



Perspectief

Fysieke Leefomgeving

Zwolle

Stadskantoor  
Lübeckplein 2  
Postbus 10007  
8000 GA Zwolle  
Telefoon 14038  
postbus@zwolle.nl

[www.zwolle.nl](http://www.zwolle.nl)

# Vergunningen, Toezicht en Handhaving

*Beleidsplan Wabo thuistaken  
2021 - 2022*



# Inhoud

	<b>Voorwoord</b>	<b>4</b>
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>5</b>
1.1	Waarom een VTH-beleidsplan?	5
1.2	Afbakening	7
1.3	Leeswijzer	8
<b>2</b>	<b>Wat maakt Zwolle, Zwolle?</b>	<b>9</b>
2.1	Zwollenaren	9
2.2	Kenschets van Zwolle	9
2.3	Ontwikkelingen	10
<b>3</b>	<b>Hier gaat Zwolle voor</b>	<b>15</b>
3.1	Missie en visie	15
3.2	Coalitieakkoord	17
3.3	Perspectiefnota 2020 - 2023	17
3.4	Begroting: programma's, ambities en doelen	17
<b>4</b>	<b>Risicogestuurd VTH</b>	<b>18</b>
4.1	Keuzethema's	18
4.2	Veiligheid en leefbaarheid	18
4.3	Behoud historische waarden en erfgoed	19
4.4	Duurzaamheid	19
4.5	Vorkomen en tegengaan van ondermijnende criminaliteit	19
<b>5</b>	<b>Organisatie en uitvoering</b>	<b>20</b>
5.1	Organisatie en uitvoering van de VTH-taken Wabo	20
5.2	Kwaliteitszorg en kwaliteitsborging	21
5.3	Voorwaarden	22
5.4	Partners bij de uitvoering van de VTH-taken	23
	<b>Strategisch beleidskader:</b>	<b>24</b>
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>25</b>
<b>2</b>	<b>Risico- en probleemanalyse</b>	<b>28</b>
2.1	Vergunningen	28
2.2	Toezicht en handhaving bouw	34

<b>3</b>	<b>Prioriteiten, doelen en KPI's</b>	<b>42</b>
3.1	Beleidsvaluatie	42
3.2	Prioriteiten en daaruit voortvloeiende risico's	42
3.3	Doelen en KPI's	50
	<b>Operationeel beleidskader:</b>	<b>64</b>
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>65</b>
<b>2</b>	<b>Preventiestrategie</b>	<b>67</b>
2.1	Informereren	67
2.2	Heldere, gedragen regelgeving die naleefgedrag stimuleert	68
<b>3</b>	<b>Vergunningenstrategie</b>	<b>69</b>
3.1	Toetsstrategie	70
3.2	Toetsprotocol activiteit bouwen	77
<b>4</b>	<b>Naleefstrategie</b>	<b>83</b>
4.1	Beginselplicht tot handhaven versus het stellen van prioriteiten	83
4.2	Toezichtstrategie	83
4.3	Gedoogstrategie	90
4.4	Sanctiestrategie	91

# Voorwoord

*Zwolle groeit. Het aantal inwoners blijft toenemen, er wordt veel gebouwd en (her-) ontwikkeld en tegelijkertijd investeren we in de kwaliteit van de stad. Zwolle ontwikkelt zich tot een sterke, welvarende, economische regio. We hebben de mouwen nog steeds opgestroopt. Samen vernieuwen, verbeteren en completeren we onze stad verder, maken we onze stad toekomstbestendig en zorgen we ook dat onze stad als een warme jas blijft aanvoelen: veiligheid en leefbaarheid blijven voorop staan in ons handelen.*

## **Groei = impact op vergunningen, toezicht en handhavingstelsel**

De ontwikkelingen in Zwolle hebben direct weerslag op het vergunningen, toezicht en handhavingstelsel (VTH) van onze organisatie. Het stelsel past zich continue aan de veranderende maatschappelijke vragen en uitdagingen, politieke standpunten en idealen, ruimtelijke uitdagingen en nieuwe wet- en regelgeving aan. In al ons handelen staat het denken in mogelijkheden en in kansen centraal: dat is diep doordrongen in onze organisatie. Dat betekent dat wij als het gaat om het verlenen van omgevingsvergunningen, altijd zo effectief mogelijk werken en actief meedenken met de initiatiefnemer (liefst al voorafgaand aan de aanvraag). Het vergunningverleningsproces moet vooral helpend zijn en niet frustrerend. Tegelijkertijd staan wij voor de zorgvuldige afhandeling van de aanvragen en meldingen, binnen de daartoe gestelde kaders én met inachtneming van onze ambities en maatschappelijke opgaven (denk aan klimaatadaptatie en de stikstofproblematiek). We willen ook een veilige stad. Dat maakt dat we toezicht houden op de uitvoering van de vergunningen – ook constructief -, het brandveilig gebruik van gebouwen controleren en op verzoek of ambtshalve optreden als de veiligheid en leefbaarheid in het geding is door het illegaal gebruik van gronden en panden of als er in strijd met de technische bouwregelgeving wordt gehandeld.

## **Groei = scherpe keuzes maken**

Juist nu de stad een schaa sprong maakt is het van belang om extra in te zetten op vergunningverlening, toezicht en handhaving. Dat is niet alleen zo vanwege de toegenomen bouwactiviteiten in relatie tot onze ambities en maatschappelijke opgaven maar ook omdat we door de schaa sprong meer te maken krijgen met grootstedelijke problematiek. Zo is de inzet van toezichthouders bouw in steeds grotere mate nodig bij de aanpak van ondermijning en woonoverlast. De uitvoering van onze taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving is verweven in vrijwel al ons handelen. Gelet daarop en de gevolgen van de schaa sprong, moeten we echter ook prioriteren en scherpe keuzes maken ten aanzien van de uitvoering van onze VTH-taken. Omdat wij het belangrijk vinden dat wij transparant zijn over onze keuzes en de risico's van die keuzes, leggen wij deze vast in dit beleidsplan. Dit beleidsplan wordt iedere vier jaar geëvalueerd en geactualiseerd<sup>1</sup>. Daarnaast leggen wij ieder jaar nadere accenten (onder andere naar aanleiding van de actualiteiten) en stellen wij nadere prioriteiten in het VTH programma. Dit doen wij mede op basis van het jaarlijks vast te stellen VTH jaarverslag, waarin wij terugblikken op de resultaten van de uitvoering van de VTH-taken.

---

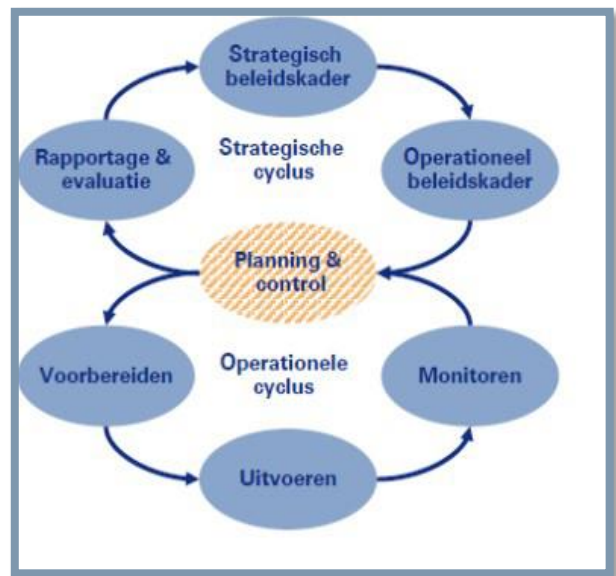
<sup>1</sup> Gekoppeld aan de coalitieperiode.

# 1 Inleiding

## 1.1 Waarom een VTH-beleidsplan?

### 1.1.1 Sluitende beleid – en uitvoeringscyclus

Het opstellen van een beleidsplan voor de uitvoering van de taken op het vlak van vergunningverlening, toezicht en handhaving in de fysieke leefomgeving (de zogenaamde Wabo-taken) is een wettelijke verplichting. Het is een proceseis, die onderdeel uitmaakt van de VTH beleid- en uitvoeringscyclus (ook wel de 'BIG-8 cyclus' genoemd).



Figuur 1: 'Big 8- cyclus'

Strategisch  
beleidskader

Operationeel  
beleidskader

Dit VTH-beleidsplan Wabo thuishaken omvat zowel een 'strategisch' beleidskader als een 'operationeel' beleidskader. De beleidsevaluatie, jaarverslagen, probleem- en risicoanalyses maar ook het coalitieakkoord 2018-2022, de begroting en de perspectiefnota 2020-2023 vormen de basis voor het strategisch beleidskader: onze prioriteiten en doelen. Om deze doelen ook daadwerkelijk te kunnen halen, moet ons ambitieniveau in lijn zijn met de beschikbare capaciteit. In het operationele beleidskader hebben we daarom vastgelegd hoe we onze taken uitvoeren om onze doelen te halen (in de vorm van een preventiestrategie, vergunningenstrategie, naleefstrategie en toepassing kwaliteitscriteria). Het operationele beleidskader vormt daarmee een belangrijke basis voor de monitoring van de uitvoering van onze taken en daarmee ook voor de periodieke sturing en jaarlijkse verantwoording en programmering (VTH jaarverslag- en uitvoeringsprogramma).

Het VTH jaarverslag- en uitvoeringsprogramma vormt de schakel tussen de strategische en operationele beleidscyclus. Dat wil zeggen dat wij ieder jaar terugblikken op hoe wij onze taken hebben uitgevoerd. Vervolgens beoordelen wij of dat aanleiding geeft om de gestelde doelen bij te stellen en / of accenten te verschuiven (herprioriteren) en/of capaciteit anders in te zetten dan wel de beschikbare capaciteit te vergroten. Dit doen wij bewust en risicogestuurd. Mede op basis van de resultaten van het jaarverslag, stellen wij een programma vast voor het daaropvolgende VTH-jaar: waar zetten we op in om de gestelde doelen te halen. Een belangrijk onderdeel van het programma is ook hoe we

inzetten op taken die we ten tijde van het vaststellen van dit beleid niet konden voorzien (zoals projectmatige toezicht en handhaving, het uitvoeren van onderzoeken op verzoek van de minister<sup>2</sup> of het implementeren van nieuwe wet- en regelgeving). Het uitvoeren van deze taken vraagt veel extra inzet en heeft dan ook een grote weerslag op de praktijk. Overigens is ook het programmeren voor 'slechts' één kalenderjaar een uitdaging: het werkveld is dusdanig dynamisch dat wij nooit volledig kunnen inschatten wat er in het voorliggende VTH-jaar op ons af komt. Dit maakt dat we ons gedurende het jaar steeds de vraag moeten stellen of we nog op koers liggen en wat de actualiteit voor de uitvoering van onze taken en daarin gemaakte keuzes betekent: (direct) bijsturen of niet.

### 1.1.2 Schakel tussen coalitieakkoord, perspectiefnota's en begroting - en het jaarverslag en programma

Een van de proceseisen uit de kwaliteitscriteria is dat wij op basis van een probleem- en risicoanalyse prioriteiten en doelen moeten vaststellen. Bij de vaststelling van de prioriteiten en doelen hebben wij de resultaten van de probleem- en risicoanalyse ook geanalyseerd in het licht van ons coalitieakkoord en de daaruit voortvloeiende perspectiefnota's en begroting. Deze stukken vormen ons handelingskader bij de te maken keuzes. De perspectiefnota's en de begroting zijn een belangrijk financieel kader waar wij voor wat betreft ons ambitieniveau rekening mee moeten houden bij de prioritering en het stellen van nadere doelen voor het taakveld VTH Wabo.

Uit het voorgaande blijkt dat dit VTH-beleidsplan een directe schakel is tussen het coalitieakkoord, begroting en perspectiefnota's enerzijds en het jaarverslag en programma anderzijds. Immers, met het jaarverslag en programma wordt inzichtelijk in hoeverre de in het coalitieprogramma en in de begroting gestelde doelen gerealiseerd worden. De directe koppeling tussen dit VTH-beleidsplan en het coalitieakkoord en daaruit voortvloeiende stukken, maakt ook dat wij steeds aan het begin van een nieuwe coalitieperiode de probleem- en risicoanalyse actualiseren en een VTH beleidsevaluatie uitvoeren (proces is eens in de vier jaar).

### 1.1.3 VTH-beleidsplan, waarom nu?

De 'BIG-8 cyclus' moet sluitend zijn. Dat betekent dat het VTH-beleidsplan en het jaarverslag en programma naadloos op elkaar moeten aansluiten. Wij willen, in het kader van transparant bestuur maar ook ten behoeve van het optimaliseren van onze VTH beleid- en uitvoeringscyclus, voor een ieder inzichtelijk maken hoe wij die cyclus sluitend maken en welke keuzes daarin gemaakt worden: wat doen we wel en wat doen we niet. Welke risico's brengt dat met zich mee? En hoe gaan we daar mee om? De eerste belangrijke stap hiertoe hebben wij gezet met het VTH-programma voor 2020. De opzet van dat programma hebben wij gewijzigd waardoor per 'product' (taakveld) kortgezegd inzichtelijk is geworden welke doelen wij nastreven bij de uitvoering van onze taken en welke middelen wij daarvoor inzetten. Door deze stap ten aanzien van het programma 2020 te zetten, hebben we het jaarverslag 2020 en het programma 2021 kunnen samenvoegen tot één document. Om de cyclus dan ook zichtbaar sluitend te kunnen maken, is een VTH-beleidsplan van belang.

---

<sup>2</sup> Denk daarbij aan het onderzoek dat wij hebben uitgevoerd naar de brandveiligheid van gevels en het onderzoek naar de toepassing van RVS in zwembaden.

## 1.2 Afbakening

### 1.2.1 Alleen Wabo thuishaken

Dit VTH-beleidsplan ziet op de uitvoering van onze taken op het vlak van vergunningverlening, toezicht en handhaving in de fysieke leefomgeving. Onder VTH-taken verstaan wij in dit VTH-beleidsplan alleen Wabo thuishaken (zoals bouw, ruimtelijke ordening, reclame en kap). Voor milieu, ook onderdeel van de Wabo-taken, is eind 2018 het uniform beleid voor de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving 2019-2021 vastgesteld. Deze taken worden namens ons door de Omgevingsdienst IJsselland uitgevoerd en vallen buiten de scope van dit beleidsplan. De niet Wabo-taken (zoals openbare ruimte, openbare orde, en Bijzondere wetten) laten wij - voor nu - in dit VTH-beleid buiten beschouwing. Wij zijn wettelijk ook niet verplicht om de keuzes ten aanzien van de niet Wabo-taken in dit VTH-beleidsplan vast te leggen. Bij de volgende herziening van het VTH-beleidsplan nemen wij deze keus in heroverweging. Het één en ander laat overigens onverlet dat wij, net als voorgaande jaren, ook de komende jaren alle niet Wabo-taken bij de programmering betrekken omdat deze ook de fysieke leefomgeving raken.

### 1.2.2 Risicotools, Omgevingswet en Wet kwaliteitsborging voor het bouwen

Onze insteek was om dit VTH-beleidsplan Omgevingswet en Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) 'proof' te maken. Daarvoor hebben wij een actuele risicoanalyse nodig. In regionaal verband is opdracht verstrekt voor het aanschaffen van een 'risicotool'<sup>3</sup>. Het opstellen van de regionale risicotool heeft echter de nodige vertraging opgelopen en de tool zal op zijn vroegst in de loop van 2021 beschikbaar komen. Daar staat tegenover dat de inwerkingtreding van de Omgevingswet en de Wkb inmiddels is uitgesteld tot 1 januari 2022. Voor het onderdeel brandveilig gebruik hebben wij de nieuwe regionale risicotool niet willen afwachten. Wij hebben daarom een externe partij ingeschakeld voor de actualisering van het brandrisicoprofiel<sup>4</sup>. Het profiel is in februari 2021 opgeleverd. Dit beleidsplan is daarmee voor wat betreft het onderdeel brandveilig gebruik gestoeld op een actueel risicoprofiel<sup>5</sup>. Voor wat betreft de overige Wabo thuishaken wachten wij de oplevering van de nieuwe regionale risicotool af maar we hebben nu wel zelf de eerste stappen gezet in het actualiseren van de bestaande risicoanalyse. Dit betekent evenwel dat dit VTH-beleidsplan niet geheel Omgevingswet en Wkb proof is maar daar waar mogelijk anticiperen wij daar wel op. De belangrijkste afweging voor deze keus is dat wij inmiddels aan het eind van onze coalitieperiode zitten en daarom binnen afzienbare termijn komen tot herziening van dit VTH-beleidsplan. Wij gaan ervan uit dat wij het VTH-beleidsplan tegen die tijd kunnen stoelen op de regionale risicotool en dat wij de Omgevingswet en de Wkb op dat moment zoveel als mogelijk hebben geïmplementeerd zodat wij de juiste keuzes kunnen maken in het VTH-beleid.

---

<sup>3</sup> Met behulp van de risicotool kunnen we onze risicoanalyse, die de basis vormt van het VTH-beleidsplan, actualiseren.

<sup>4</sup> Om zoveel mogelijk aansluiting te krijgen bij de nieuwe regionale risicotool is de Veiligheidsregio ook betrokken bij deze actualisatie.

<sup>5</sup> Omwille van het feit dat het onderdeel brandveilig gebruik is gebaseerd op een actuele risicoanalyse, maken wij op dat onderdeel in dit beleidsplan uitdrukkelijker onderscheid.

### 1.3

#### Leeswijzer

Ten behoeve van de leesbaarheid, hebben wij in dit VTH-beleidsplan gekozen voor een 'drieluik'. In de eerste zes hoofdstukken, het 'algemene deel', zetten wij het kader waarbinnen wij onze taken uitvoeren - en op basis waarvan wij keuzes maken -, uiteen:

- de ontwikkelingen in- en rondom Zwolle die van invloed zijn op onze taken;
- onze missie en visie;
- de strekking van het coalitieakkoord, perspectiefnota 2020-2023 en de begroting;
- ons afwegingskader ten behoeve van risicogestuurd keuzes maken;
- hoe wij de uitvoering van onze taken organiseren en de kwaliteit daarvan borgen.

Vervolgens hebben wij in het tweede deel van dit beleidsplan, het strategisch beleidskader, de probleem- en risicoanalyse opgenomen, de beleidsevaluatie en de daaruit voortvloeiende prioriteiten, doelen en kritische prestatie indicatoren (KPI's). In het derde deel van dit beleidsplan, het operationele beleidskader, hebben wij onze preventiestrategie, vergunningenstrategie, naleefstrategie en toepassing kwaliteitscriteria vastgelegd. Het strategische – en operationele beleidskader vormen daarmee de kern van dit VTH-beleidsplan.



# 2 Wat maakt Zwolle, Zwolle?

## 2.1 Zwollenaren

Zwollenaren hebben een open en ondernemende houding, zijn creatief, hebben onderling veel vertrouwen en zijn tolerant. Zwollenaren zijn altijd op zoek naar nieuwe samenwerkingen: zo helpen we elkaar vooruit! We zijn er van overtuigd dat de instelling die wij van oudsher hebben, namelijk elkaar iets gunnen - naast onze gunstige geografische ligging -, een belangrijke voorwaarde is voor onze sterke en bloeiende economie. Dat wij elkaar niet helpen met het oogmerk om er zelf (economisch) beter van te worden, blijkt uit het feit dat veel Zwollenaren – zeker ten opzichte van de rest van Nederland – vrijwillig een steentje bijdragen aan de maatschappij. Dit maakt Zwolle uniek: hoe goed het ook gaat met onze economie, Zwollenaren verliezen nooit uit het oog dat echte rijkdom te vinden is in medemenselijkheid en dat dat altijd hoog in het vaandel moet blijven staan. Deze houding van de Zwollenaren zien wij ook terug bij de uitvoering van onze VTH-taken: zo ontvangen wij verhoudingsgewijs relatief weinig handhavingsverzoeken. Dit is een goede graadmeter als het gaat om de onderlinge verhoudingen in de wijken (handhavingsverzoeken vloeien vaak voort uit burenruzies).

