleid maar die slechts deelvaststellingen bevatten van vastgestelde documenten zoals het mandaatbesluit, het bedrijfsplan ODT en bijvoorbeeld de DVO's waar het geheel is uitgewerkt. Dit is de stand van zaken juni 2018 en voor de volledige en juiste gegevens verwijzen wij vanuit dit VTH-beleid naar andere vastgestelde bestuurlijke documenten of nog vast te stellen documenten.

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

### 7.1 Organisatorische condities

#### Rollen en deskundigheid

De directeur van de ODT draagt vanuit de wettelijke verplichting zorg voor dat taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de interne functies worden vastgelegd; inclusief de aansturing van de buitengewone opsporingsambtenaren (BOA's domein 2). Daarnaast wordt voorzien in een beschrijving van de werkprocessen waarin wordt vastgelegd op welke wijze

vergunningverleners en toezichthouders de werkzaamheden uitvoeren. Inzichtelijk dient te zijn of aan de gestelde eisen van de Verordening kwaliteit VTH wordt voldaan. Het gaat hier om de vakbekwaamheid van onze Twentse medewerkers zoals de vliegreuen, opleidingsniveau e.d..

#### Mandaat

De gemeenten en provincie zijn en blijven het bevoegd gezag en behouden de bestuurlijke en politieke verantwoordelijkheid over de taken die de ODT Twente op het gebied van VTH, onder de Wabo, uitvoert. De ODT, in casu de directeur, kan gemandateerd worden om namens het bevoegd gezag te handelen. Hieronder kunnen vallen de mandatering van enkelvoudige milieu toestemmingen, bestuurlijke handhavingsbevoegdheden zoals oplegging van een last onder dwangsom, last onder bestuursdwang of intrekking van een vergunning of ontheffing.

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

Mandatering betreft geen overdracht van bevoegdheden (zoals bij delegatie), maar de bevoegdheid om in naam van een ander te handelen. Bij het uitvoeren van mandaat behoort een hoge mate van bestuurlijke sensitiviteit

teit. Dat wil zeggen dat de gemandateerde directeur tijdig en adequaat het bevoegd gezag betreft bij eventueel gevoelige zaken. Uit de afzonderlijke mandaatregelingen van de deelnemers aan de ODT blijkt welke taken en bevoegdheden aan de directeur ODT zijn gemandateerd.

### **Vergewisplicht**

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

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

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

### **Scheiding vergunningverlening, toezicht en handhaving**

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

Er geldt een functiescheiding op persoonsniveau tussen vergunningen enerzijds en toezicht en handhaving anderzijds. Medewerkers vergunnin-

gen worden niet belast met milieutoezicht of –handhaving en andersom. Voor de specialistische en juridische deskundigheden geldt een scheiding op objectniveau. Een specialist die advies heeft uitgebracht in het vergunningenproces stelt voor hetzelfde dossier geen advies op voor het toezichts- en handhavingproces.

### **Roulatiesysteem**

Om te voorkomen dat er een te nauwe band ontstaat tussen toezichthouder en personen werkzaam bij de te controleren inrichtingen/branches en geografische gebieden (vaste handhavingrelatie), moet een handhavingorganisatie bij grotere en omvangrijke controles een roulatiesysteem hebben. De ODT zorgt voor een roulatiesysteem bij objecten, partijen en inrichtingen waar frequent en intensief controles worden uitgevoerd.

### **Bereikbaarheids- en beschikbaarheidsregeling**

Om bereikbaar te zijn voor spoedeisende klachten en/of meldingen buiten kantoor tijd is een bereikbaarheids- en beschikbaarheidsregeling van belang. Het Bor geeft aan dat de organisatie van de bestuursorganen en van de omgevingsdienst er zorg voor dragen ook buiten de gebruikelijke kantooruren bereikbaar en beschikbaar te zijn. De nadere invulling ligt bij ODT in afstemming met bevoegde gezagen.

### **Monitoring en Registratie**

Om te kunnen beoordelen of de beleidsdoelstellingen en de geplande werkzaamheden uit het uitvoeringsprogramma gehaald en uitgevoerd zijn, is het belangrijk dat de activiteiten geregistreerd worden. Monitoring is het stelselmatig en systematisch verzamelen, bewerken en verstrekken van gegevens om na te gaan of en in hoeverre het gevoerde beleid slaagt en of de gestelde doel- en taakstellingen behaald zijn of gaan worden. Om verantwoording te kunnen afleggen over de inspanningen en resultaten zijn

verschillende gegevens nodig. Deze gegevens moeten periodiek opvraagbaar zijn voor zowel management doeleinden (voortgang van de uitvoering) als voor periodieke verantwoording aan het college en de gemeenteraad.