## 2.2 Kenschets van Zwolle

Hiervoor noemden we het al even kort: onze gunstige geografische ligging. We profiteren namelijk – als hoofdstad van de provincie Overijssel - al eeuwenlang van onze ligging op een kruispunt van vaarwegen en landwegen en als poort naar het noordoosten. Dit is, naast de mentaliteit van onze inwoners, een belangrijke basis voor onze bloeiende economie. Ondernemers voelen zich dan ook thuis in Zwolle. Op de bedrijventerreinen hebben zich vele grote ((inter)nationale en familie) bedrijven gevestigd. Een belangrijke reden daarvoor is dat Zwolle via de A28 goed bereikbaar is. Zwolle is overigens ook met het openbaar vervoer goed bereikbaar aangezien Zwolle ‘de poort’ van en naar het noorden is: al het treinverkeer voert langs Zwolle. Zwolle is na Utrecht het tweede knooppunt qua aantal verbindingen van Nederland. Zwolle is dan ook met recht een kloppend hart van noord- en oost Nederland te noemen. Het is aantrekkelijk om in Zwolle te wonen en te werken en we zien dat de stad een steeds aantrekkelijker alternatief wordt voor de Randstad. Dat blijkt ook uit de cijfers: op 1 januari 2021 telde Zwolle 129.827 inwoners en dat aantal blijft snel groeien. De verwachting is dat Zwolle binnen afzienbare tijd doorgroeit naar een stad met 140.000 inwoners. Zwolle maakt dus een krachtige groei door. Zwolle is de 19<sup>e</sup> stad van Nederland en daarmee een G40 gemeente.

Naast onze unieke inwoners en gunstige geografische ligging, is Zwolle ook een erfgoedrijke, historische Hanzestad en tegelijkertijd een hippe, gastvrije, dynamische studentenstad die via het Zwolle-IJsselkanaal verbonden is met de IJssel. Zwolle ligt ook aan het Zwarte Water en de Overijsselse Vecht en ligt in de IJssel/Vecht-delta. We hebben sterke, zelfstandige stadsdelen en buurten met verschillende karakters en identiteiten. Twee derde van het grondgebied van de gemeente is zeer gevarieerd

buitengebied, inclusief de kernen Wijkhuizen en Windesheim. Zwolle ligt daarmee niet alleen in een gevarieerd landschappelijk gebied, maar is - met onder meer haar stadsparken en grachten rondom de binnenstad - een mooie groene stad waar veel ruimte is voor recreatie en ontspanning. In Zwolle worden dan ook veel evenementen en festivals georganiseerd, die duizenden bezoekers trekken. We zien ook dat onze sfeervolle binnenstad veel bezoekers trekt en daarmee ook een aanzuigende werking heeft op de horeca. Zwolle bruist!

## 2.3 Ontwikkelingen

### 2.3.1 Landelijk

#### *Omgevingswet*

De minister heeft laten weten dat de Omgevingswet (hierna: Ow) per 1 januari 2022 in werking zal treden en dat van uitstel geen afstel komt. Het belang van een goede en tijdige voorbereiding op de inwerkingtreding van de Ow blijft dus overeind en daar zetten wij de komende tijd dan ook vol op in. De Ow brengt namelijk een ingrijpende stelselwijziging met zich mee:

- ➔ 26 wetten op het gebied van de fysieke omgeving worden één wet: de Ow.
- ➔ het aantal algemene maatregelen van bestuur (AMvB) en ministeriële regelingen op het gebied van de fysieke leefomgeving wordt drastisch teruggebracht.
- ➔ in een Omgevingsvisie moet de gemeente integrale en strategische beleidskeuzes ten aanzien van de fysieke leefomgeving voor de lange termijn vastleggen. Voor de Zwolse omgevingsvisie is dat 2030, met een doorkijk op onderdelen naar 2050, bijvoorbeeld als het gaat om klimaatadaptatie. De Omgevingsvisie heeft betrekking op alle aspecten van de fysieke leefomgeving.
- ➔ de Omgevingsvisie is de basis voor het Omgevingsplan. In het Omgevingsplan komen alle gemeentelijke regels ten aanzien van de fysieke leefomgeving. Daarmee vervangt het Omgevingsplan de bestemmingsplannen en bestaande (beheers)verordeningen (lokale regelgeving) die de fysieke leefomgeving aan gaan.
- ➔ de Ow geeft meer ruimte voor ideeën van initiatiefnemers en voor lokale afwegingen. Participatie is daarin een sleutelwoord. Dat vraagt een doorontwikkeling van onze huidige manier van werken.
- ➔ informatie over de leefomgeving (wat mag en wat niet) is straks voor iedereen op één plek te vinden. Overheden leveren die informatie aan. Daarvoor sluiten ze de systemen aan op de landelijke voorziening: het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO).

Een belangrijk verbeterdoel van de Ow is een meer integrale benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving. Daarnaast is het doel van de Ow dat de bestuurlijke afwegingsruimte wordt vergroot en de besluitvorming wordt versneld. Het laatstgenoemde wordt mogelijk gemaakt door het vergroten van inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak van het omgevingsrecht.

Gelet op het voorgaande heeft de Ow dus een grote impact op de organisatie van de gemeente en haar ketenpartners als het gaat om procedures, werkprocessen en digitale systemen in het brede fysieke domein. Daarmee heeft de Ow ook invloed op hoe wij als gemeente onze dienstverlening en de uitvoering van de VTH-taken organiseren. Tegelijkertijd is onze ambitie er op gericht de kansen die de Ow biedt voor zowel initiatiefnemers, belanghebbenden alsook de gemeente zoveel mogelijk te benutten. Door uitvoering te geven aan het Programma Omgevingswet, wordt de organisatie voorbereid op de Ow. Zo zijn bijvoorbeeld serviceformules opgesteld, is gestart met het intern verspreiden van kennis over de Ow, is onder andere met VTH-medewerkers in kaart gebracht welke acties nodig zijn om tot goed werkende VTH-processen te komen en werken wij aan de ontwikkeling van de competenties van de medewerkers van onze gemeente. Met een actieplan speciaal voor de VTH- taken bereiden we ons hierop in 2021 verder en concreter voor.

*Wet kwaliteitsborging voor het bouwen: de markt aan zet!*

Nu toetsen wij nog alle vergunningplichtige bouwplannen aan het Bouwbesluit 2012 voordat een vergunning wordt verleend en houden wij toezicht op de bouw – en treden daar waar nodig handhavend op. Met de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (hierna: Wkb) beperkt de gemeentelijke toets zich tot de regels voor welstand, ruimtelijke aspecten en veiligheid van de omgeving. De vergunninghouder moet vervolgens een onafhankelijk bedrijf inhuren: een private kwaliteitsborger. Deze kwaliteitsborger ziet er op toe dat aan de technische voorschriften van het Bouwbesluit wordt voldaan. Het idee van de wetgever is dat daarmee de kwaliteit van de bouw beter wordt en de 'faalkosten' reduceren. Wij blijven echter wél het bevoegd gezag: als de kwaliteitsborger op de bouw een afwijking constateert wordt deze voorgelegd aan de gemeente. De gemeente moet dan eventueel handhavend optreden. Daarnaast blijft het 'ruimtelijk' toezicht bij de gemeente (dus omgevingsveiligheid tijdens de bouw, ruimtelijke aspecten en welstand). Ook blijven wij bevoegd gezag als het gaat om bestaande bouwwerken.

Het nieuwe stelstel geldt niet direct voor alle bouwwerken: er is onderscheid gemaakt in drie 'gevolgklassen'. Er wordt gestart met bouwwerken die binnen 'gevolgklasse 1' – eenvoudige bouwwerken - vallen. Hieronder vallen onder andere grondgebonden eengezinswoningen, woonboten en vakantiewoningen. Afhankelijk van de resultaten / ervaringen gaat de Wkb ook voor de andere twee gevolgklassen gelden (complexe bouwwerken en specialistische bouwwerken).

Over de Wkb is veel discussie geweest. De Eerste Kamer had veel twijfels over de uitvoerbaarheid van de Wkb maar heeft in mei 2019 het wetsvoorstel aangenomen. Belangrijke voorwaarde daarvoor is het in januari 2019 gesloten bestuursakkoord tussen de VNG en de minister. Gemeenten hebben zich daarmee gecommitteerd om voor 10% van de bouwplannen die vallen onder gevolgklasse 1, proefprojecten te draaien – voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wkb. De Wkb zou op 1 januari 2021 in werking treden maar is, samen met de Omgevingswet, uitgesteld tot 1 januari 2022. Dit betekent niet dat wij ruimte hebben om 'stil te staan', in tegendeel. We moeten de komende tijd benutten om de precieze impact van deze Wkb in kaart te brengen als het gaat om bijvoorbeeld de legesinkomsten, opleiding en scholing van de betrokken

medewerkers, de systemen, capaciteit, maar ook de veranderde samenwerking met 'de markt' en onderlinge taakverdeling en rollen (kwaliteitsborgers, aannemers, enzovoort). Daarnaast vloeit uit het bestuursakkoord weliswaar geen harde eis voort dat ook de gemeente Zwolle proefprojecten moet draaien, maar gelet op de impact die de Wkb zal hebben, is die behoefte er wel sterk: we hebben het nodig om onze taken goed over te kunnen dragen aan de markt. In 2021 pakten we dit dan ook projectmatig op.

### *Stikstof*

De toename van stikstof in beschermde natuurgebieden is één van de aspecten waarop een project of plan voor bijvoorbeeld de bouw van woningen moet worden getoetst. De afgelopen jaren vormde het Programma Aanpak Stikstof (PAS) daarvoor het toetsingskader. De hoogste bestuursrechter heeft op 29 mei 2019 besloten dat het PAS nu niet meer als basis mag worden gebruikt om toestemming te verlenen voor onder andere het bouwen van woningen, bedrijven en wegen. Het besluit heeft consequenties voor (bouw)plannen die kunnen leiden tot een toename van stikstof in beschermde natuurgebieden. De stikstof problematiek heeft ook gevolgen voor gemeentelijke projecten en voor vergunningaanvragen die door de gemeente moeten worden beoordeeld. 9 van de 10 aangevraagde omgevingsvergunningen bouw in Zwolle zijn sinds 29 mei 2019 klein genoeg om zonder stikstofberekening vergund te kunnen worden. Bij 1 van de 10 vergunningen is een stikstofberekening wel verplicht. Van dat deel blijkt 94% geen stikstofprobleem te hebben. In zoverre ondervonden we in Zwolle relatief weinig hinder van de stikstofproblematiek. Echter, de afgelopen periode zagen wij in Zwolle een aantal visies en bestemmingsplannen met grote opgaven hinder ondervinden van de stikstofproblematiek, omdat die plannen meer stikstof uitstoten dan goed is voor de natuur (van de 39 bestemmingsplannen die sinds 29 mei 2019 zijn beoordeeld op stikstof, blijken zes stuks een bijna onoplosbaar stikstofprobleem te hebben). De nieuwe realiteit is daarmee dat stikstof de huidige ontwikkeling van de stad vertraagt en stelt ons voor de vraag hoe Zwolle kan groeien in balans met de natuur. Het één en ander betekent dat duizenden woningen, uitbreidingen van bedrijventerreinen en benodigde voorzieningen en infrastructuur niet (op tijd) gebouwd kunnen worden. Aangezien er nog geen definitieve oplossing is voor de ontstane situatie – waarin de gemeente ook geen primaire rol heeft, maatregelen worden genomen door het Rijk<sup>6</sup> en de provincie - verwachten wij dat dit thema de komende periode ook nog een grote rol zal spelen in onze werkpraktijk. In het omgaan met stikstof op uitvoeringsniveau heeft de gemeente een grote rol<sup>7</sup>. De komende periode zetten wij in op het grip houden op de stikstofproblematiek in Zwolle. De basis daarvoor is een door de gemeente opgestelde Ontwikkelstrategie Stikstof met een daaruit voortvloeiende uitvoeringsprogramma.

## 2.3.2

### In Zwolle

#### *Groeiende economie*

De economie in de regio Zwolle groeit bovengemiddeld en is – net als elders – onderhevig aan veranderingen. Dat leidt er onder andere toe dat er ten aanzien van detailhandel

---

<sup>6</sup> Zo is in december 2020 het wetsvoorstel Wet Stikstofreductie en Natuurverbetering door de Tweede Kamer aangenomen.

<sup>7</sup> Om die reden heeft Zwolle een (coördinerend) stikstofteam opgericht.

andere behoeftes ontstaan, bijvoorbeeld door de invloed van internet (in de vorm van e-commerce). Daarnaast zien we dat de aloude functiescheiding tussen woon- en werkgebieden steeds meer aan het vervagen is. Dat geldt ook voor de branchering: er is steeds meer behoefte aan conceptstores en daarmee de mix van functies zoals detailhandel en horeca. We zien een toename van het aantal horecagelegenheden in de stad, wat weer van invloed is op de ruimtelijke uitstraling (denk bijvoorbeeld aan de toename van het aantal terrassen en terrasoverkappingen). De groeiende economie betekent ook iets voor de leisure in onze stad. De leisure-sector groeit snel en bovendien heeft Zwolle een regiofunctie ten opzichte van belangrijke toeristengebieden. Wij zien daarom onder andere een toename van het aantal (grote) evenementen in en om de stad maar ook initiatieven om het recreëren in de stad te faciliteren, zoals boottochtjes in de grachten. Deze ontwikkelingen hebben niet alleen ruimtelijk gezien een weerslag op de stad, maar zijn ook rechtstreeks van invloed op onze taakuitvoering. Onze taken en verantwoordelijkheden worden door de groeiende economie namelijk steeds diverser en de groei van de stad levert meer werk op (meer aanvragen om toestemmingen, daarmee meer juridische vraagstukken en meer vraag naar toezicht en handhaving). 'Zwolle maakt mogelijk' is en blijft ons credo en daar blijven wij dan ook volop op inzetten: wij leveren zoveel mogelijk maatwerk.

#### *Bevolkingsomvang en woningbehoefte*

De trek naar de steden blijft toenemen. Uit analyse blijkt ook dat Zwolle goede kansen heeft om aan te haken bij het systeem van interstedelijke netwerken. De as Amsterdam – Amersfoort – Zwolle/Apeldoorn wordt gezien als één van de opkomende assen voor bedrijfsnetwerken, pendel en verhuisstromen. De verwachting is dan ook dat de bevolkingsomvang van Zwolle de komende tijd blijft groeien. Daarmee is er in Zwolle een sterke behoefte aan woningbouw en transformaties van bestaande gebouwen. De ruimte die wij daarvoor nog binnenstedelijk hebben, willen wij daarvoor zoveel als mogelijk benutten (zo hebben we een nieuwe gebiedsvisie voor Oosterenk vastgesteld). De opgaven (zoals klimaatadaptatie en de energietransitie) maar ook zaken als het borgen van omgevingsveiligheid bij de bouw- en sloopwerkzaamheden en de behoefte aan andere woonvormen, zijn daarbij een uitdaging en vragen flexibiliteit en maatwerk. Tegelijkertijd zien we de verstedelijking niet alleen als een (woningbouw)opgave, maar ook als een kans om kwaliteit toe te voegen en een 'meekoppelkans'. Zo draagt de bouw van nieuwe woningen bij aan het vergroten van de 'sponswerking' van de stad: het vasthouden van het water op groen/blauwe daken en tuinen totdat er weer ruimte is in de rivieren en weteringen.

De toenemende druk op de woningmarkt maakt ook dat wij steeds meer te maken krijgen met illegale situaties. Denk daarbij aan het splitsen van woningen zonder vergunning. Dit is van invloed op de veiligheid en leefbaarheid in de stad (bouwkundig, parkeerdruk, overlast, enzovoort) maar ook op onze werkprocessen. Denk daarbij aan de registratie van personen, het verlenen van parkeervergunningen, het toekennen van huisnummers, het innen van gemeentelijke belastingen, enzovoort.

### *Vergrijzing en andere woonvormen*

Zwolle heeft landelijk gezien een bovengemiddeld hoog aantal jonge inwoners. Toch vergrijsst ook Zwolle: vanaf 2021 zal dat toenemen. Dat vraagt extra aandacht voor brandveiligheid van woningen. Ook vergroot dit de druk op de woningmarkt, waardoor – zoals hierboven geschetst – de risico's op illegale situaties toenemen.

Daarnaast zien we dat Zwolle een aantrekkende werking heeft op zorgpartijen die zorg verlenen in andere woonvormen dan we gewend zijn. Die ontwikkeling zorgt voor meer druk in de wijken en is daarmee van invloed op de leefbaarheid en soms ook veiligheid in de stad en vraagt daarom onze inzet.

### *Klimaatneutraal, klimaatadaptief en circulair bouwen*

Zwolle heeft een bijzondere ligging in de IJssel/Vecht-delta. Deze bijzondere ligging maakt ons ook kwetsbaar voor klimaatverandering. We zijn het laagste punt in de delta, met water van vijf kanten plus een binnenstad die buitendijks ligt. Klimaatverandering heeft effect op rivierafvoeren en het peil van het IJsselmeer. Door de bebouwing van laaggelegen gebieden (Marslanden, Aa-landen, Holterbroek) zijn de effecten van overstroming (ten gevolge van het falen van waterkering) veel groter dan vroeger. Een ander effect is dat door klimaatverandering het neerslagpatroon al aan het veranderen is: zwaardere (piek) buien. De traditionele aanpak van dijken bouwen en pompen zal daarom op termijn niet meer voldoen. Ook meer droogte en hitte zijn gevolgen van de klimaatverandering waar we rekening mee moeten houden.

Mede gelet op het voorgaande heeft Zwolle de ambitie om in 2050 klimaatneutraal te zijn. We zien steeds meer initiatieven die dat mogelijk maken. Daarnaast werken we zoveel mogelijk klimaatadaptief. Dat wil zeggen dat we steeds meer willen meebewegen om extremen op te kunnen vangen. Het gaat daarbij zowel om waterveiligheid, wateroverlast, droogte en hitte. We hebben daarom een klimaatcasco ontwikkeld en Zwolle heeft als één van de eersten in Nederland een adaptatie strategie (Zwolse Adaptatie Strategie) vastgesteld. Een andere opgave die wij zien, is circulair bouwen: het ontwikkelen, gebruiken en hergebruiken van gebouwen, gebieden en infrastructuur, zonder natuurlijke hulpbronnen onnodig uit te putten, de leefomgeving te vervuilen en ecosystemen aan te tasten. Zwolle stelt een Zwolse standaard op voor het circulair bouwen van nieuwbouw, renovatie en de aanleg en beheer van de openbare ruimte. Hierbij wordt zoveel mogelijk aangesloten bij landelijke kenmerken en regelgeving. Dilemma daarbij is hoe wij, in een tijd van hoogconjunctuur en tegelijkertijd een tijd van grote opgaven ten aanzien van het klimaat en milieu, de bouw mee krijgen in het werken aan deze opgave.

Voornoemde ontwikkelingen vragen nu al de nodige inzet bij de uitvoering van de Wabo thuishaken en in de komende jaren zal dat alleen maar toenemen. Wij staan voor maatwerk (ook aan de 'voorkant' door bijvoorbeeld mee te denken over de vraag of een initiatief past binnen het bestemmingsplan) maar tegelijkertijd moet er steeds sneller geschakeld worden. Er zijn nog veel onduidelijkheden en onzekerheden en wij merken dat er door de genoemde ontwikkelingen spanningsvelden ontstaan. Zo moeten we van het gas af, maar er bestaan nog veel onduidelijkheden over de alternatieven. Een ander voorbeeld is dat wij van aanvragers vragen om op eigen terrein te parkeren (om parkeeroverlast te voorkomen) terwijl wij tegelijkertijd meer groen in de stad willen stimuleren om onder andere wateroverlast te voorkomen (minder verhardingen).

# 3 Hier gaat Zwolle voor

## 3.1 Missie en visie

Samen voor Zwolle! Juist nu het goed gaat, pakken we door. We zitten vol ambitie. We vernieuwen en verbeteren en worden completer en gevarieerder. Met de uitvoering van onze VTH-taken dragen wij hieraan bij. Daarbij zijn wij flexibel, omgevingsbewust, denken mee en werken integraal aan de opgaven in de stad. De manier waarop wij dat doen en de keuzes die wij daarin maken hebben wij vastgelegd in het strategische- en operationele beleidskader.