### **Planning, evaluatie en rapportage**

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

Er wordt periodiek gerapporteerd over het bereiken van de gestelde doelen, de uitvoering van de voorgenomen activiteiten en de uitvoering van afspraken met bestuursorganen onderling en het OM.

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

### **Integraal werken**

Met integraal wordt benadrukt dat een aanvrager één vergunning kan aanvragen voor alle activiteiten en dat deze integraal wordt beoordeeld. Bij handhaving wordt er niet alleen per deelaspect gehandhaafd, maar bij geconstateerde overtredingen worden alle van belang zijnde aspecten meegewogen en zo nodig wordt ook op basis van verschillende wet- en regelgeving samen opgetreden. De vergunningverleners, toezichthouders en juristen werken bij vergunningen, toezicht en handhaving zoveel mogelijk

samen met (externe) partners zoals de gemeenten en provincie, de Veiligheidsregio Twente, Politie, GGD, woningbouwverenigingen, NVWA, waterschappen, OM, sociale recherche, douane en de ILT.

## **7.2 Informatievoorziening**

### **ICT/VTH systeem**

Voor een succesvolle vliegende start van de ODT op 1-1-2019 is het van belang zo snel mogelijk te beschikken over een ICT-systeem voor de ODT, zodat dit tijdig kan worden ingericht, getest en gevuld. Daarmee wordt een belangrijke bouwsteen gerealiseerd.

Voor het primaire proces wordt onderscheid gemaakt in een korte termijn oplossing door als ODT aan te sluiten bij het systeem van gemeente Almelo en voor de lange termijn oplossing zal de ODT een systeem moeten aanbesteden.

### **Archief**

Het archief blijft bij het bevoegd gezag. Daarbij zijn er afspraken nodig over de stroom van documenten en informatie, waar informatie (centraal) bewaard wordt en wie deze beheert volgens de Archiefwet en Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG).

Daar waar mandaat is gegeven en zelfstandig door de ODT een zaak afgehandeld wordt ligt de regie, communicatie en dossiervorming bij de ODT. Het dossier wordt archiefwaardig opgeleverd aan de opdrachtgever. Naast de informatiestroom tussen ODT en gemeenten en provincie worden persoonsgegevens ook met leveranciers uitgewisseld (zoals bijvoorbeeld softwareleveranciers). Het ODT ziet toe dat hiervoor verwerkingsovereenkomsten worden gesloten om de privacy te kunnen waarborgen.



## **Inspectieview milieu**

De wet VTH gaat uit van verplichte samenwerking en informatie-uitwisseling door de betrokken bestuursorganen. Het gaat hierbij onder meer over informatie-uitwisseling met betrekking tot gemeentegrensoverschrijdende handhaving (ketentoezicht op grondstromen en asbestafval). De verplichting om handhavingsinformatie uit te wisselen en handhavingsinformatie te verstrekken beperkt zich tot het basistakenpakket. Om dit te realiseren wordt aansluiting op de Inspectieview Milieu voor omgevingsdiensten verplicht.

Inspectieview milieu is een virtueel dossier waarin inspecteurs over informatie over inspectieobjecten kunnen raadplegen. Deze informatie is voor toezichthouders en handhavers toegankelijk via een beveiligde website. De informatie, zoals de resultaten van inspecties, is afkomstig van inspectiediensten die hun data hiervoor beschikbaar stellen.

De verplichting tot aansluiting is ingegaan bij de wijziging van het Bor op 1 juli 2017. Hiervoor is gekozen om een aantal omgevingsdiensten de ruimte te geven hun ICT-systeem op orde te brengen voor aansluiting op Inspectieview Milieu. Het is de planning dat er voor het in werking treden van de Omgevingswet een landsdekkend functionerend systeem van informatie-uitwisseling bestaat.

## 8. NADERE UITWERKING

1. Doelen en streefwaarden
2. Vergunningenstrategie
3. Vormen en werkwijze van toezicht (Toezichtstrategie)
4. Landelijke Handhavingstrategie (LHS)
5. Gedoogstrategie