### 3.1.1 Missie: hier staan we voor

*Als het gaat om de ontwikkeling van de stad:*

• • •

*'Mensen maken de stad, de stad is zo ingericht dat jij er, in vrijheid en veiligheid, die dingen kunt doen die voor jou belangrijk zijn. We gebruiken de groei om de stad te vernieuwen, te verbeteren, completer en gevarieerder te maken. Toekomstbestendigheid zien we als een kans onze innovatieve kracht te versterken. Het doorademt ons denken, plannen en doen. Het is de opgave Zwolle continue aan te passen aan veranderende maatschappelijke vragen en ruimtelijke uitdagingen. Het perspectief van Zwolle is groei en beweging. Zwolle durft 'groot' te zijn en laat zich met haar sterke economie en stad van kwaliteiten landelijk zien.'*

• • •

*Als het gaat om de ontwikkeling van de organisatie, ondersteunend aan de ontwikkeling van de stad:*

• • •

*'Zwolle is een bloeiende stad met ambitie. Ondernemerszin en samen werken aan het gemeenschappelijk belang zitten in onze genen. We zijn een moderne organisatie waar we werken aan kansen en duurzame groei voor iedereen: voor de mensen in de stad én in de organisatie.'*

• • •



### 3.1.2 Visie: hier gaan we voor

De vertaling van de missie naar onze ambities voor de ontwikkeling van de stad, leidt tot drie kernopgaven, een drager en een fundament. Schematisch geven we dat weer in het zogenaamde 'Huis van Zwolle':



Als het gaat om de visie ten aanzien van de ontwikkeling van de organisatie, ondersteunend aan de ontwikkeling van de stad:

• • •

*'Zwolle en de regio blijven zich ontwikkelen, in omvang én in kracht. De medewerkers van de gemeente Zwolle voegen waarde toe aan de eigen kracht van stad en regio. We zijn flexibel, brengen vernieuwing en zorgen voor verbinding. Met plezier en inzet van onze talenten dragen we bij aan een groeiend, bloeiend en vitaal Zwolle. Dat doen we vanuit vakmanschap, verbinding, verantwoordelijkheid en vertrouwen. Deze vier kernwaarden (de 4 V's) houden ons op koers. De vijf samenwerkingsprincipes uit het coalitieakkoord 2018-2022 sluiten daar naadloos op aan: vertrouwen, professionaliteit, verantwoordelijkheid, samenspel en tegenkracht. Ze voegen scherpte toe aan onze kernwaarden.*

• • •



### 3.2 Coalitieakkoord

In 2018 hebben wij ons coalitieakkoord 2018-2022 onder de titel “Duurzame kwaliteit en groei” gepresenteerd. In het coalitieakkoord hebben wij een duurzame groei en ontwikkeling van de stad centraal gesteld bij ons handelen - en daarbij ook bij de uitvoering van onze Wabo thuishaken. Dat principe is ook leidend als het gaat om de ruimtelijke ontwikkeling van onze stad.

### 3.3 Perspectiefnota 2020 - 2023

In de perspectiefnota 2020-2023 is het coalitieakkoord verder uitgewerkt. Wij hebben in de nota uiteengezet hoe wij de komende jaren werken aan de toekomst van Zwolle. De perspectiefnota vormt daarmee een belangrijk kader voor het jaarlijks vast te stellen VTH-programma.

### 3.4 Begroting: programma's, ambities en doelen

In de begroting maken wij inzichtelijk hoe wij invulling geven aan de plannen uit de perspectiefnota. In de begroting is daarom een vertaling gemaakt van de beleidsvoornemens en de bijbehorende financiën voor het komende jaar. Dit is gedaan door ambities te formuleren binnen de tien in de begroting vastgestelde programma's, met daaraan gekoppeld de doelen en activiteiten ten behoeve van het verwezenlijken van die doelen en de voor de doelen beschikbaar gestelde budgetten.

Probleem- en risicoanalyse

In hoofdstuk 2 van het strategisch beleidskader hebben wij per taakveld het resultaat van onze probleem- en risicoanalyses onder andere vastgelegd in risicomatrices. Niet iedere activiteit die ontplooid wordt, kent dezelfde risico's als er iets mis gaat. Om inzicht te krijgen in de risico's en effecten is voor de verschillende activiteiten aan de hand van een aantal criteria gekeken naar de impact en omvang wanneer er onverhoopt iets mis gaat.

Ambities en prioriteiten

In de weging is ook rekening gehouden met ervaringscijfers en het (naleef)gedrag. In hoofdstuk 3 van het strategische beleidskader hebben wij vervolgens op basis van de probleem- en risicoanalyse en in het licht van het coalitieakkoord, perspectiefnota en begroting per taakveld prioriteiten gesteld en deze gekoppeld aan de daarbij behorende ambities en doelen zoals vastgesteld in de begroting. Naar aanleiding van de beleidsevaluatie, het jaarverslag 2020 en de gestelde prioriteiten hebben wij - in

Doelen

aanvulling op de begrotingsdoelen en ambities -, in voorkomende gevallen sub-doelen geformuleerd voor de uitvoering van de Wabo thuishaken. Aan deze doelen en sub-doelen hebben wij kritische prestatie-indicatoren gekoppeld (KPI's). Aan de hand van die indicatoren monitoren wij hoe de uitvoering van onze taken zich verhoudt tot het behalen van onze begrotings- en subdoelen en ambities. De KPI's vormen daarmee een belangrijke basis voor onze jaarlijkse verantwoording en de programmering. Op die manier ontstaat ook een duidelijkere koppeling met de (uren)begroting.

Kritische prestatie-indicatoren (KPI's)

# 4 Risicogestuurd VTH

## 4.1 Keuzethema's

De inschatting van de risico's die de ontplooiing van activiteiten voor de leefomgeving met zich meebrengen is de basis van het VTH-beleid. De reden daarvoor is dat de wet- en regelgeving op het gebied van de VTH-taken zeer omvangrijk is en het onmogelijk is om alle taken die wij hebben gekregen (volledig) uit te voeren. Zwolle is daar overigens niet uniek in: er moeten door alle gemeenten keuzes gemaakt worden, vandaar de proceseis dat de keuzes gestoeld moeten zijn op een actuele probleem- en risicoanalyse. Op basis van de probleem- en risicoanalyse (en de beleidsevaluatie, jaarverslagen, coalitieakkoord, de perspectiefnota en de begroting) hebben wij dan ook onze prioriteiten en doelen vastgesteld voor de uitvoering van de Wabo thuishaken. Zoals hiervoor ook genoemd, is het VTH-domein bijzonder dynamisch: wij kunnen nooit volledig inschatten wat er op ons af komt. Naast het houden van ruimte voor onvoorziene zaken is het daarom nodig om gedurende het jaar de gemaakte keuzes steeds te heroverwegen en bij te stellen. Dit doen wij risicogericht: het doel is om de risico's voor de leefomgeving zoveel mogelijk te beperken. Veiligheid en leefbaarheid zijn daarbij onze belangrijkste keuzethema's. Daarnaast maken wij mede op basis van de keuzethema's 'behoud historische waarden en erfgoed', 'duurzaamheid' en 'het voorkomen en tegengaan van ondermijning', de komende tijd verdere tussentijdse keuzes (waaronder her-prioritering). Hierna lichten wij voornoemde keuzethema's nader toe.

## 4.2 Veiligheid en leefbaarheid

De uitvoering van de Wabo thuishaken is er in de hoofdzaak op gericht om onveilige situaties in de fysieke leefomgeving zoveel als mogelijk te voorkomen. Door verschillende incidenten komt (in de media) regelmatig de vraag op of overheden hun taken en rollen naar behoren (kunnen) invullen. Die vraag is overigens niet van vandaag of gisteren. Wij merken wel dat de keuzes die wij maken als het gaat om de uitvoering van de Wabo thuishaken meer en meer onder een vergrootglas liggen: er is steeds meer behoefte aan een 'risicoloze' samenleving. Tegelijkertijd is er ook steeds meer behoefte aan deregulering en risicogericht werken. Wij zien dat een aantal trends gevolgen hebben voor de laatstgenoemde wensen. Zoals in paragraaf 2.3.2. ook genoemd, is er in Zwolle een sterke behoefte aan woningbouw en transformaties van bestaande gebouwen. De ruimte die wij daarvoor binnenstedelijk hebben, willen wij daarvoor zoveel als mogelijk benutten. Dit brengt meer risico's met zich mee als het gaat om omgevingsveiligheid. De landelijke richtlijn Bouw- en Sloopveiligheid is dan ook niet zonder reden opgesteld. In het kader van de nieuwe rolname onder de Wkb willen wij nader gaan uitwerken hoe wij deze richtlijn gaan implementeren in onze werkpraktijk. Daarnaast worden er met de Wkb weliswaar taken overgedragen aan de markt, maar blijven wij het bevoegd gezag. Wij hebben ook onder de Wkb nog steeds een belangrijke rol te vervullen en een succesvolle uitvoering van de Wkb staat of valt met een goede onderlinge samenwerking. Tegelijkertijd wordt een groot deel van de uitvoering van de Wabo thuishaken gefinancierd

met legesinkomsten. Deze inkomsten vallen met de Wkb (deels) weg. Hoe dit opgelost gaat worden is landelijk nog onderwerp van discussie. Daarmee zien wij een risico voor de uitvoering van de Wkb en dus voor de bouwkwaliteit en daarmee veiligheid en leefbaarheid.

### **4.3 Behoud historische waarden en erfgoed**

Zwolle heeft een prachtige historische binnenstad, die vorm gekregen heeft in de Hanzetijd. De voormalige vestinggordel is als één van de 35 iconen opgenomen in de Canon van de ruimtelijke ordening van Nederland. Veel aangewezen monumenten liggen in en rond de binnenstad. In het buitengebied zijn verder diverse historische buitenplaatsen aangewezen als monument<sup>8</sup>. Wij richten ons onder andere op de duurzame instandhouding van historisch waardevolle objecten. De toezichthouders trekken in dat kader met de collega's van monumentenzorg op voor wederzijdse adviezen, waar ook bezoeken ter plaatse bij horen. Bij overtredingen ten aanzien van erfgoed (bijvoorbeeld afwijken van de vergunning of het uitvoeren van werkzaamheden zonder de benodigde vergunning), is het vaak niet mogelijk om het erfgoed terug te laten brengen in de originele staat. Wij treden daarom altijd direct op bij dreigende en onherstelbare schade aan een erfgoed.

### **4.4 Duurzaamheid**

Een duurzame groei van de stad is voor ons de komende periode het sleutelwoord en stellen wij daarom centraal bij ons handelen. Dit betekent ook het nodige voor de uitvoering van de VTH-taken. Zo wordt er aan 'de voorkant' al zoveel mogelijk met de aanvrager meegedacht, stimuleren wij duurzaam bouwen met behulp van 'groene leges' (korting) en zetten wij in op de controle van de verplichting die in het Bouwbesluit 2012 is opgenomen als het gaat om het feit dat ieder kantoorgebouw (uitzonderingen daar gelaten) minimaal energielabel C moet hebben per 1 januari 2023.

### **4.5 Voorkomen en tegengaan van ondermijnende criminaliteit**

Ondermijnende criminaliteit gaat over vormen van georganiseerde misdaad waarbij de onderwereld en de bovenwereld met elkaar verweven raken. Het ondermijnt onze democratie en rechtstaat. Ondermijning speelt ook in onze stad. In de veiligheidsvisie 2019-2022 is het tegengaan van ondermijnende criminaliteit daarom geprioriteerd. Daarvoor is het programma Ondermijning vastgesteld. We geven uitvoering aan dit meerjarige programma waarin we samen met partners en de stad werken aan een effectieve en systeemgerichte aanpak van ondermijnende criminaliteit. We streven naar een bewuste en weerbare organisatie, een weerbare maatschappij en naar een effectieve en integrale aanpak van ondermijning casuïstiek en fenomenen. Toezichthouders zijn een belangrijke schakel in deze aanpak. Zij zijn onze ogen en oren op straat. Daarnaast wordt onderzocht wat het nut, noodzaak en haalbaarheid is om het instrument Bibob in te zetten bij bijvoorbeeld aanvragen om omgevingsvergunningen.

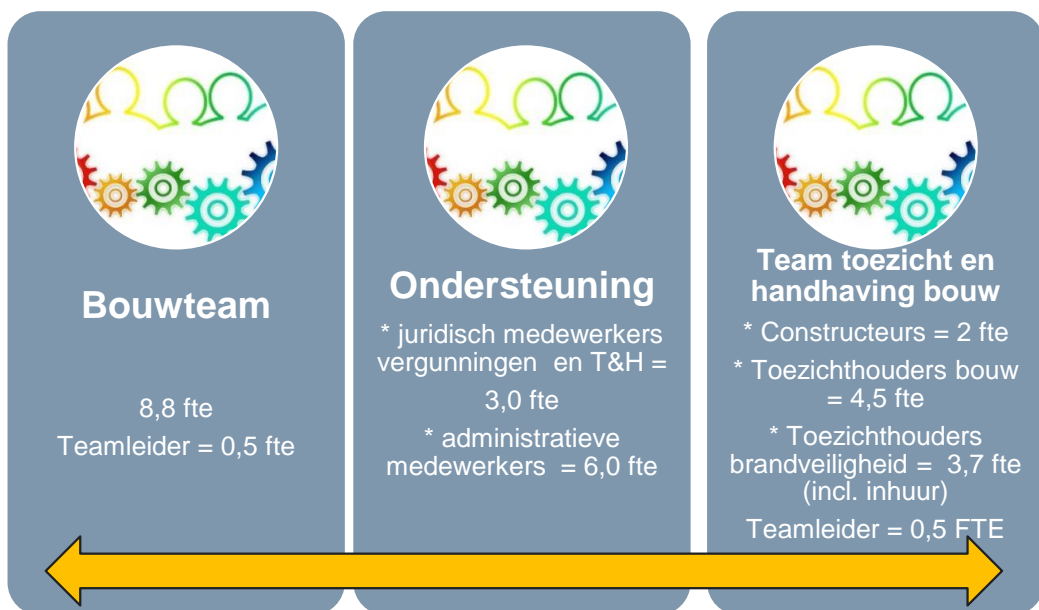
---

<sup>8</sup> Zwolle kent 461 rijksmonumenten, 320 gemeentelijke monumenten en 1 beschermd stadsgezicht en 1 archeologisch rijksmonument.

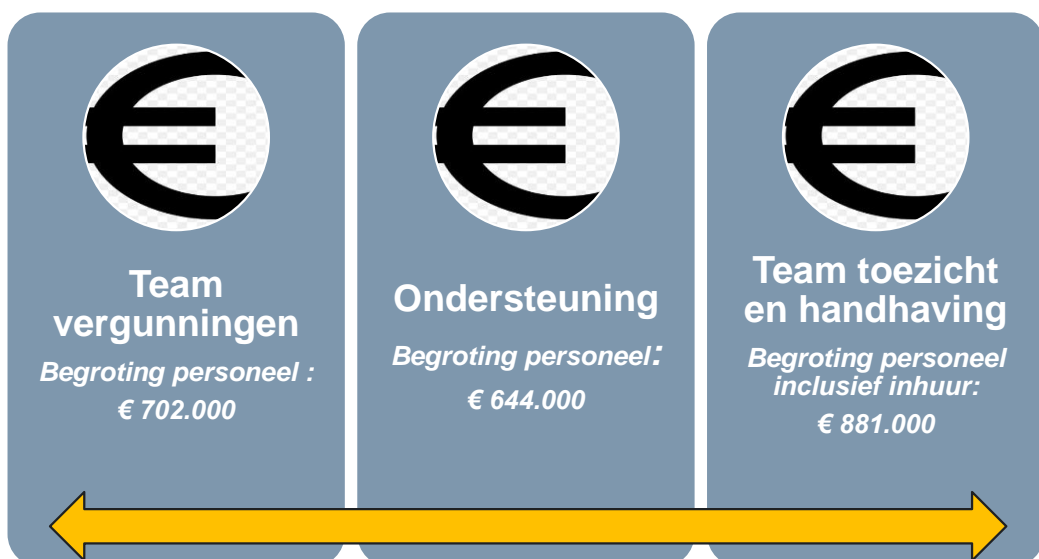
# 5 Organisatie en uitvoering

## 5.1 Organisatie en uitvoering van de VTH-taken Wabo

### Capaciteit



### Budget



*\*Disclaimer: bovenstaande overzichten zijn gebaseerd op de urenbegroting 2021, zijn ieder jaar aan verandering onderhevig en betreffen afgeronde cijfers. Cijfers capaciteit zijn exclusief inhuur.*

### *Wabo thuistaken gemeente Zwolle: plaats en positie*

De Wabo thuistaken zijn belegd bij de afdeling Fysieke Leefomgeving. Door deze afdeling wordt - naast de uitvoering van de Wabo thuistaken -, uitvoering gegeven aan de volgende taken:

- Openbare orde en veiligheid;
- Toezicht openbare ruimte (honden, afval, toezicht evenementen, enzovoort);
- APV/Bijzondere Wetten;
- Parkeervergunningen;
- BAG.

Ieder jaar leggen wij in het VTH-programma ook voor deze taken (behalve voor openbare orde en veiligheid en BAG) vast wat we gaan doen, wat onze doelen daarbij zijn en hoeveel middelen (capaciteit en budget) wij daarvoor inzetten.

Voor wat betreft de concrete uitvoering van de Wabo thuistaken en de keuzes die daarin gemaakt zijn, is in hoofdstuk 2 van het operationele beleidskader een preventiestrategie opgenomen en in hoofdstuk 3 en 4 van het operationele beleidskader een vergunningen- en naleefstrategie.

### *Impact Omgevingswet en Wkb op capaciteit*

Samen met bureau Seinstra en van der Laar (SvdL) is een nulmeting uitgevoerd van de beschikbare capaciteit als het gaat om de uitvoering van de taken in het VTH domein, onderdeel Wabo-thuistaken. Deze nulmeting is uitgevoerd om een beeld te krijgen van de impact van de Omgevingswet en de Wkb op de capaciteit. Uit die nulmeting is naar voren gekomen dat er in Zwolle zowel voor vergunningverlening als voor toezicht en handhaving, veel meer werk wordt verzet met minder capaciteit in verhouding tot andere gemeenten. We hebben ook keuzes gemaakt in de uitvoering van onze taken. Met dit VTH-beleidsplan, het VTH- jaarverslag en VTH-programma willen wij explicieter inzichtelijk maken welke keuzes wij hebben gemaakt en welke risico's dat met zich mee brengt. Dat is nodig om goede en risicobewuste keuzes te maken. Voor wat betreft de impact van de Omgevingswet en de Wkb op de capaciteitsvraag moeten wij nog nader onderzoek verrichten.

## 5.2 **Kwaliteitszorg en kwaliteitsborging**

Van ons wordt een professionele kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken verwacht. Tegelijkertijd hebben wij in de loop der jaren steeds meer taken gekregen in de fysieke leefomgeving en hebben wij het hoofd te bieden aan grote opgaven (implementatie nieuwe wetgeving met de nodige impact op onze organisatie, maar ook de energietransitie, klimaatadaptatie en de (woning)bouwopgave). Om deze vaak complexe taken en omvangrijke opgaven goed te kunnen oppakken, is het uitermate belangrijk dat de kwaliteit van de organisatie op orde is. Om deze kwaliteit te borgen en te bevorderen heeft het Rijk kwaliteitscriteria vastgesteld. In dat kader heeft de raad in 2016 de Verordening kwaliteit omgevingsrecht gemeente Zwolle vastgesteld, uitgaande van de set kwaliteitscriteria 2.1. Voor medewerkers milieu en bouw is in kaart gebracht in

Preventie,  
vergunningen- en  
naleefstrategie

Toepassing  
kwaliteitscriteria

hoeverre zij voldoen aan de kwaliteitscriteria (aan de hand van een zogenaamd EVP/EVC traject: ervaringsprofiel). In juli 2019 is er een hernieuwde set verschenen (kwaliteitscriteria 2.2) en voor 2021 is een doorontwikkeling voorzien op het vlak van benodigde competenties in het kader van de Omgevingswet. In 2021 willen wij de kwaliteitscriteria 2.2 in onze organisatie borgen. Dit doen wij onder andere door het nieuw op te stellen VTH-beleid uitdrukkelijk langs de lat van de in de kwaliteitsset vastgestelde procescriteria te leggen, evenals het VTH jaarverslag- en programma. Daarnaast is er opnieuw een EVP/EVC traject ingezet, waarbij ook wordt geanticipeerd op de benodigde competenties van een omgevingsadviseur. Als daar aanleiding toe is, zal er in 2021 een nader actieplan worden opgesteld en zal de raad daarover worden geïnformeerd.

### 5.3 Voorwaarden

Op organisatorisch vlak gelden er een aantal kwaliteitseisen als het gaat om de uitvoering van de Wabo thuishaken<sup>9</sup>. In het onderstaande staan wij stil bij die eisen en hoe wij daar invulling aan geven.

#### 5.3.1 Personeelsformatie, bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden

Het op schrift vastleggen van de personeelsformatie, bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden van de medewerkers die de VTH-taken uitvoeren is verplicht. Ieder jaar stellen wij een urenbegroting op, waarbij op medewerkersniveau inzichtelijk is hoeveel uren er voor welke functie-uitoefening (en dus taken) beschikbaar zijn. In ons mandaatbesluit hebben wij vastgelegd wat de bevoegdheden van de medewerkers zijn ten behoeve van de taakuitoefening. Daarnaast zijn onze toezichthouders als zodanig door ons aangewezen.

#### 5.3.2 Werkprocessen en procedures

In het operationele beleidskader is onder de 'preventiestrategie', 'vergunningenstrategie' en 'naleefstrategie' uiteengezet hoe wij onze taken uitvoeren. Daarbij zijn onder andere (verwijzingen naar) protocollen en strategieën opgenomen (denk daarbij aan toetsprotocollen, toezichtprotocollen en (landelijke) strategieën).

#### 5.3.3 Scheiding tussen vergunningverlening en toezicht en handhaving

Op personeelsgebied moet er een scheiding zijn tussen enerzijds de medewerkers die vergunningen verlenen en anderzijds de medewerkers die toezicht houden op de uitvoering daarvan en handhavend optreden. Uit de in paragraaf 5.1. opgenomen verbeeldingen blijkt dat de disciplines vergunningverlening en toezicht en handhaving in twee afzonderlijke teams zijn ondergebracht. Deze twee teams worden aangestuurd door dezelfde teamleider. Voor beide disciplines zijn twee verschillende wethouders verantwoordelijk.

---

<sup>9</sup> Op grond van artikel 7.4 van het Bor.

#### 5.3.4 Roulatiesysteem handhavers om handhavingsrelaties te voorkomen

Een (te) vaste handhavingsrelatie met een overtreder moet te allen tijde worden voorkomen. Wij hebben een periode gewerkt met vaste geografische gebieden per toezichthouder bouw, daar is inmiddels van afgestapt: onze toezichthouders worden in de hele gemeente ingezet en wij zijn alert op het voorkomen van te nauwe banden. Daarnaast rouleren toezichthouders bij grote, complexe en langlopende dossiers.

#### 5.3.5 Bereikbaarheidsregeling buiten kantooruren

De Veiligheidsregio IJsselland staat aan het hoofd van een crisisorganisatie waarbij medewerkers van onder andere de gemeenten in die regio dienst doen in crisissituaties. Een aantal van onze medewerkers draait hard piket in die crisisorganisatie.

Ook kunnen de medewerkers van toezicht bij calamiteiten door de crisisorganisatie benaderd worden voor vragen over de bouwkundige staat van een bouwwerk. Hiervoor geldt geen piketregeling, omdat daartoe geen noodzaak is.

### 5.4 Partners bij de uitvoering van de VTH-taken

#### *Veiligheidsregio IJsselland – Brandweer IJsselland*

De brandweer brengt advies uit over bouwplannen die passen binnen de toetsingslijst van complexe bouwwerken van de Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding. De brandweer kan tevens op verzoek van een toezichthouder bij complexe bouwplannen of complexe controles op brandveilig gebruik worden ingeschakeld om mee te gaan op controle, een overleg ten aanzien van deze onderwerpen bij te wonen of documenten te beoordelen.

#### *Omgevingsdienst IJsselland (OD)*

In IJsselland is besloten om het basistakenpakket (milieu), dat verplicht moet worden uitgevoerd door een omgevingsdienst, uit te breiden tot het basistakenpakket (BTP) + IJssellandse variant. Die omvat alle uitvoerende inrichtingsgebonden milieutaken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving en een aantal specialistische taken. Hieronder vallen geluid, bodem en asbest.

## **Strategisch beleidskader:**

*Risico- en probleemanalyse, beleidsevaluatie,  
prioritering, doelen en KPI's.*



# 1 Inleiding

## 1.1.1 Strategisch beleidskader

Zoals in hoofdstuk 1 van het 'algemene deel' van dit beleidsplan genoemd, wordt dit beleidsplan gevormd door een drieluik: het algemene deel, het strategische beleidskader en het operationele beleidskader. Dit drieluik haakt in elkaar en is onlosmakelijk met elkaar verbonden. Uit dit strategische beleidskader volgt wat onze prioriteiten en doelen zijn bij de uitvoering van onze Wabo thuishaken. Wij zijn daarbij verplicht om die prioriteiten en doelen te baseren op een actuele risico- en probleemanalyse. Daarnaast hebben wij ervoor gekozen om bij het stellen van de prioriteiten en doelen, tevens de beleidsevaluatie, het VTH-jaarverslag 2020 en de begroting (voortvloeiend uit het coalitieakkoord 2018-2022 en de perspectiefnota 2020-2023) te betrekken.

## 1.1.2 Risicoanalyse

Het VTH-beleidsplan moet gestoeld zijn op een actuele risico- en probleemanalyse. Alle 'IJssellandse gemeenten', de provincie Overijssel en de Omgevingsdienst IJsselland, maken gebruik van dezelfde risicoanalyse voor vergunningverlening, toezicht en handhaving bouw en RO. Het gaat om de risicomodule Oranjewoud, die in 2013 is vastgesteld. Gelet op de datum van vaststelling, en de komst van de Ow en de Wkb, is inmiddels in regionaal verband opdracht gegeven voor het ontwikkelen van een nieuw risicotool. Deze zal op zijn vroegst in de loop van 2021 beschikbaar komen. Om die reden is voor dit VTH-beleidsplan aansluiting gezocht bij de bestaande risicomodule van Oranjewoud en daar waar nodig is deze module aangevuld/uitgebreid/geactualiseerd. Dit is anders voor het onderdeel brandveilig gebruik. In februari 2021 is het brandrisicoprofiel geactualiseerd. Het gaat om de risicomodule AnteaGroup, onderdeel van Oranjewoud. Dit beleidsplan is voor wat betreft dat onderdeel dus gebaseerd op een actuele risicoanalyse. Per activiteit is in een matrix vastgesteld hoe groot het risico is dat gepaard gaat met die activiteit. Het model werkt op basis van de formule: risico = het negatieve effect x naleefgedrag (kans)<sup>10</sup>. De wegingsfactor 'negatief effect' is per activiteit vastgesteld voor de indicatoren veiligheid, leefbaarheid, duurzaamheid en volksgezondheid<sup>11</sup>. Het resultaat van de som betreft de risicoklasse van de betreffende activiteit. Deze risicoklassen laten zich als volgt categoriseren:

Klasse	Opmaak
I	Zeer groot risico
II	Groot risico
III	Beperkt risico
IV	Klein risico
V	Zeer klein risico

<sup>10</sup> Dit geldt ook voor het model dat is toegepast ten aanzien van de nieuwe risicoanalyse brandveilig gebruik.

<sup>11</sup> Voor de nieuwe risicoanalyse brandveilig gebruik zijn de indicatoren veiligheid, maatschappelijke impact en politieke/bestuurlijke gevoeligheid gehanteerd.

De scores in het model van Oranjewoud zijn destijds tot stand gekomen met behulp van expertsessies en op basis van ervaringscijfers. Voor de punten waarop wij het model hebben aangevuld in onze matrixen, hebben wij op ambtelijk niveau de scores vastgesteld met behulp van de kennis van de ervaringsdeskundigen (leden van de teams die de Wabo thuishaken uitvoeren). De scores voor het onderdeel brandveilig gebruik in het model van Antegroup zijn eveneens tot stand gekomen met behulp van expertsessies (waarbij de Veiligheidsregio ook is betrokken om zodoende zoveel mogelijk bij de nieuwe regionale risicotool aan te sluiten) en op basis van ervaringscijfers.

### 1.1.3 Probleemanalyse

De risicomatrixen maken inzichtelijk wat in beginsel de mate van intensiviteit van de inzet van vergunningverlening en toezicht en handhaving zou moeten zijn voor de onderscheiden activiteiten. Ze vormen daarmee een belangrijke basis voor de prioritering. Deze moet met behulp van de probleemanalyse eerst nog worden doorvertaald naar de werkpraktijk: pas dan kunnen er verantwoorde en realistische keuzes gemaakt worden voor wat betreft de prioriteitstelling. In de probleemanalyse van vergunningverlening en toezicht en handhaving staan we daarom stil bij de volgende zaken:

- ➔ Het aantal te verwachten aanvragen/meldingen respectievelijk het aantal toezichtsmomenten en handhavingsacties.
- ➔ Overige taken die van invloed zijn op de uitvoering van de Wabo thuishaken.
- ➔ Benodigde capaciteit.

De probleemanalyse vormt gelet op het voorgaande, niet alleen een belangrijke basis voor dit beleidsplan, maar ook voor de jaarlijks op te stellen VTH-programma's. In die programma's werken wij de in dit beleidsplan gestelde prioriteiten namelijk verder uit en her-prioriteren wij op onderdelen voor het daaropvolgende jaar.

### 1.1.4 Beleidsevaluatie

Bij de herziening van beleidsplannen is het van belang om ook even achterom te kijken: wat leren we van wat er achter ons ligt en wat nemen we mee voor de toekomst? Om die reden wordt ten behoeve van de prioritering en het vaststellen van de (sub)doelen, in dit strategische beleidskader het beleid van de afgelopen jaren geëvalueerd en wordt gekeken naar het VTH-jaarverslag van 2020.

### 1.1.5 Prioritering, doelen en KPI's

Op basis van de risico- en probleemanalyse, beleidsevaluatie en het VTH-jaarverslag 2020, zijn wij tot een eerste prioritering gekomen. Een eerste prioritering omdat deze op onderdelen nader is uitgewerkt in het operationele beleidskader. In de prioritering zoals opgenomen in dit beleidskader, hebben wij tevens benoemd welke risico's die prioritering met zich mee brengt. Daarbij moet overigens wel de nuancering worden aangebracht dat de uitvoering van de Wabo thuishaken altijd met risico's gepaard gaat: het is niet mogelijk

om risico's in dit taakveld uit te sluiten, ook niet als er bijvoorbeeld sprake zou zijn van overcapaciteit.

De vastgestelde prioriteiten worden vervolgens gekoppeld aan de daarbij behorende ambities en doelen zoals vastgesteld in de begroting. Naar aanleiding van de beleidsevaluatie, het jaarverslag 2020 en de gestelde prioriteiten, hebben wij - in aanvulling op de begrotingsdoelen en ambities -, in voorkomende gevallen subdoelen geformuleerd voor de uitvoering van de onderhavige taakvelden. Aan deze doelen en subdoelen hebben wij kritische prestatie-indicatoren gekoppeld (KPI's). Deze indicatoren maken het voor ons mogelijk om de voortgang van het bereiken van de gestelde (sub)doelen meetbaar en concreet te maken.

# 2 Risico- en probleemanalyse

## 2.1 Vergunningen

### 2.1.1 Risicoanalyse

Activiteit	Risico						
	Negatief effect op:						
	Veiligheid	Leefbaarheid	Duurzaamheid	Volkgezondheid	Totaal	Naleving	Eindscore (= klasse)
<b>Bouw</b>							
Publieksfunctie > 1.000.000	5,0	0	0,8	1,2	7,0	5,0	35
<i>Gebouwen voor publiek toegankelijk (sport, winkel, horeca, overheidsgebouw, kerk, bibliotheek, casino ed.). Nieuwbouw, grote verbouwing.</i>							
Kinderdagverblijf	4,0	0	0,8	1,6	6,4	5,2	33,4
<i>Gebouwen voor publiek toegankelijk, verminderde zelfredzaamheid door leeftijdscategorie 0 t/m 4 jaar, met bedgebied, begeleiding noodzakelijk.</i>							
Publieksfunctie tijdelijke bouw	3,0	0	1,6	1,8	6,4	5,1	32,7
<i>Gebouw voor publiek toegankelijk, tijdelijk gebruik. Door tijdelijkheid valt buiten beeld. Voorbeeld: tijdelijk winkelcentrum, noodlokaal, tijdelijk gemeentehuis.</i>							
Monumentenvergunning / Monumentenbescherming	3,0	0	1,0	1,8	5,8	5,6	32,4
<i>Bouwwerk met monumentale status (zowel rijks als gemeentelijk monument).</i>							
Wonen tijdelijke bouw	1,7	0	1,6	2,2	5,5	5,9	32,2
<i>Gebouw waarin tijdelijk gewoond wordt. Door tijdelijkheid valt buiten beeld. Voorbeeld: tijdelijke woonunit, woonwagens, tijdelijke schuur.</i>							
Industrie/kantoorfunctie > 1.000.000	4,3	0	0,8	1,2	6,3	5,0	31,7
<i>Gebouw met bedrijfsfunctie.</i>							
Industriefunctie met risicovol gebruik *vuurwerk, PGS 15	3,7	0	1,0	1,6	6,3	5,0	31,5
<i>Industriegebouw geschikt voor opslag van risicovolle stoffen.</i>							
Gezondheidszorgfunctie met bedgebied	4,7	0	0,8	1,0	6,5	4,9	31,5
<i>Gebouwen voor publiek toegankelijk, verminderde zelfredzaamheid waar wordt geslapen. Ziekenhuis, verpleeg-/verzorgingshuis.</i>							
Gebouwen met celfunctie	4,3	0	0,8	1,4	6,5	4,8	31,2
<i>Gebouwen (deels) voor publiek toegankelijk, dwangverblijf voor personen. Voorbeeld: gevangenis, psychiatrische inrichting, politiebureau met celfunctie, tbs kliniek.</i>							
Industrie/kantoorfunctie tijdelijke bouw	2,3	0	1,6	2,0	5,9	5,2	30,7
<i>Gebouw met bedrijfsfunctie, tijdelijk gebruik, Door tijdelijkheid valt buiten beeld. Voorbeeld: kantoorunits, tijdelijke opslag.</i>							

Wonen Cat. I < 100.000 complex	3,0	0	1,2	1,8	6	5,0	30,3
<i>Gebouwen waarin gewoond wordt, bouwkosten tot € 100.000. Uit-/aanbouw, bijgebouwen, gebruiksverandering, constructieve wijziging. Voorbeeld: uitbouw met doorbraak, extra bouwlaag, wijziging brandcompartiment.</i>							
Wonen Cat. II 100.000 - 1.000.000	3,3	0	0,8	1,4	5,5	5,4	30,0
<i>Gebouwen waarin gewoond wordt, bouwkosten van € 100.000 tot € 1.000.000. Voorbeeld: woningen inclusief woongebouwen.</i>							
Publieksfunctie < 100.000	2,7	0	1,2	1,8	5,7	5,3	29,8
<i>Gebouwen voor publiek toegankelijk (sport, winkel, horeca, overheidsgebouw, kerk, bibliotheek, casino ed.). Voorbeeld: verbouw, uitbreiding.</i>							
Wonen Cat. III > 1.000.000	4,3	0	0,8	1,2	6,3	4,7	29,8
<i>Gebouwen waarin gewoond wordt. Voorbeeld: wooncomplexen.</i>							
Publieksfunctie 100.000 - 1.000.000	4,0	0	0,8	1,2	6	4,9	29,2
<i>Gebouwen voor publiek toegankelijk (sport, winkel, horeca, overheidsgebouw, kerk, bibliotheek, casino ed.). voorbeeld: Verbouw, uitbreiding en nieuwbouw.</i>							
Industrie/kantoorfunctie 100.000 - 1.000.000	3,3	0	0,8	1,6	5,7	5,0	28,7
<i>Gebouw met bedrijfsfunctie. Voorbeeld: verbouw, uitbreiding, nieuwbouw.</i>							
Basis Onderwijsfunctie / Buitenschoolse Opvang	3,7	0	0,8	1,2	5,7	5,0	28,3
<i>Gebouwen voor publiek toegankelijk, verminderde zelfredzaamheid door leeftijdscategorie 4 t/m 12 jaar, begeleiding noodzakelijk. Voorbeeld: basisschool, BSO.</i>							
Bouwwerk geen gebouw zijnde complex	2,3	0	1,6	1,8	5,7	4,9	28,0
<i>Bouwwerk zonder verblijfsruimte van enige omvang. Voorbeeld: podium, grote tent, tribune, tunnel, viaduct, windmolen, zendmast.</i>							
Gezondheidszorgfunctie zonder bedgebied	3,7	0	0,8	1,2	5,7	4,8	27,1
<i>Gebouwen voor publiek toegankelijk, verminderde zelfredzaamheid waar niet wordt geslapen. Voorbeeld: dagbesteding, medisch centrum, artspraktijk.</i>							
Industrie/kantoorfunctie < 100.000	2,3	0	1,2	1,8	5,3	5,0	26,9
<i>Gebouw met bedrijfsfunctie. Voorbeeld: verbouw, uitbreiding, kleine nieuwbouw.</i>							
Wonen Cat. I < 100.000 eenvoudig	1,7	0	1,2	1,8	4,7	5,7	26,5
<i>Gebouwen waarin gewoond wordt, bouwkosten tot € 100.000. Uit-/aanbouw, geen gebruiksverandering. Voorbeeld: dakkapel, tuinhuisje, serre, overkapping, erker.</i>							
Bouwwerk geen gebouw zijnde eenvoudig	1,0	0	1,6	1,2	3,8	5,4	20,4
<i>Bouwwerk zonder verblijfsruimte met beperkte omvang. Voorbeeld: kunstwerk, reclamezuilen, vlaggenmasten.</i>							
<b>Activiteit brandveilig gebruik</b>							
Melding brandveilig gebruik	4,7	0	0,8	1,0	6,5	5,0	32,5
Omgevingsvergunning brandveilig gebruik	4,7	0	0,8	1,0	6,5	5,0	32,5
<b>RO</b>							
Tijdelijk afwijken bestemmingsplan	1,7	0	1,6	1,4	4,7	5,0	23,5
Aanlegvergunning	0,6	0	1,4	1,5	3,5	5,1	17,9
Buitenplans afwijken bestemmingsplan	1,0	0	1,2	1,0	3,2	4,7	15
Binnenplans afwijken bestemmingsplan	1,0	0	0,8	1,0	2,8	4,7	13,2
<b>Sloop</b>							
Slopen binnen bebouwde kom	4,4	0	0,8	1,8	7,0	4,8	33,6
Slopen buiten bebouwde kom	3,7	0	0,8	1,2	5,7	5,0	28,5

Omgevingsvergunning in relatie tot de APV							
In-uitritvergunning	4,3	0	0,8	1,0	6,1	4,9	29,9
Vellen houtopstand (kap)	0,6	0	1,0	0,9	2,5	5,4	13,5
Reclame buiten beschermd stadsgezicht	0,6	0	0,6	0,6	1,8	6,8	12,2
Reclame binnen beschermd stadsgezicht / op of aan erfgoed	0,6	0	0,4	0,6	1,6	7,3	11,7
Reclame op industrieterreinen	0,5	0	0,4	0,6	1,5	7,0	10,5

Tabel 1: Risicomatrix vergunningen

## 2.1.2 Probleemanalyse

Aantal te verwachten aanvragen en meldingen<sup>12</sup>

	Aantal (±)	Opmerkingen
Vooroverleg <sup>13</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Spreekbox: 250</li> <li>• Website/KCC: 1100</li> <li>• Rechtstreeks mail- en telefooncontact met medewerkers wordt niet gemonitord alsmede het aantal interne adviesvragen.</li> </ul>	De laatste jaren is er sprake van een toename van het aantal vragen per mail, website en telefoon.
(Concept) aanvragen omgevingsvergunningen: bouw, RO, aanleg en monument, sloopmeldingen en sloopvergunningen bouw.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conceptaanvragen: 125</li> <li>• Omgevingsvergunningen bouw, RO, monumenten: 700</li> <li>• Omgevingsvergunningen aanleg: 20</li> <li>• Omgevingsvergunningen sloop: 10</li> <li>• Sloopmeldingen: 100.</li> </ul>	<p>We zien een toename van het aantal conceptaanvragen.</p> <p>Voor wat betreft het aantal sloopmeldingen: sinds 2018 wordt het grootste deel van de sloopmeldingen (asbest sloop) door de OD behandeld. Het aantal genoemde sloopmeldingen dat wij verwachten te behandelen, is daarom het aantal bouwsloopmeldingen.</p>
Omgevingsvergunning en melding brandveilig gebruik.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Meldingen brandveilig gebruik: 35.</li> <li>• Omgevingsvergunningen brandveilig gebruik: 10.</li> </ul>	Inhoudelijke beoordeling aanvraag omgevingsvergunning brandveilig gebruik vindt plaats door Veiligheidsregio/ team Brandveiligheid van de gemeente.
Omgevingsvergunningen: reclame, kap en uitweg	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Omgevingsvergunningen reclame: 35.</li> </ul>	

<sup>12</sup> De cijfers zijn op basis van het programma 2020

<sup>13</sup> Vooroverleg = verzoek om advies door initiatiefnemer voorafgaand aan aanvraag dan wel intern adviesaanvraag vanuit andere afdelingen.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Omgevingsvergunningen kap: 65</li> <li>• Omgevingsvergunningen uitweg: 20.</li> </ul>	
Wabo- gerelateerde toestemmingen / adviesvragen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Waterwet: 140</li> <li>• Wet natuurbescherming: 40</li> <li>• Overig advies 5</li> </ul>	Als het gaat om bijvoorbeeld de Wet natuurbescherming, ziet het aantal op de aanvragen die bij de provincie zijn ingediend en waarbij wij om advies gevraagd zijn.

Type bouwwerken en complexiteit aanvragen<sup>14</sup>

Activiteit	Aantal in %	Risicoprofiel <sup>15</sup>
<b>Bouwen – Wonen (&lt;100.000)</b>	16,5	30,3
<b>Bouwen – Wonen (dakkapel, bijgebouw, uitbouw)</b>	12,2	25
<b>Slopmeldingen</b>	10,2	32
<b>Bouwen – Bedrijf (&lt;100.000)</b>	9,5	26,9
<b>Bouwen – Wonen (100.000 – 1.000.000)</b>	9,3	30
<b>Conceptaanvragen</b>	8,9	
<b>Kap</b>	7,3	13,5
<b>Gebruiksmeldingen</b>	4,2	32,5
<b>Bouwen – Bedrijf (100.000 – 1.000.000)</b>	4,0	28,7
<b>Afwijking bestemmingsplan (zonder bouwen)</b>	3,5	17,2
<b>Bouwen – Wonen (&gt;1.000.000)</b>	3,4	29,8
<b>Reclame</b>	2,8	11,5
<b>Aanleg</b>	2,2	17,9
<b>In-/uitrit</b>	1,6	29,9
<b>Gebruiksvergunningen</b>	1	31,5
<b>Bouwen – Publiek (&lt;100.000)</b>	0,9	29,8
<b>Bouwen- Bedrijf (&gt;1.000.000)</b>	0,9	31,6
<b>Monumenten</b>	0,7	32,4
<b>Bouwen – Publiek (100.000 – 1.000.000)</b>	0,6	29,2
<b>Bouwen – Publiek (&gt;1.000.000)</b>	0,3	35
<b>Sloopvergunningen</b>	0	32

Tabel 2 Type bouwwerken in % in relatie tot het risicoprofiel

Uit voorgaand overzicht blijkt dat in de praktijk zo'n 17,3% van de aangevraagde/gemelde activiteiten binnen de hoogste risicoklasse valt: zeer groot tot groot risico. Verder blijkt uit het overzicht dat zo'n 31,7% van de aangevraagde/gemelde activiteiten valt binnen de categorie 'beperkt risico' en 42,1% valt binnen de categorie 'klein tot zeer klein risico'.

<sup>14</sup> Gebaseerd op cijfers van 2018 (analyse legeslijst) en 2019 (jaarverslag), cijfers fluctueren ieder jaar en zijn daarmee enkel indicatief.

<sup>15</sup> Risicoprofiel is in voorkomend geval het resultaat van het gemiddelde van een aantal in tabel 1 genoemde activiteiten.

Het aantal samengestelde aanvragen om omgevingsvergunningen (dat zijn aanvragen voor twee of meer activiteiten, bijvoorbeeld bouw en sloop, bouw en afwijken bestemmingsplan, etc.) fluctueert ieder jaar. Gemiddeld gaat het om tussen 10 – 30% van de aanvragen.

Uit het overzicht blijkt ook dat het grootste gedeelte van de activiteiten straks valt onder de in de Wkb te onderscheiden ‘gevolgklasse 1’ (dat zijn de eenvoudige bouwwerken, hieronder vallen onder andere grondgebonden eengezinswoningen, woonboten en vakantiewoningen). Dit betekent, kortgezegd, dat de technische beoordeling van deze aanvragen en het houden van toezicht hierop vervalt. Wel blijven wij het bevoegd gezag). Daarbij moet echter niet uit het oog worden verloren dat ook deze activiteiten veel inzet kunnen vragen als het gaat om bijvoorbeeld de bouw- en sloopveiligheid bij inbreidingsplannen. Daarnaast zal niet iedere kwaliteitsborger bekend zijn met de situatie ter plaatse zodat deze ons om advies kan gaan vragen (bijvoorbeeld als het gaat om de bodem). In voorkomende gevallen moet ook worden meegekeken als het gaat om bijvoorbeeld het brandveilig gebruik. Kortom: er vallen straks taken weg maar er komen ook weer andere taken voor in de plaats. Zoals in paragraaf 2.3.1. van hoofdstuk 2 van het ‘algemene deel’ van dit beleidsplan genoemd, zal de komende periode worden benut om nader te concretiseren wat de Wkb voor de werkpraktijk gaat betekenen.

Verder zien wij een trend waarbij de ‘overige’ activiteiten (die straks vallen onder gevolgklasse 2 en 3, complexe bouwwerken en specialistische bouwwerken) steeds omvangrijker en complexer worden. Een integrale aanpak is daarbij van cruciaal belang maar ook omgevingsveiligheid, klimaatadaptatie en duurzaam bouwen spelen een steeds grotere rol. Dat maakt dat dergelijke activiteiten steeds meer inzet ‘aan de voorkant’ vragen. Wanneer die inzet niet aan de voorkant plaatsvindt, is de ervaring dat de behandeling van de aanvraag verhoudingsgewijs veel meer tijd in beslag neemt.

#### *Overige taken/werkzaamheden die van invloed zijn op de capaciteitsvraag*

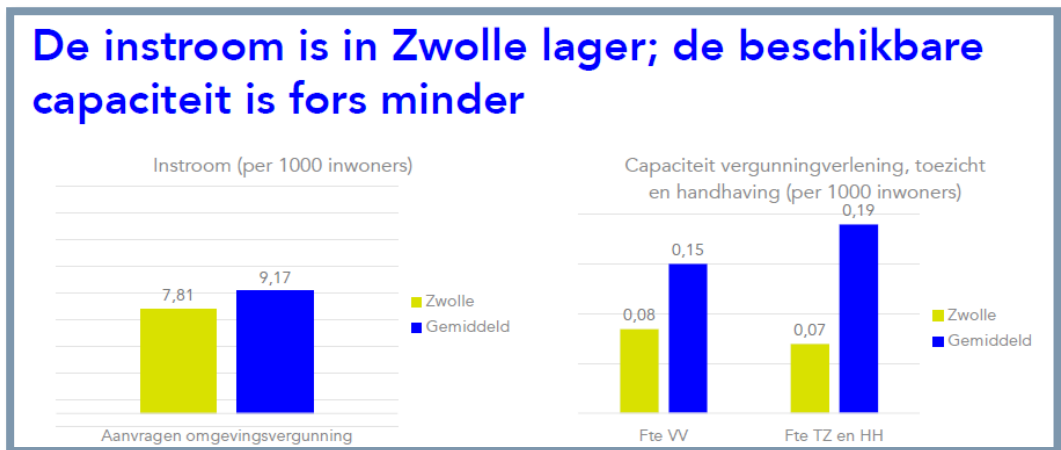
Naast het behandelen van meldingen en aanvragen om omgevingsvergunningen, worden door de vergunningverleners en juristen nog andere taken opgepakt die de nodige inzet vragen en daarmee drukken op de beschikbare capaciteit voor voornoemde taakuitvoering. In 2019 zijn wij overgegaan op een ander zaakstelsel. Een aantal medewerkers heeft daar inzet op gepleegd voor wat betreft het meedenken over de inrichting en implementatie van het stelsel. Daarnaast plegen zij inzet voor wat betreft de doorontwikkeling van het stelsel. Gelet op de nieuwe wet- en regelgeving voor het omgevingsrecht komt er de komende tijd ook vakinhoudelijk het nodige op ons af. Omdat de afdeling Fysieke Leefomgeving geen kwaliteits- en/beleidsmedewerkers heeft, zal ook voor wat betreft de implementatie van die wet- en regelgeving inzet van de vergunningverleners en juristen worden gevraagd. Dat geldt overigens ook in algemene zin voor de verbetering van de kwaliteit van de werkzaamheden, het (mee) ontwikkelen van beleid, verordeningen, werkprocessen, standaarden, enzovoort.



### Benodigde capaciteit

In het uitvoeringsprogramma zetten wij – kortgezegd - ieder jaar uiteen welke taken wij gaan uitvoeren en hoe we de beschikbare capaciteit verdelen over die taken, waarnaar wij op deze plaats verwijzen. De beschikbare capaciteit komt echter niet overeen met de benodigde capaciteit voor de uitvoering van de taken op het (toets)niveau dat we zouden willen behalen.

Zoals in paragraaf 5.1 van het 'algemene deel' van dit beleidsplan uiteengezet, is er samen met bureau Seinstra en van der Laar (SvdL) een nulmeting uitgevoerd. Daarbij is, kortgezegd, naar voren gekomen dat er in Zwolle – in verhouding tot andere gemeenten - veel meer werk wordt verzet met minder capaciteit, maar dat er minder uitval is en de kwaliteit van het werk beter.



Figuur 2 Instroom versus capaciteit

Om de pieken in de werkvoorraad op te vangen is een raamcontract met een extern adviesbureau gesloten. Omdat er de komende tijd veel op ons af komt en dat ook veel van de medewerkers vraagt, moet er gelet op het voorgaande scherp geprioriteerd worden en daar waar nodig capaciteit ingehuurd worden.

## 2.2 Toezicht en handhaving

### 2.2.1 Risicoanalyse

#### Bouw

Activiteit	Risico						
	Negatief effect op:				Totaal	Naleving	Eindscore (= klasse)
	Veiligheid	Leefbaarheid	Duurzaamheid	Volksgezondheid			
Toezicht uitvoeringsfase = ..... Toezicht gebruiksfase objectgericht (Welstand en Bouwbesluit) = ..... Toezicht en handhaving illegale situaties = .....							
<b>Toezicht op de bouw (uitvoering omgevingsvergunning)<sup>16</sup></b>							
Publieksfunctie > 1.000.000	5,0	0	0,8	1,2	7,0	5,0	35
Kinderdagverblijf	4,0	0	0,8	1,6	6,4	5,2	33,4
Publieksfunctie tijdelijke bouw	3,0	0	1,6	1,8	6,4	5,1	32,7
Monumentenvergunning / Monumentenbescherming	3,0	0	1,0	1,8	5,8	5,6	32,4
Wonen tijdelijke bouw	1,7	0	1,6	2,2	5,5	5,9	32,2
Industrie/kantoorfunctie > 1.000.000	4,3	0	0,8	1,2	6,3	5,0	31,7
Industriefunctie met risicovol gebruik *vuurwerk , PGS 15	3,7	0	1,0	1,6	6,3	5,0	31,5
Gezondheidszorgfunctie met bedgebied	4,7	0	0,8	1,0	6,5	4,9	31,5
Gebouwen met celfunctie	4,3	0	0,8	1,4	6,5	4,8	31,2
Industrie/kantoorfunctie tijdelijke bouw	2,3	0	1,6	2,0	5,9	5,2	30,7
Wonen Cat. I < 100.000 complex	3,0	0	1,2	1,8	6	5,0	30,3
Wonen Cat. II 100.000 - 1.000.000	3,3	0	0,8	1,4	5,5	5,4	30,0
Publieksfunctie < 100.000	2,7	0	1,2	1,8	5,7	5,3	29,8
Wonen Cat. III > 1.000.000	4,3	0	0,8	1,2	6,3	4,7	29,8
Publieksfunctie 100.000 - 1.000.000	4,0	0	0,8	1,2	6	4,9	29,2
Industrie/kantoorfunctie 100.000 - 1.000.000	3,3	0	0,8	1,6	5,7	5,0	28,7
Basis Onderwijsfunctie / Buitenschoolse Opvang	3,7	0	0,8	1,2	5,7	5,0	28,3
Bouwwerk geen gebouw zijnde complex	2,3	0	1,6	1,8	5,7	4,9	28,0
Gezondheidszorgfunctie zonder bedgebied	3,7	0	0,8	1,2	5,7	4,8	27,1
Industrie/kantoorfunctie < 100.000	2,3	0	1,2	1,8	5,3	5,0	26,9
Wonen Cat. I < 100.000 eenvoudig	1,7	0	1,2	1,8	4,7	5,7	26,5

<sup>16</sup> Zie tabel 1 voor de definities van de categorieën genoemd onder 'toezicht op de bouw'

Bouwwerk geen gebouw zijnde eenvoudig	1,0	0	1,6	1,2	3,8	5,4	20,4
<b>Toezicht RO (uitvoering omgevingsvergunning)</b>							
Aanlegvergunning	0,6	0	1,4	1,5	3,5	5,1	17,9
<b>Toezicht sloop (uitvoering n.a.v. melding)</b>							
Slopen binnen bebouwde kom	4,4	0	0,8	1,8	7,0	4,8	33,6
Slopen buiten bebouwde kom	3,7	0	0,8	1,2	5,7	5,0	28,5
<b>Toezicht overige activiteiten (uitvoering omgevingsvergunning)</b>							
Bescherming bijzondere/monumentale bomen op de bouwplaats	3,0	0	1,0	1,8	5,8	5,6	32,4
Hinder bij bouw (heien, trillingen, stof, geluid)	3,0	1,6	0,8	1,2	6,6	4,8	30,4
In-uitritvergunning	4,3	0	0,8	1,0	6,1	4,9	29,9
Vellen houtopstand (kap)	0,6	0	1,0	0,9	2,5	5,4	13,5
Reclame buiten beschermd stadsgezicht	0,6	0	0,6	0,6	1,8	6,8	12,2
Reclame binnen beschermd stadsgezicht / op of aan erfgoed	0,6	0	0,4	0,6	1,6	7,3	11,7
Reclame op industrieterreinen	0,5	0	0,4	0,6	1,5	7,0	10,5
<b>Toezicht bestaande bouw – strijd met welstandseisen (gebruiksfase)</b>							
Strijdigheid binnen beschermd stadsgezicht / m.b.t. erfgoed	0,8	1,2	0,4	0,8	3,2	4,0	12,8
Strijdigheid buiten beschermd stadsgezicht (excessen)	0,6	0,8	0,4	0,6	2,4	4,5	10,9
Strijdigheid op industrieterreinen (excessen)	0,4	0,6	0,4	0,4	1,8	4,7	8,5
<b>Toezicht bestaande bouw (Bouwbesluit) – gebouwen waarin gewoond wordt</b>							
Woongebouwen zonder zorg, waar veel senioren zelfstandig wonen	4,3	1,0	0,8	1,6	7,7	4,6	35,4
Tijdelijke bouw	2,3	0,9	0,8	1,6	5,6	5,5	30,8
Woongebouwen	2,0	0,9	0,8	1,5	5,2	5,4	28,1
Grondgebonden woningen	1,9	0,7	0,8	1,2	4,6	5,5	25,3
<b>Toezicht bestaande bouw (Bouwbesluit) – gebouwen waarin niet gewoond wordt</b>							
	<b>Publieksfunctie</b>						
Horeca, escape rooms, bioscoop	4,0	0,9	0,8	1,2	6,9	5,4	37,3
Stadion, evenementenhallen	4,3	0,7	0,8	1,2	7	5,2	36,4
Sportcomplex, bibliotheek, kerk, casino's	4,3	0,7	0,8	1,0	6,7	5,0	33,5
Winkels en winkelcentra	3,7	0,7	0,8	1,2	6,4	5,0	32
Station	3,0	0,7	0,8	1,2	5,7	4,6	26,2
Tijdelijke bouw	3,0	0,5	0,4	1,5	5,4	4,6	24,8
Parkeergarages	2,7	0,5	0,8	0,8	4,8	4,7	22,6
Overheidsgebouwen	2,3	0,7	0,8	0,9	4,7	4,7	22,1

	<b>Onderwijs/Kinderopvang</b>						
Voortgezet – en hoger onderwijs	3,6	0,7	0,8	1,3	6,4	5,0	32
Basis Onderwijsfunctie / Buitenschoolse Opvang / Kinderdagverblijf	3,9	0,5	0,8	1,2	6,4	4,6	29,4
Tijdelijke bouw	2,3	0,5	1,1	1,5	5,4	5,4	29,2
	<b>Logies</b>						
Hotel, pension	4,3	0,5	0,8	1,0	6,6	5,4	35,6
	<b>Industrie/kantoorfunctie</b>						
Industrie (zwaar)	3,7	0,6	1,2	1,2	6,7	4,6	30,8
Industrie (middel)	3,3	0,5	1,0	1,2	5,8	4,5	26,1
Industrie / kantoorfunctie (licht)	2,3	0,4	0,8	0,8	4,3	5,0	21,5
	<b>Gezondheid en overig</b>						
Gezondheidszorgfunctie met bedgebied	4,7	0,5	0,8	1,0	7,0	4,9	34,3
Gebouwen met celfunctie	4,3	0,5	0,8	1,4	7,0	4,8	33,6
Gezondheidszorgfunctie zonder bedgebied	3,7	0,5	0,8	1,2	6,2	4,8	29,8
<b>Toezicht en handhaving illegale situaties</b>							
Ontbreken gebruiksvergunning op grond van Bouwbesluit	5,0	1,6	0,8	1,8	9,2	5,0	46
Illegaal gebruik wonen	1,8	1,2	0,8	2,4	6,2	6,7	41,5
<i>Wonen in bijgebouw of bedrijfspand, of agrarische schuur, inclusief seizoenarbeiders, illegale splitsingen</i>							
Ontbreken gebruiksmelding op grond van Bouwbesluit	4,0	1,2	0,8	1,6	7,6	5,0	38
Illegale bewoning; illegale kamerverhuur	2,3	1,6	0,6	0,9	5,4	6,3	33,9
<i>Commerciële verhuur van (studenten)kamers in bebouwde kom</i>							
Illegaal gebruik gronden	1,2	1,1	1,4	1,8	5,5	6,2	33,9
<i>Gebruik in strijd met het bestemmingsplan</i>							
Illegaal slopen	1,4	1,1	1,0	1,8	5,2	6,3	32,9
<i>Slopen zonder melding (meer dan 10M3)</i>							
Illegale bouw; grote bouwwerken (> 70 ²) [buitengebied]	2,0	1,1	1,2	2,4	6,6	4,8	32,1
<i>Grote agrarische schuur, (agrarisch) woning</i>							
Illegale bewoning; permanente bewoning recreatieverblijven	1,7	1,2	0,8	0,9	4,6	7,0	31,9
<i>Bungalows, stacaravans, chalets (solitair en park)</i>							
Illegale bouw; grote bouwwerken (> 70 ²) [bebouwde kom]	2,0	1,3	1,2	1,5	6,0	5,3	31,8
<i>Woning, bedrijfspand.</i>							
Illegale bouw; monumenten inclusief beschermd stads- en dorpsgezicht	1,4	1,1	1,2	1,2	4,8	5,7	27,4
<i>Rijks- en gemeentelijke monumenten (dakkapel, schilderen, wijzigen, bijgebouw, slopen etc.).</i>							
Illegale bouw; middel bouwwerken (> 30 m² en < 70 m²) [buitengebied]	1,4	0,5	0,6	2,1	4,6	5,4	24,6

<i>Schuur, bijkeuken, aanbouw.</i>							
Illegale bouw; middel bouwwerken (> 30 m <sup>2</sup> en < 70 m <sup>2</sup> ) [bebouwde kom]	1,5	0,9	0,8	0,6	3,8	6,3	24,2
<i>Schuur, bijkeuken, aanbouw, bedrijfsgebouwen.</i>							
Illegale aanleg	0,6	0,7	1,4	1,5	4,2	5,1	21,0
<i>Graven en dempen van sloten, ontgrondingen, in- en uitrit</i>							
Illegale reclame [buitengebied]	0,6	0,8	0,6	0,6	2,6	6,8	17,8
<i>Aanhangwagens, borden, vlaggen, spandoeken</i>							
Illegale reclame [bebouwde kom]	0,6	0,8	0,4	0,6	2,4	7,3	17,4
<i>Spandoek in framework, vlaggen, banieren, borden (gevel)</i>							
Illegale reclame [industrieterreinen]	0,5	0,8	0,4	0,6	2,3	7,0	16,1
Illegale kap	0,6	0,7	1,0	0,9	3,2	5,2	16,4
<i>Bomen, houtwal (inclusief herplantplicht)</i>							
Illegale bouw; bouwwerken geen gebouw zijnde	0,8	0,5	0,6	0,6	2,5	5,5	13,7
<i>Erfafscheiding, infozuilen, telecommunicatie, kunstwerken (exclusief reclame), omheining (paardebak), lichtmasten, windturbines.</i>							
Illegale bouw; kleine bouwwerken (< 30 m <sup>2</sup> )	0,8	0,5	0,4	0,6	2,3	5,8	13,3
<i>Dakkapel, klein bijgebouw, kleine uitbouw.</i>							

Tabel 3A Risicomatrix toezicht en handhaving bouw

### Brandveilig gebruik

Activiteit	Risico			
	Effecten	Naleving	Totaal	Klasse
Cafés, discotheek, restaurant > 250 pers.	6,9	7,6	52,1	I
Hoge woongebouwen (> 20 meter)	7,4	6,8	50,5	I
Verpleegtehuizen	9,5	5,2	49,3	I
Kamerverhuur > 4 wooneenheden	5,1	9,2	47,1	I
Cafés, discotheek, restaurant 50-250 pers.	5,9	7,6	44,7	I
Woongebouw (zonder zorg) met inpandige gangen	6,5	6,8	44,3	I
Logiefunctie > 50 pers.	7,4	6,0	44,2	I
Klinieken (psychiatrische instelling)	8,4	5,2	43,9	I
Buurthuis, ontm.centrum, wijkcentr. > 250 pers.	6,7	6,4	43,1	I
Ziekenhuis	9,5	4,4	41,7	I
Winkelgebouwen > 250 pers.	6,3	6,4	40,5	II
Wonen met zorg - 24 uur zorg > 10 pers.	6,6	6,0	39,6	II
Gebedshuis > 250 pers.	6,6	6,0	39,6	II
Buurthuis, ontm.centrum, wijkcentr. 50-250 pers.	5,8	6,8	39,2	II
Kantoren > 250 pers.	6,3	6,0	38,0	III
Fabrieken / industrie 50 - 250 pers.	5,6	6,8	37,8	III
Kinderopvang	7,2	5,2	37,6	III
School (I.I < 12 jaar)	7,2	5,2	37,6	III

School (l.l. > 12 jaar) > 250 pers.	6,9	5,2	36,0	III
Kloosters/abdijen	6,9	5,2	35,9	III
Gebedshuis 50-250 pers.	6,0	6,0	35,8	III
Logiefunctie 10-50 pers.	5,9	6,0	35,3	III
Winkelgebouwen 50-250 pers.	5,5	6,4	35,1	III
Theater, schouwburg, bioscoop, aula > 250 pers.	6,7	5,2	35,0	III
Museum, bibliotheek > 250 pers.	6,7	5,2	35,0	III
Overige gebouwen met bijeenkomstfunctie > 50 pers.	5,7	6,0	34,1	III
Sporthal, stadion 50-250 pers.	5,7	6,0	34,1	III
Woningen met zorg	6,5	5,2	33,9	IV
Tentoonstellingsgebouwen > 250 pers.	6,5	5,2	33,9	IV
Gezondheidsdiensten > 50 pers.	6,5	5,2	33,9	IV
Fabrieken / industrie > 250 pers.	6,5	5,2	33,9	IV
Sporthal, stadion > 250 pers.	6,5	5,2	33,9	IV
Gevangenis	8,4	4,0	33,8	IV
(Parkeer) garages (alleen opslag, stalling) > 1.000 m <sup>2</sup> en / of > 24 voertuigen	4,4	7,6	33,5	IV
Gymzaal, studio (ballet bv.) > 50 pers.	5,6	6,0	33,4	IV
Wonen met zorg - 24 uur zorg <= 10 pers.	6,4	5,2	33,3	IV
Stationsgebouwen > 250 pers.	6,3	5,2	32,9	V
Kantoren 50-250 pers.	5,4	6,0	32,2	V
Dagverblijf gehandicapten > 10 pers.	6,1	5,2	31,7	V
Peuterspeelzaal > 10 pers.	6,0	5,2	31,0	V
School (l.l. > 12 jaar) <= 250 pers.	6,0	5,2	31,0	V
Studio's (opname bv. TV)	5,9	5,2	30,8	V
Theater, schouwburg, bioscoop, aula 50-250 pers.	5,9	5,2	30,6	V
Museum, bibliotheek 50-250 pers.	5,9	5,2	30,6	V
Tentoonstellingsgebouwen 50-250 pers.	5,9	5,2	30,6	V
Camping/Bungalowpark/recreatiegebied/jachthaven 50 - 250 pers.	4,7	6,4	30,2	V
Camping/Bungalowpark/recreatiegebied/jachthaven > 250 pers.	4,7	6,4	30,2	V
Zwembad	5,7	5,2	29,6	V
Wonen met zorg - zorg op afroep / afspraak	5,6	5,2	29,3	V
Parkeergarages < 1.000 m <sup>2</sup>	3,4	7,2	24,8	V

Tabel 3B Risicomatrix toezicht en handhaving brandveilig gebruik

## 2.2.2 Probleemanalyse

Aantal te verwachten toezichtsmomenten en handhavingsacties<sup>17</sup>

	Aantal (±)	Opmerkingen
Controle constructieve gegevens	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Controletoetsen (controle aangeleverde berekeningen): 1000</li> <li>• Advisering vergunningverleners: geen monitoring</li> </ul>	Wij houden geen cijfers bij van het aantal adviseringstoetsen omdat dit een vertekend beeld geeft van de werkelijke inzet: soms is een advies veelomvattend omdat in één

<sup>17</sup> De cijfers zijn op basis van het programma 2020

		keer alle constructieve berekeningen zijn ingediend maar het kan ook gaan om aparte adviesvragen per soort berekening.
Toezicht omgevingsvergunning bouw, RO, aanleg en monument	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Controlemomenten omgevingsvergunningen bouw: 500</li> <li>• Controlemomenten constructieve veiligheid: 350.</li> <li>• Aantal contactmomenten per mail en telefonisch worden niet gemonitord.</li> </ul>	Onder voornoemde controlemomenten vallen ook de grote bouwprojecten die substantieel tijd vragen van de medewerkers.
Toezicht en (ambtshalve) handhaving brandveilig gebruik	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prioriteit 1: 117<sup>18</sup></li> <li>• Prioriteit 2: 106</li> <li>• Prioriteit 3: 63</li> <li>• Prioriteit 4: 168</li> <li>• Onbekend aantal handhavingsverzoeken.</li> </ul>	Naast deze werkzaamheden ook adviezen voor vergunningverlening bouw, BGBOP en evenementen (waaronder controles ter plaatse).
Ambtshalve handhaving	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 10</li> </ul>	Handhaving naar aanleiding van ambtshalve constatering, vindt alleen plaats bij: <ul style="list-style-type: none"> <li>• (potentieel) gevaarlijke situaties.</li> <li>• excessieve situaties.</li> <li>• situaties waarbij erger kan worden voorkomen (bijv. door opleggen bouwstop).</li> <li>• monumenten.</li> </ul>
Handhavingsverzoeken, klachten, meldingen en verzoeken om informatie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Handhavingsverzoeken: 30</li> <li>• Klachten en meldingen: 250 (+ onbekend aantal rechtstreeks via mail/telefonisch).</li> <li>• Informatieverzoeken: 250</li> </ul>	Vaak heeft het indienen van een handhavingsverzoek een achterliggende oorzaak, bijvoorbeeld burens die met elkaar in onmin leven. Bij de behandeling van het handhavingsverzoek wordt daarom daar waar mogelijk, mediation toegepast.

*Overige taken/werkzaamheden die van invloed zijn op de capaciteitsvraag*

Voor de medewerkers van toezicht en handhaving en de jurist geldt, evenals voor de vergunningverleners en de juristen vergunningverlening, dat naast het afdoen van de taken zoals opgenomen in voorgaand overzicht, er nog andere taken worden opgepakt die de nodige inzet vragen en daarmee drukken op de beschikbare capaciteit voor voornoemde taakuitvoering. Voor de ontwikkeling en doorontwikkeling van het nieuwe

<sup>18</sup> Zie tabel 3A en 3B voor uitleg prioriteitsstelling.

zaaksysteem hebben ook een aantal toezichthouders inzet gepleegd. Ook voor wat betreft de implementatie van de nieuwe wet- en regelgeving omtrent het omgevingsrecht zal de nodige inzet van de medewerkers van toezicht en handhaving en de jurist gevraagd worden. Dat geldt, evenals voor vergunningen, ook in algemene zin voor de verbetering van de kwaliteit van de werkzaamheden, het (mee) ontwikkelen van beleid, verordeningen, werkprocessen, standaarden, enzovoort.

Naast het gegeven dat het toezicht op de bouw steeds meer tijd en energie vraagt (gelet op de steeds omvangrijkere en complexere bouwprojecten), wordt er de afgelopen jaren ook steeds vaker een beroep op ons gedaan door de minister voor het uitvoeren van een landelijk onderzoek of het toezien op gebouweigenaren of deze een door de minister gevraagd onderzoek (naar behoren) uitvoeren<sup>19</sup>. Dergelijke onderzoeken vragen veel inzet die veelal ook op korte termijn moet worden uitgevoerd. Gelet op de beperkte capaciteit kan daar op voorhand geen ruimte voor vrij worden gehouden. Dat heeft als consequentie dat als er zo'n vraag op ons af komt, de andere werkzaamheden 'on hold' moeten worden gezet. Daarnaast wordt er door andere afdelingen steeds vaker aan toezicht en handhaving verzocht om (projectmatig) handhavend op te treden. Het gaat dan bijvoorbeeld om het optreden tegen illegale woningsplitsingen, het optreden tegen het opheffen van parkeervoorzieningen op eigen erf waardoor parkeerdruk ontstaat, het handhaven van beeldkwaliteitsplannen, het handhaven van bestemmingsplannen (in opmaat naar het Omgevingsplan), het handhavend optreden in het kader van de aanpak van ondermijning en van de aanpak van woonoverlast, veelal samenhangend met multiproblematiek. Een belangrijke verklaring voor de interne verzoeken is dat wij er de afgelopen (tientallen) jaren voor hebben gekozen om niet ambtshalve (projectmatig) te handhaven, in combinatie met de schaa sprong die Zwolle de afgelopen jaren heeft gemaakt. Wij hebben geen ruimte om te voldoen aan alle verzoeken. Per verzoek moeten wij daarom een afgewogen keus maken en middelen reserveren voor de uitvoering. Dit maakt dat er de nodige tijd zit tussen het verzoek/de constatering dat er inzet gepleegd moet worden en de daadwerkelijke start van het project. Hiermee boeten we in op slagkracht.

#### *Benodigde capaciteit*

Zie alinea 'benodigde capaciteit' van paragraaf 2.1.2, met als aanvulling daarop dat toezicht en handhaving wordt gevormd door drie 'sub-teams': constructeurs, toezicht en handhaving brandveiligheid en toezicht en handhaving bouw. Daarin is in de opgenomen grafieken niet gedifferentieerd. Dat geldt ook voor de juridische ondersteuning van de teams (zowel bij vergunningen als toezicht en handhaving meegenomen als lump sum). Daarnaast is in de cijfers voor toezicht en handhaving nog niet verdisconteerd, dat een aantal medewerkers gebruik maken van het generatiepact. De werkelijke discrepantie tussen de beschikbare en benodigde capaciteit is daarmee groter dan verbeeld in figuur 2. De beschikbare capaciteit komt daarmee niet overeen met de benodigde capaciteit voor de uitvoering van de taken.

Als we kijken naar de constructieve veiligheid, dan zien we dat de noodzaak om controles uit te voeren onverminderd groot is. Zo is het aantal controletoetsen dat niet akkoord is

---

<sup>19</sup> Denk daarbij aan het onderzoeken van de brandveiligheid van gevels, het gebruik van RVS in zwembaden en de verplichting van gebouweigenaren om onderzoek uit te voeren naar bollenplaatvloeren.



gestegen. Er is een tendens waarbij er door initiatiefnemers (aannemers) steeds meer geleund wordt op onze constructeurs: omdat de constructeurs komen controleren wordt de controle door de aannemers zelf soms niet uitgevoerd. Deze trend vinden wij verontrustend aangezien veel gemeenten in het geheel geen constructeurs meer in dienst hebben en het omgekeerde effect zou moeten ontstaan door de invoering van de Wkb. De markt lijkt er in die zin nog niet klaar voor te zijn, wat ook de komende periode nog veel van ons vraagt. Tegelijkertijd neemt ook het aantal (grote) evenementen in Zwolle toe. Dat vraagt ook de nodige inzet als het gaat om constructieve veiligheid. Gelet op de capaciteit moeten daar scherpe keuzes in gemaakt worden: we kunnen niet overal controleren. Verder moet ook niet de inzet uit het oog worden verloren, die onze constructeurs plegen op verzoeken van de minister om onderzoek uit te voeren/toezicht te houden op gebouweigenaren, denk daarbij aan de galerijflats en breedplaatvloeren.

Voor wat betreft brandveilig gebruik geldt dat de toezichthouders naast de werkzaamheden in het kader van de uitvoering van de Wabo thuishaken, bij evenementen adviseren over de toepassing van het Besluit brandveilig gebruik en basishulpverlening overige plaatsen (BGBOP) en ter plaatse schouwen ten behoeve van de evenementen. Ook hierin moeten wij, evenals voor constructieve veiligheid, scherpe keuzes maken.

# 3 Prioriteiten, doelen en KPI's

## 3.1 Beleidsevaluatie

Zoals in het 'algemene deel' van dit beleidsplan ook uiteengezet, is één van de proceseisen, het vierjaarlijks evalueren van het VTH-beleid. In het onderhavige geval treft dat echter geen doel. Dit beleidsplan is ons eerste VTH-beleidsplan zodat wij voor het eerst bij de eerstvolgende herziening/actualisatie van dit beleidsplan kunnen – en zullen – komen tot een beleidsevaluatie (over 2021-2022).

## 3.2 Prioriteiten en daaruit voortvloeiende risico's

### 3.2.1 Vergunningverlening/afhandeling meldingen en toezicht & handhaving op de uitvoering daarvan

Activiteit		Prioriteit vergunning-verlening	Prioriteit toezicht & handhaving
Hoog	Publieksfunctie > 1.000.000	35	35
	Slopen binnen bebouwde kom	33,6	Middel
	Kinderdagverblijf	33,4	33,4
	Publieksfunctie tijdelijke bouw	32,7	32,7
	Omgevingsvergunning brandveilig gebruik	32,5	32,5
	Melding brandveilig gebruik	32,5	Middel
	Monumentenvergunning / Monumentenbescherming	32,4	32,4
	Bescherming bijzondere/monumentale bomen op de bouwplaats <sup>20</sup>	32,4	32,4
	Wonen tijdelijke bouw	32,2	Middel
	Industrie/kantoorfunctie > 1.000.000	31,7	31,7
	Industriefunctie met risicovol gebruik *vuurwerk , PGS 15	31,5	31,5
	Gezondheidszorgfunctie met bedgebied	31,5	31,5
	Gebouwen met celfunctie	31,2	31,2
	Industrie/kantoorfunctie tijdelijke bouw	30,7	30,7
Middel	Hinder bij bouw (heijen, trillen, stof, geluid)	30,4	30,4
	Wonen Cat. I < 100.000 complex	30,3	30,3
	Wonen Cat. II 100.000 - 1.000.000	30,0	30,0

<sup>20</sup> Onder de uitoefening van het toezicht op de bouw, valt niet ook de bescherming van de openbare ruimte (groen).

	In-uitritvergunning	29,9	Laag
	Publieksfunctie < 100.000	29,8	Hoog
	Wonen Cat. III > 1.000.000	29,8	29,8
Laag	Publieksfunctie 100.000 - 1.000.000	29,2	Hoog
	Industrie/kantoorfunctie 100.000 - 1.000.000	28,7	Hoog
	Slopen buiten bebouwde kom	28,5	Middel
	Basis Onderwijsfunctie / Buitenschoolse Opvang	28,3	Middel
	Bouwwerk geen gebouw zijnde complex	28,0	28,0
	Gezondheidszorgfunctie zonder bedgebied	27,1	Middel
	Industrie/kantoorfunctie < 100.000	26,9	26,9
	Wonen Cat. I < 100.000 eenvoudig	26,5	26,5
	Tijdelijk afwijken bestemmingsplan	23,5	23,5
	Bouwwerk geen gebouw zijnde eenvoudig	20,4	20,4
	Aanlegvergunning	17,9	17,9
	Buitenplans afwijken bestemmingsplan	15	15
	Vellen houtopstand (kap)	13,5	13,5
	Binnenplans afwijken bestemmingsplan	13,2	13,2
	Reclame buiten beschermd stadsgezicht	12,2	12,2
Reclame binnen beschermd stadsgezicht / op of aan erfgoed	11,7	Middel	
Reclame op industrieterreinen	10,5	10,5	

Tabel 4 Prioriteitenmatrix vergunningverlening/afhandeling meldingen en toezicht & handhaving op de uitvoering

Mede gelet op de resultaten van het indicatieve percentage aanvragen en meldingen per activiteit in relatie tot het risicoprofiel in tabel 2, is voor wat betreft de prioritering van de afhandeling van – en het toezicht op en de handhaving van de uitvoering van – de aanvragen en meldingen zoals opgenomen in tabel 1, de in die tabel vastgestelde risicoprofielen leidend geweest. Het één en ander heeft geleid tot de in tabel 4 vastgestelde prioritering. Met het oog op de in paragraaf 2.1.1 en 2.2.1 uiteengezette probleemanalyses, heeft dat voor zowel vergunningverlening als voor toezicht en handhaving (constructief en bouw) in ieder geval de hiernavolgende consequenties.

#### Consequenties prioritering vergunningverlening

De Vereniging Bouw- & Woningtoezicht Nederland (hierna: BWT) heeft samen met een aantal grote gemeenten het initiatief genomen om te komen tot een landelijke richtlijn Bouw- en Sloopveiligheid. De VNG en BWT hebben gemeenten geadviseerd om de richtlijn vast te stellen als lokaal beleid. Wij hebben verkend of daar aanleiding toe is. Wij

hebben kanttekeningen bij de aanleiding, de totstandkoming en inhoud van de richtlijn en de consequenties van het vaststellen van de richtlijn als beleid voor zowel onze werkpraktijk, als voor de Omgevingsdienst IJsselland en de verschillende partners in het werkveld. Het betreft een zeer omvangrijke richtlijn en het werken conform de richtlijn vergt veel extra capaciteit gelet op de discrepantie tussen de huidige werkpraktijk en de in de richtlijn geschetste gewenste situatie. Die ruimte is er niet als we kijken naar de in tabel 4 vastgestelde prioritering en de probleem- en risicoanalyse. Daarin zal op de korte termijn ook geen verandering komen. Omgevingsveiligheid wordt echter steeds belangrijker gelet op de veranderende rol die wij krijgen onder de Wkb en het feit dat er steeds meer binnenstedelijk gebouwd wordt en de bouwplannen steeds omvangrijker en complexer worden: de risico's rond de bouwplaats worden daarmee steeds groter. Toch blijft de werkpraktijk de komende periode ongewijzigd in verband met de gestelde prioriteiten en gemaakte keuzes in relatie tot de beschikbare capaciteit. Daarmee lopen wij het risico dat (potentiële) risico's rondom de bouwplaats niet door ons worden opgemerkt in de vergunningverleningsfase. Dit risico wordt (deels) ondervangen door het toezicht op de bouwplaats. Wij komen echter bij een aantal projecten niet of minder op de bouw bij projecten met een laag risicoprofiel. Het één en ander brengt met zich mee dat wat aan de voorkant - tijdens de vergunningverlening - ondervangen had kunnen worden, op de bouw alsnog moet worden ondervangen/geregeld in de toezichtsfase. Dat roept veelal weerstand op en staat in contrast met ons streven om zoveel mogelijk proactief te handelen. Zoals hiervoor genoemd, willen wij in het kader van de nieuwe rolhening onder de Wkb nader gaan uitwerken hoe wij de omgevingsveiligheid gaan inbedden in onze werkpraktijk.

Toetsniveaus  
activiteit bouw en  
methodiek  
constructief toetsen

De prioritering heeft niet alleen consequenties voor de omgevingsveiligheid, maar ook voor de zogenaamde toetsniveaus waarop (onderdelen van) bouwplannen / meldingen worden getoetst. Wij kunnen niet alle bouwplannen op alle onderdelen op detailniveau toetsen. Dat geldt ook voor de controletoeets op de constructieve veiligheid: soms kiezen we er voor om te prioriteren en deze toets niet uit te voeren, het één en ander op basis van een risico-inschatting (in het jaar 2019 ging het om zo'n 10% van de aanvragen). In hoofdstuk 2 van het operationele beleidskader hebben wij daarom in de vergunningenstrategie uiteengezet hoe wij hier in de praktijk invulling aan geven.

#### *Consequenties prioritering toezicht en handhaving (bouw en constructies)*

Voor het bouwtoezicht op de uitvoering van de toestemmingen hebben wij ervoor gekozen om geen of minder controles uit te voeren bij standaard woningbouw (één woning controleren is alle woningen gecontroleerd, dit is in de geest van de Wkb). Dit is anders als het gaat om het constructieve toezicht. Bij seriematige woningbouw is door de verschillende kopers-opties meestal geen sprake meer van een 'standaardwoning'. In principe gaan we voor een constructieve controle van wapening in betonconstructies naar elke eerste melding van een aannemer. Bij meerdere blokken woningen en/of delen van een verdiepingsvloer kunnen enkele vervolg controles door tijdsdruk achterwege worden gelaten. Dat is het geval wanneer er bijvoorbeeld uit de eerste controle blijkt dat het geheel volgens tekening correct is uitgevoerd of dat er controles door de uitvoerder of opzichter worden uitgevoerd. Voor dakopbouwen en dakkapellen voeren we geen

constructieve controle uit. De reden hiervoor is dat het om 'eenvoudige bouw' gaat en omdat de uitvoering meestal niet wordt gemeld. Deze zijn dan geplaatst en afgewerkt waardoor controle niet meer mogelijk is. Bij aanbouwen en dergelijke wordt in principe de palenfundering en de wapening in betonconstructies constructief gecontroleerd. In principe omdat dit de eerste projecten zijn waarop we prioriteren in het geval van tijdsdruk. Vloeren op zand worden in beginsel niet gecontroleerd gelet op het beperkte risico dat daarmee gepaard gaat. Wel controleren onze constructeurs heiwerk en ingewikkelde staalconstructies. De controle op de 'reguliere' staalconstructies wordt meegenomen door bouwtoezicht en bovendien kunnen deze ook op een later moment gecontroleerd worden. Voor de wapening in betonconstructies geldt dat niet, vandaar dat in beginsel in alle gevallen een wapeningscontrole plaatsvindt en dus bij iedere stort<sup>21</sup>. Voor het bouwtoezicht op kleine verbouwingen of kleine bouwwerken worden er geen controles uitgevoerd, tenzij hier klachten of meldingen over zijn ingediend of als wij op basis van de stukken (omgevingsvergunning) inschatten dat er risico's zijn. Het gaat om zo'n 30% van de bouwdoossiers<sup>22</sup> die op deze wijze worden afgedaan. Dit percentage is in lijn met het percentage aanvragen/meldingen met een 'klein tot zeer klein risico' zoals volgt uit tabel 2 (42,1%). Hoewel het dus gaat om dossiers met een klein risico, lopen we nog wel een aantal risico's met deze keus.

Allereerst het risico dat er niet wordt uitgevoerd in overeenstemming met de omgevingsvergunning. Daarmee ontstaat er niet alleen een verschil tussen de papieren/digitale werkelijkheid in ons archief en de praktijk, maar er ontstaan mogelijk ook gevaarlijke bouwtechnische situaties / gevaren voor de volksgezondheid. Gelet op de aard van de bouwplannen die wij op deze manier af doen, verwachten wij dat dit risico zeer beperkt is.

Een ander risico dat deze werkwijze met zich mee brengt, is dat een derde verzoekt om handhavend op te treden omdat het bouwplan niet conform vergunning zou zijn uitgevoerd. Onze bewijspositie is dan niet sterk en wij zijn daarbij afhankelijk van de mate waarin er meegewerkt wordt door de vergunninghouder om de feitelijke situatie alsnog juist in kaart te kunnen brengen en een oordeel te vormen. Andersom blijft wel het feit dat ook wanneer wij wel ter plaatse toezicht houden, wij ook niet alle details (kunnen) controleren en vastleggen en onze bewijspositie daarmee niet per definitie sterker is. In zoverre is dit risico geen zwaarwegende factor om de in tabel 4 vastgelegde prioritering bij te stellen. Naast het voorgaande stemmen wij het aantal toezichtsmomenten af op het type activiteit en daarmee op de risicoprofilering. Dit is maatwerk en om die reden hebben wij niet per type activiteit vastgesteld hoeveel toetsmomenten er zijn.

Naast voornoemde consequentie van de prioritering op het aantal toezichtsmomenten per type activiteit, heeft de prioritering ook invloed op de te controleren zaken ter plaatse. In ieder geval betekent de prioritering dat vanuit bouwtoezicht geen toezicht wordt gehouden op de bescherming van bomen op en om de bouwplaats<sup>23</sup>. Verder zal bij het ene bouwplan actiever worden toegezien op onderdelen dan bij het andere bouwplan

<sup>21</sup> Dit kan bijvoorbeeld anders zijn wanneer er sprake is van 'toezicht op toezicht', zie paragraaf 3.3.1. of wanneer er TIS rapporten kunnen worden overlegd.

<sup>22</sup> Op basis van de cijfers over het jaar 2019

<sup>23</sup> Dit betekent niet dat we in het geheel niks doen. We zijn samen met de wijkmanagers/beheerders aan het onderzoeken hoe wij e.e.a. het beste kunnen borgen.

(met andere woorden, het toetsniveau verschilt per bouwplan). Ook deze keuzes maken wij op basis van de prioritering en daarmee het risicoprofiel. In het operationele beleidskader van dit VTH-beleidsplan hebben wij daarom in een 'toezichtsprotocol' een leidraad vastgelegd waar wij ter plaatse op controleren, afhankelijk van de prioriteit. Met de komst van de Wkb zal dat wijzigen. De komende tijd wordt benut om vast te stellen wat dat precies voor de werkpraktijk gaat betekenen.

In aanvulling hierop heeft de gekozen prioritering ook gevolgen voor de uitvoering van de overige wettelijke taken. Het gaat om:

- ➔ toezicht op de bestaande bouw (gebruiksfasen).
- ➔ ambtshalve handhaven (al dan niet projectmatig).
- ➔ het behandelen van klachten, meldingen en handhavingsverzoeken.

In paragraaf 3.2.2. gaan wij nader in op de consequenties voor het toezicht op de bestaande bouw en presenteren wij de prioritering voor wat betreft het brandveilig gebruik en in paragraaf 3.2.3. gaan wij in op de consequenties voor het ambtshalve handhaven van illegale situaties en de behandeling van klachten, meldingen en handhavingsverzoeken.

### 3.2.2

#### Toezicht op de bestaande bouw<sup>24</sup>

Voor het toezicht op de bestaande bouw (in de zin van het blijven voldoen aan de bouwtechnische eisen die daaraan gesteld worden) kiezen wij er voor om, evenals de afgelopen jaren, daarop geen ambtshalve inzet te plegen - daar is geen ruimte voor. Dit is alleen anders voor wat betreft het brandveilig gebruik: daarop controleren wij periodiek bij de geprioriteerde gebouwen. Een belangrijke afweging bij deze keus is, dat de gebouweigenaar/terreineigenaar er voor moet zorgen dat zijn of haar gebouw/terrein geen gevaar oplevert voor de veiligheid en gezondheid (artikel 1a Woningwet)<sup>25</sup>. Wij treden pas op in situaties wanneer bij ons bekend is dat niet aan de zorgplicht wordt voldaan of dreigt te worden voldaan en dit een gevaarlijke situatie oplevert<sup>26</sup>. Omdat wij deze keuze reeds geruime tijd hanteren, is het risico dat met deze keus gepaard gaat, dat wij geen goed beeld hebben van de bouwtechnische staat van de bouwwerken in onze gemeente waardoor wij niet adequaat kunnen optreden bij het handelen in strijd met deze zorgplicht. Daarnaast heeft het één en ander consequenties als het gaat om de duurzaamheidsopgave van de bestaande bebouwing van Zwolle. Als nuance hierop geldt dat wij door de gezamenlijke periodieke controles van bouwtoezicht samen met het team Monumentenzorg meer inzicht hebben in de bouwkundige staat van onze monumenten. Zoals hiervoor genoemd, controleren wij alleen periodiek op de brandveiligheid van de bestaande bouw. Met inachtneming van de risico- en probleemanalyse komen wij tot de volgende prioritering en daarmee controlefrequenties (programmering):

<sup>24</sup> Onder bestaande bouw verstaan wij niet ook civiele kunstwerken

<sup>25</sup> Dit betekent bijvoorbeeld dat wij niet de veiligheidsverklaring van de KNVB voor het onderdeel constructieve veiligheid van het stadion ondertekenen.

<sup>26</sup> De risicoclassificaties zoals opgenomen in tabel 3A en 3B vormen daarbij voor ons een belangrijk afwegingskader.

Activiteit	Programmering					
	Klasse	Aantallen	Frequentie <sup>28</sup>	Type controle 1	Frequentie	Type controle 2
Type controle G <sup>27</sup> = <b>Groot</b> Type controle M = <b>Middel</b> Type controle K = <b>Klein</b>						
Cafés, discotheek, restaurant > 250 pers.	I	18	50%	M	50%	Aspect controle ('bij groot')
Hoge woongebouwen (> 20 meter)	I	73	20%	M		
Verpleegtehuizen	I	29	50%	G	50%	Aspect controle ('bij groot')
Kamerverhuur > 4 wooneenheden	I	184	50%	K		
Cafés, discotheek, restaurant 50-250 pers.	I	135	50%	K		
Woongebouw (zonder zorg) met in pandige gangen	I	1	100%	M		
Logiefunctie > 50 pers.	I	9	50%	M	50%	Aspect controle ('bij groot')
Klinieken (psychiatrische instelling)	I	4	50%	M	50%	Aspect controle ('bij groot')
Buurthuis, ontm.centrum, wijkcentr. > 250 pers.	I	11	50%	M		
Ziekenhuis	I	9	50%	G	50%	Aspect controle ('bij groot')
Winkelgebouwen > 250 pers.	II	24	25%	G	25%	Aspect controle ('bij groot')
Wonen met zorg - 24 uur zorg > 10 pers.	II	1	50%	M		
Gebedshuis > 250 pers.	II	14	50%	M		
Buurthuis, ontm.centrum, wijkcentr. 50-250 pers.	II	36	50%	K		
Kantoren > 250 pers.	III	32	33%	G		
Fabrieken / industrie 50 - 250 pers.	III	25	33%	M		
Kinderopvang	III	61	50%	K		
School (I.I < 12 jaar)	III	70	33%	M		
School (I.I > 12 jaar) > 250 pers.	III	42	25%	G		
Kloosters/abdijen	III	2	33%	M		
Gebedshuis 50-250 pers.	III	23	33%	M		
Logiefunctie 10-50 pers.	III	11	33%	M		
Winkelgebouwen 50-250 pers.	III	77	33%	M		
Theater, schouwburg, bioscoop, aula > 250 pers.	III	12	33%	M		
Museum, bibliotheek > 250 pers.	III	5	33%	M		
Overige gebouwen met bijeenkomstfunctie > 50 pers.	III	2	33%	M		
Sporthal, stadion 50-250 pers.	III	33	33%	M		
Woningen met zorg	IV	43	25%	K		
Tentoonstellingsgebouwen > 250 pers.	IV	0	25%	M		

<sup>27</sup> Het verschil omvat vooral de **tijd** die nodig is voor een bezoek, de voorbereidingstijd voor een controlebezoek en de vastlegging in rapportages.

<sup>28</sup> Het gaat om frequenties op jaarbasis.

Gezondheidsdiensten > 50 pers.	IV	17	25%	M		
Fabrieken / industrie > 250 pers.	IV	8	25%	G		
Sporthof, stadion > 250 pers.	IV	16	25%	M		
Gevangenis	IV	3	25%	G		
(Parkeer) garages (alleen opslag, stalling) > 1.000 m2 en / of > 24 voertuigen	IV	31	25%	M		
Gymzaal, studio (ballet bv.) > 50 pers.	IV	28	25%	M		
Wonen met zorg - 24 uur zorg <= 10 pers.	IV	9	25%	K		
Stationsgebouwen > 250 pers.	V	2	20%	M		
Kantoren 50-250 pers.	V	118	20%	M		
Dagverblijf gehandicapten > 10 pers.	V	7	20%	M		
Peuterspeelzaal > 10 pers.	V	6	20%	K		
School (l.l. > 12 jaar) <= 250 pers.	V	21	20%	M		
Studio's (opname bv. TV)	V	0	20%	M		
Theater, schouwburg, bioscoop, aula 50-250 pers.	V	2	20%	M		
Museum, bibliotheek 50-250 pers.	V	11	20%	M		
Tentoonstellingsgebouwen 50-250 pers.	V	0	20%	M		
Camping/Bungalowpark/recreatiegebied/jachthaven 50 - 250 pers.	V	2	20%	M		
Camping/Bungalowpark/recreatiegebied/jachthaven > 250 pers.	V	2	20%	M		
Zwembad	V	4	20%	M		
Wonen met zorg - zorg op afroep / afspraak	V	3	20%	K		
Parkeergarages < 1.000 m2	V	11	20%	K		

Tabel 5 prioriteitenmatrix toezicht & handhaving brandveilig gebruik

### 3.2.3

#### Toezicht en handhaving illegale situaties

Zoals kort aangestipt in paragraaf 2.2.2., kiezen wij er voor om voor wat betreft het ambtshalve (projectmatig) handhaven van strijdig gebruik en het zonder omgevingsvergunning bouwen, evenals de afgelopen jaren, daarop geen inzet te plegen (ook niet naar aanleiding van de herziening van een bestemmingsplan). Handhaving kost bijzonder veel tijd en energie, is complex en bestuurlijk gevoelig. Ook eenvoudige overtredingen kunnen veel tijd en inzet vragen, omdat wij merken dat mensen steeds mondiger worden en niet schrikken van bijvoorbeeld een last onder dwangsom. (Projectmatige) handhaving moet daarom passen binnen de capaciteit, wil het naar behoren worden uitgevoerd en daarmee effect sorteren. Aangezien wij al scherp moeten prioriteren bij de controle van de uitvoering van de omgevingsvergunningen en meldingen, is daarvoor geen ruimte. Dat betekent dat wij per project bestuurlijk de afweging maken of wij daarop in willen zetten en daarvoor middelen vrij moeten maken. De keuzes die wij daarin maken, baseren wij op de risicoanalyse zoals opgenomen in tabel 3A en 3B van dit beleidskader en nemen wij mee in de jaarlijkse programmering.

### 3.2.4

#### Behandeling klachten, meldingen en verzoeken om handhaving bouw

Bij de klachtafhandeling, meldingen en verzoeken om handhaving hebben wij er de afgelopen jaren altijd voor gekozen om alle voorkomende klachten, meldingen, en handavingsverzoeken op te pakken. Gelet op de veelheid aan werkzaamheden en het feit dat deze ook steeds complexer worden, komt de tijdige afhandeling van de klachten, meldingen en handavingsverzoeken in het gedrang. Wij hebben ons dan ook



genoodzaakt gezien om de behandeling van deze meldingen, klachten en verzoeken nader te prioriteren<sup>29</sup>. In hoofdstuk 4 van het operationele beleidskader hebben wij een prioritering opgenomen waaruit blijkt waar wij wel en niet (direct) op inzetten. Daarbij zijn wij mede afgegaan op de in tabel 3A en 3B opgenomen risicoclassificaties.

Vornoemde keuzes brengen in ieder geval de volgende risico's met zich mee. Als gevolg van onze keuze om niet ambtshalve op te treden tegen bijvoorbeeld strijdig gebruik of bouwen zonder de benodigde omgevingsvergunning en toezicht te houden op de bestaande bouw, voldoen we niet alleen niet aan onze wettelijke taak maar ook de preventieve werking die dat met zich mee brengt, is verloren gegaan. Goed voorbeeld doet goed volgen, maar dat geldt omgekeerd ook. Dit heeft tevens tot gevolg dat er een risico bestaat op rechtsongelijkheid tussen enerzijds inwoners/initiatiefnemers die zich wel aan de wet- en regelgeving houden en anderzijds inwoners/initiatiefnemers die de wet- en regelgeving niet naleven en daar ook niet toe gedwongen worden. Het sneeuwbal effect daarvan is dat het draagvlak voor handhaving binnen de samenleving wordt ondermijnd zodat het steeds lastiger wordt om effectief tot handhaving te komen. Ook wanneer het wel tot handhaving komt, bijvoorbeeld naar aanleiding van een handhavingsverzoek, speelt deze keuze ons parten: het is niet altijd uit te leggen dat we dan wel handhavend optreden, omdat we een beginselplicht hebben tot handhaving waar we aan moeten voldoen alleen omdat er sprake is van een officieel verzoek van een derde. Dit maakt het handhaven in die gevallen lastiger en tijdrovender: ons handelen wordt ter discussie gesteld en er ontstaat een 'olievlekwerking', wat de nodige consequenties heeft omdat er geen ruimte is om dat op te pakken maar het moet wel binnen de wettelijke termijn worden afgehandeld. Naast voornoemde consequenties, nemen de gemaakte keuzes het risico op precedentwerking/willekeur met zich mee, onveilige gebouwen en situaties, nadelige situaties voor de (volks) gezondheid en duurzaamheid en een negatieve impact op de woon- en leefomgeving.

---

<sup>29</sup> Klachten, meldingen en handhavingsverzoeken ten aanzien van brandveilig gebruik worden niet geprioriteerd.

### 3.3 Doelen en KPI's

#### 3.3.1 Beleidsdoelen

In de begroting is een vertaling gemaakt van de beleidsvoornemens en de bijbehorende financiën voor het komende jaar. Dit is gedaan door binnen 10 in de begroting vastgestelde programma's, ambities te formuleren met daaraan gekoppeld de doelen en activiteiten ten behoeve van het verwezenlijken van die doelen en de voor de doelen beschikbaar gestelde budgetten. Hierna volgt een overzicht van de programma's, ambities en doelen waarbinnen de Wabo thuishaken in de begroting zijn geborgd en waaraan wij met de uitvoering van onze taken werken.

<i>Programma 6 – toekomstgerichte stad</i>	
Ambitie 6.1 Zwolle is een stad met een uitstekende ruimtelijke structuur en kwaliteit die de grote opgaven aan kan en waar ruimte is om gedurfde dingen te doen.	Doel 6.1.3 We zorgen voor een flexibel maar helder wettelijk kader en adequaat instrumentarium.
<i>Programma 7 – vitale wijken</i>	
Ambitie 7.2 Zwolle is een stad waar iedereen veilig leeft, woont, werkt en zich veilig voelt.	Doel 7.2.2 We versterken de fysieke veiligheid door het voorkomen en tegengaan van branden, ongevallen, rampen, crises en gevoelens die daarmee samenhangen.
<i>Programma 10 – algemene dekkingsmiddelen</i>	
Ambitie 10.1 We voeren een solide financieel beleid	Doel 10.1.1 We voeren een solide financieel beleid.

In het hiernavolgende komen wij tot een overzicht van onze ambities en doelen - volgend uit onze begroting -, onze beleidsdoelen (sub-doelen) en KPI's ten behoeve van het monitoren en de gegevens die wij daarvoor verzamelen per activiteit.

Nr.	Activiteit	Ambitie	Begrotingsdoel(en)	Beleidsdoel(en) (sub-doel(en))	KPI's	Streefwaarde
<b>1. Vooroverleg</b>						
1.1	Voordat een aanvraag om omgevingsvergunning definitief wordt ingediend, hebben initiatiefnemers de mogelijkheid om advies te vragen. Deze adviesvragen komen binnen via de spreekbox, informatieverzoeken via de website, contactformulieren vanuit het KCC en rechtstreeks telefonisch bij de afdeling. Daarnaast vindt er interne advisering naar andere afdelingen plaats over bouw gerelateerde zaken.	6.1	6.1.3.	1.1. Doel is het aan de voorkant vaststellen van de haalbaarheid van een eventuele aanvraag, de haalbaarheid te vergroten (zoeken naar een oplossing) en de noodzaak van een vergunning in te schatten. Dit bespaart tijd en kosten voor beide partijen.	1.1. Aantal ingediende en afgehandelde adviesvragen vanuit de spreekbox, aantal terugbelverzoeken via KCC en verzoeken via Whatsapp.	100%
					1.2. Aantal ingediende en afgehandelde adviesvragen/informatie verzoeken via de website (contactformulieren).	100%
					1.3. Aantal (concept)aanvragen waaraan voorafgaand vooroverleg heeft plaatsgevonden maar waarvoor de vergunning geweigerd is of de aanvraag (op verzoek) is ingetrokken om andere redenen dan het niet completeren van	Analyse vindt jaarlijks kwalitatief plaats (steekproeven + interviews).

					een niet-ontvankelijke aanvraag.	
<b>2. (Concept) aanvragen omgevingsvergunningen: bouw, RO, aanleg en monument, sloopmeldingen en sloopvergunningen bouw</b>						
2.1.	Het in behandeling nemen van (concept)aanvragen omgevingsvergunning voor de activiteiten, bouw, RO, aanleg, monumenten, vergunningen en sloopmeldingen bouw. De taak vangt aan met de ontvangst van de (concept)aanvraag en wordt afgerond door: <ul style="list-style-type: none"> <li>- een schriftelijke reactie op de concept aanvraag waarin is aangegeven of de gemeente in beginsel wel of niet bereid is medewerking te verlenen aan het initiatief;</li> <li>- het verlenen van de vergunning;</li> <li>- het weigeren van de vergunning;</li> </ul>	6.1	6.1.3.	1.1. Het bevorderen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, veiligheid, leefbaarheid en gezondheid door het toetsen van plannen en meldingen aan de geldende regelgeving en daar waar mogelijk maatwerk te leveren.	2.1. Aantal ingediende en afgehandelde aanvragen om: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Conceptaanvragen</li> <li>• Omgevingsvergunningen bouw</li> <li>• Omgevingsvergunning afwijken BP enkelvoudig</li> <li>• Omgevingsvergunning afwijken BP samengesteld</li> <li>• Omgevingsvergunningen afwijken BP complex</li> <li>• Omgevingsvergunningen enkelvoudig</li> <li>• Omgevingsvergunningen samengesteld</li> <li>• Omgevingsvergunningen sloop</li> <li>• Bouwsloopmeldingen</li> <li>• Aanlegvergunningen</li> <li>• Monumentenvergunningen.</li> </ul>	100%

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- het buiten behandeling laten van de aanvraag;</li> <li>- het, na afstemming met aanvrager, door aanvrager laten intrekken van de aanvraag;</li> <li>- Het accepteren van de bouwslopmelding, al dan niet onder oplegging van nadere voorwaarden;</li> <li>- Het buiten behandeling laten van de bouwslopmelding.</li> </ul> <p>De processtappen, termijnbewaking en standaardbrieven vindt plaats of zijn vastgelegd in het zaakstelsel.</p>				<p>2.2. Het resultaat van de behandeling van de aanvragen/meldingen (weigeren, buiten behandeling laten, van rechtswege, geaccepteerd, ingetrokken, verleend).</p> <p>2.3. Het aantal aanvragen waarbij niet om aanvullende gegevens is gevraagd (direct ontvankelijk).</p> <p>2.4. Risicoclassificatie van de ingediende aanvragen conform risicomatrix tabel 1 in dit beleidsplan.</p> <p>2.5. Het aantal controletoeetsen constructieberekeningen waaronder het aantal dat direct akkoord is en het aantal waarbij gewijzigde/aanvullende gegevens gevraagd moesten worden.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Minder dan 5% van de aanvragen wordt geweigerd / buiten behandeling gelaten.</li> <li>• Minder dan 1% van de aanvragen wordt van rechtswege verleend.</li> </ul> <p>Analyse vindt jaarlijks kwalitatief plaats (steekproeven + interviews).</p> <p>n.v.t.</p> <p>n.v.t.</p>
--	---	--	--	--	--	--

<b>3. Gebruiksvergunning- en melding brandveilig gebruik</b>						
3.1	Het behandelen van omgevingsvergunningen en meldingen brandveilig gebruik. Die vangt aan met de ontvangst van de vergunningaanvraag of melding en wordt afgerond door: - Het verlenen van de vergunning of het accepteren van de melding - Het weigeren van de vergunning - Het buiten behandeling laten van de melding of de vergunningaanvraag.	6.1 en 7.2	6.1.3 en 7.2.2	/	3.1. Aantal ingediende en afgehandelde: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aanvragen om gebruiksvergunningen</li> <li>• Meldingen brandveilig gebruik (gebruiksmeldingen).</li> </ul>	100%
					3.2. Het resultaat van de behandeling van de aanvragen/meldingen (weigeren, buiten behandeling, geaccepteerd, ingetrokken, verleend).	n.v.t.
					3.3. Aantal aanvragen waarbij intern advies is gevraagd bij het team brandveilig gebruik en het aantal keren dat bij de Brandweer om advies is verzocht alsmede het resultaat van die adviezen en het aantal vervolgadvisen.	n.v.t.
<b>4. Omgevingsvergunning reclame, kap en uitweg</b>						
4.1	Het in behandeling nemen van aanvragen omgevingsvergunning voor de activiteiten: plaatsen van reclames,	6.1	6.1.3.	1.1. Het bevorderen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving,	4.1. Aantal ingediende en afgehandelde: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aanvragen om omgevingsvergunning reclame.</li> </ul>	100%

	<p>kappen van bomen en het aanleggen van uitwegen. De taak vangt aan met de ontvangst van de aanvraag en wordt afgerond door:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- het verlenen van de vergunning</li> <li>- het weigeren van de vergunning</li> <li>- het buiten behandeling laten van de aanvraag</li> <li>- het, na afstemming met aanvrager, door aanvrager laten intrekken van de aanvraag</li> </ul> <p>De processtappen, termijnbewaking en standaardbrieven vindt plaats of zijn vastgelegd in het zaaksysteem.</p>			<p>veiligheid, leefbaarheid en gezondheid door het toetsen van plannen en meldingen aan de geldende regelgeving en daar waar mogelijk maatwerk te leveren.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aanvragen om omgevingsvergunning kap.</li> <li>• Aanvragen omgevingsvergunning uitweg.</li> </ul> <p>4.2. Het resultaat van de behandeling van de aanvragen (weigeren, buiten behandeling, van rechtswege, ingetrokken, verleend).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Minder dan 5% van de aanvragen wordt geweigerd / buiten behandeling gelaten.</li> <li>• Minder dan 1% van de aanvragen wordt van rechtswege verleend.</li> </ul>
--	---	--	--	--	---	---

5. Toezicht omgevingsvergunning bouw, RO, aanleg, monument en bouwsloop						
5.1	Het ter plaatse controleren of werkzaamheden/ activiteiten overeenkomstig de omgevingsvergunning worden uitgevoerd. Wanneer de uitvoering conform de vergunning is uitgevoerd is de eindinspectie afgerond en het toezichtsproces afgedaan. De vergunning wordt gereed gemeld en verdwijnt daarmee uit de werkvoorraad van de toezichthouder. Zie voor wat betreft wapeningconroles 5.2.	6.1	6.1.3.	<p>5.1. Het waarborgen van de veiligheid en gezondheid van de bewoners en gebruikers van panden, alsmede het voorkomen van aantasting van de leefomgevingskwaliteit (bijv. welstand) tijdens de realisatie.</p> <p>5.2. Het beperken van discrepanties tussen het archief en het gerealiseerde.</p> <p>5.3. Het stimuleren van het (spontane) naleefgedrag.</p>	<p>5.1. Totaal aantal toezichtsmomenten, onderverdeeld naar categorie aanvragen zoals onderscheiden in KPI nr. 2.1. Daarbinnen een onderverdeling per categorie bouwplan zoals vastgesteld in dit beleidsplan (daarmee vaststellen aantal controles per type bouwplan, per risicoclassificatie). Aantal toezichtsmomenten onderscheiden voor wat betreft grote projecten (Kraanbolwerk, fietsenstalling station, etc.)</p> <p>5.2. Aantal keren dat afgeweken is van de omgevingsvergunning (of dat dreigde te gebeuren) inclusief aantal aanwijzingen/sancties (bijv. bouwstops), onderverdeeld naar categorie aanvragen</p>	<p>n.v.t.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 30% van de vergunninghouders leeft de voorschriften volledig na (geen aanwijzingen /sancties nodig).</li> <li>• 100% van de vergunninghouders leeft de voorschriften</li> </ul>



					zoals onderscheiden in KPI 2.1.	volledig na nadat er voor de eerste keer is ingegrepen (waarschuwing/voornemen last).
					5.3. Aantal keren dat één en dezelfde overtreder binnen 5 jaar bij verschillende bouwplannen afwijkt van de vergunning (aantal 'veelplegers'), inclusief ernst van de overtredingen.	We hebben met niet meer dan 5 veelplegers van doen.
5.2	Het uitvoeren van wapeningcontroles ten behoeve van de constructieve veiligheid.	6.1.	6.1.3.	5.1. Het waarborgen van de veiligheid en gezondheid van de bewoners en gebruikers van panden, alsmede het voorkomen van aantasting van de leefomgevingskwaliteit tijdens de realisatie.  5.2. Het beperken van discrepanties tussen het archief	5.4. Het aantal gemelde en gecontroleerde wapeningcontroles.	n.v.t.
					5.5. Aantal keren niet akkoord/ingrijpen met onderverdeling in relatie tot controletoets niet akkoord.	n.v.t.

				en het gerealiseerde.		
<b>6. Toezicht en (ambtshalve) handhaving brandveilig gebruik</b>						
6.1	Het ter plaatse controleren van gebouwen op het aspect van Brandveiligheid conform prioritering zoals vastgesteld in het programma. In voorkomende gevallen handhavingsbevoegdheid en toepassen. Daarnaast het behandelen van handhavingsverzoeken.	7.2.	7.2.2.	/	6.1. Reguliere controle bestaande bouw: totaal aantal toezichtsmomenten, onderverdeeld naar prioriteit.	100% van in programma vastgestelde aantal.

					6.2. Aantal controles niet akkoord onderverdeeld naar prioriteit en aard overtreding. Inclusief aantal hercontroles onderverdeeld naar prioriteit.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 50% van de controles is akkoord (handhavend optreden is niet nodig).</li> <li>• 80% van de vergunninghouders/melders leeft de voorschriften volledig na nadat er voor de eerste keer is ingegrepen (waarschuwing/voornemen last).</li> </ul>
					6.3. Aantal keren dat één en dezelfde overtreder bij verschillende gebouwen afwijkt van de regels (aantal 'veelplegers'), inclusief ernst van de overtredingen.	We hebben met niet meer dan 5 veelplegers van doen.
<b>7. Ambtshalve handhaving</b>						
7.1	Handhaving naar aanleiding van ambtshalve constatering. Dit vindt alleen plaats bij: <ul style="list-style-type: none"> <li>- (Potentieel) gevaarlijke situaties;</li> </ul>	6.1	6.1.3.	1.1. Het bevorderen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, veiligheid, leefbaarheid en	7.1. Aantal ingezette handhavingsacties, inclusief aard overtreding en ingezette sanctie.	n.v.t.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Excessieve situaties;</li> <li>- Situaties waarbij erger kan worden voorkomen (bijv. door opleggen bouwstop);</li> <li>- Aantasting monumenten.</li> </ul>			gezondheid door het toetsen van plannen en meldingen aan de geldende regelgeving en daar waar mogelijk maatwerk te leveren.		
<b>8. Handhavingsverzoeken, meldingen en klachten</b>						
8.1	Het behandelen van formele Handhavingsverzoeken en klachten en meldingen van inwoners en ondernemers. Deze klachten en meldingen komen via de informatieverzoeken op de website, contactformulieren vanuit het KCC en rechtstreeks telefonisch of via mail binnen.	6.1	6.1.3.	1.1. Het bevorderen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, veiligheid, leefbaarheid en gezondheid door het toetsen van plannen en meldingen aan de geldende regelgeving en daar waar mogelijk maatwerk te leveren.	8.1. Aantal ontvangen en afgehandelde handhavingsverzoeken, meldingen en klachten.	100% van geprioriteerde strijdigheden.
					8.2. Aard van de verzoeken, meldingen klachten (geregistreerd op wijkniveau).	n.v.t.
					8.3. Resultaat behandeling verzoeken, meldingen, klachten (aantal niet in behandeling genomen vanwege niet-ontvankelijk/prioriteit, aantal toegewezen en afgewezen verzoeken).	n.v.t.

					8.4. In geval van toepassing sanctie: type sanctie ((voornemen) last onder dwangsom, bestuursdwang, bestuurlijke boete). Inclusief het aantal (%) overtredingen dat binnen de begunstigingstermijn ordt hersteld.	80%
--	--	--	--	--	---	-----

### 3.3.2

#### Kwaliteitsdoelen

Zoals in hoofdstuk 5 van het algemene gedeelte van dit beleidsplan genoemd, wordt van ons een professionele kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken verwacht. Een instrument om deze kwaliteit te borgen en te bevorderen zijn de vanuit het Rijk vastgestelde kwaliteitscriteria. In dat kader heeft de raad in 2016 de Verordening kwaliteit omgevingsrecht gemeente Zwolle vastgesteld. In die Verordening is niet alleen de verplichting opgenomen om te voldoen aan de geldende kwaliteitscriteria, maar ook om kwaliteitsdoelen vast te stellen en te monitoren. Het gaat om de volgende drie kwaliteitsdoelen:

- Dienstverlening;
- Uitvoeringskwaliteit van diensten en producten;
- Financiën.

In het hiernavolgende komen wij tot een overzicht van de doelen en KPI's voor wat betreft voornoemde kwaliteitsdoelen.

Nr.	Begrotings-doel(en)	Kwaliteitsdoel(en) (sub-doel(en))	KPI's	Streefwaarde
<b>1. Dienstverlening</b>				
1.1	6.1.3.	Inwoners/ondernemers/initiatiefnemers ontvangen snel reactie op een verzoek om informatie, anders dan een Wob-verzoek (telefonisch, mail, contactformulier).	Aantal werkdagen na ontvangst een reactie verzenden (kan ook procesantwoord zijn).	5 werkdagen
1.2	6.1.3.	Aanvragen en meldingen worden binnen de wettelijk gestelde termijnen en correct (juridische en collegiale toets) afgehandeld.	Percentage waarin de beslistermijn wordt verlengd.	Vergunningverlening: 50% Handhavingsverzoek: 30%
			Aantal ingebrekestellingen wegens te laat beslissen, inclusief aantal keren dat de (maximale) dwangsom is verbeurd.	0
			Aantal rechtstreeks ingestelde beroepen wegens niet tijdig beslissen op een aanvraag.	0
1.3	6.1.3.	Na ontvangst van een klacht/melding wordt snel met de indiener contact opgenomen.	Aantal werkdagen tussen ontvangst en contact met indiener.	3
<b>2. Uitvoeringskwaliteit van diensten en producten</b>				
2.1	6.1.3.	Besluiten zijn van dusdanige kwaliteit dat deze in rechte stand houden.	Percentage bezwaar- en beroepschriften dat ongegrond / niet-ontvankelijk is of wordt ingetrokken (uitgesplitst in vergunningverlening en handhaving).	90%

2.2	6.1.3.	Klachten en meldingen worden geanalyseerd (trendanalyse t.b.v. projectmatig handhaven)	Klachten- en meldingenanalyse is uitgevoerd	Jaarlijks voorafgaand aan vaststellen programma.
2.3	6.1.3.	Bij de toepassing van sancties, wordt gehandeld conform: <ul style="list-style-type: none"> <li>• De LHS</li> <li>• Leidraad handhavingsacties en begunstigingstermijnen</li> <li>• Gedoogstrategie.</li> </ul>	Aantal keren dat is afgeweken van de strategieën / leidraad.	Jaarlijkse analyse
2.4	6.1.3	Toets- en toezichtsprotocollen worden consequent en consistent toegepast.	Toepassing wordt jaarlijks geëvalueerd voorafgaand aan programmering.	Jaarlijkse analyse
<b>3. Financiën</b>				
3.1	10.1.1.	We heffen kostendekkende leges.	Vastgestelde Legesverordening	100%

## **Operationeel beleidskader:**

*Preventie, vergunningen- en naleefstrategie,  
toepassing kwaliteitscriteria*



# 1 Inleiding

## 1.1.1 Operationeel beleidskader

Zoals in hoofdstuk 1 van het 'algemene deel' van dit beleidsplan genoemd, wordt dit beleidsplan gevormd door een drieluik: het algemene deel, het strategisch beleidskader en dit operationele beleidskader. Dit drieluik haakt in elkaar en is onlosmakelijk met elkaar verbonden. Uit dit operationele beleidskader volgt wat onze preventie-, vergunningen- en naleefstrategie is en staan wij stil de vraag hoe wij de kwaliteitscriteria toepassen bij de uitvoering van onze Wabo thuishaken.

## 1.1.2 Preventiestrategie

De preventiestrategie is een overkoepelende strategie en vormt samen met de vergunningen- en naleefstrategie het operationeel kader voor dit VTH-beleidsplan. Bij preventie gaat het om het voorkomen van de aantasting van de leefomgeving en het ontstaan van (onaanvaardbare) risico's. Het doel van een preventiestrategie is daarmee, het voorkomen van overtredingen van wet- en regelgeving door burgers, bedrijven en instanties.

## 1.1.3 Vergunningenstrategie

De vergunningenstrategie zoals opgenomen in dit operationele beleidskader omvat een toetsstrategie en een toetsprocol activiteit bouwen, is algemeen van opzet en biedt de kaders, uitgangspunten en de keuzemomenten hierin. Voor vergunningverlening is het werken met een strategie nog geen gangbare praktijk zodat dit beleidskader daartoe de eerste stap vormt.

## 1.1.4 Naleefstrategie

In de naleefstrategie staan we eerst stil bij de beginselplicht tot handhaven versus het stellen van prioriteiten. Vervolgens staan wij in op onze toezichtstrategie, waarbij wij uiteen zetten hoe we toezicht houden op de uitvoering van verleende vergunningen, onze strategie als het gaat om het intrekken van vergunningen, toezicht op de bestaande bouw en het toezicht naar aanleiding van klachten en meldingen. In de gedoogstrategie zetten wij daarna uiteen in welke gevallen wij niet toe komen aan handhavend optreden. In de sanctiestrategie hebben wij vervolgens vastgesteld wat onze prioritering is als het gaat om de behandeling van klachten, meldingen en handhavingsverzoeken en wat onze keuzes zijn als het gaat om gebiedsgericht en themagericht handhaven.

## 1.1.5 Toepassing kwaliteitscriteria

In paragraaf 5.2 van het 'algemene deel' van dit beleidsplan zijn wij al even kort ingegaan op de kwaliteitszorg en de landelijk geldende VTH- kwaliteitscriteria ten behoeve van de juiste uitvoering van de VTH- Wabo thuishaken. Van ons wordt immers een professionele

kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken verwacht maar tegelijkertijd hebben wij er steeds meer - en steeds complexere - taken bij gekregen. In hoofdstuk 5 van dit operationele beleidskader zetten wij daarom uiteen hoe wij de kwaliteitscriteria in de praktijk toepassen/borgen.

## 2 Preventiestrategie

De preventiestrategie richt zich enerzijds op het vergroten van kennis en bewustwording over welke regelgeving van toepassing is en voor welke activiteiten een melding of vergunning nodig is. Om (spontaan) aan deze regels te kunnen voldoen, moet immers bekend zijn welke regels van toepassing zijn. Anderzijds richt de preventiestrategie zich op het stimuleren van betrokkenen om aan de geldende eisen te voldoen.

Wij zetten in ons VTH-beleid expliciet in op preventie, vanuit een goede voorlichting, communicatie en overleg. Uitgangspunt daarbij is dat de meeste initiatiefnemers en burgers bereid zijn om te voldoen aan de gestelde kaders en regels. Voorwaarde daarvoor is dat ze daarvan tijdig en goed op de hoogte zijn gebracht. In de contacten over VTH-aangelegenheden staat een klantgerichte, pragmatische en oplossingsgerichte benadering van burgers, bedrijven en belanghebbenden centraal. Dat vraagt ook om een goede afstemming tussen de diverse beleidsvelden.

Met onze preventiestrategie proberen wij zoveel mogelijk het naleefgedrag te stimuleren. Op die manier voorkomen wij dat wij achteraf handhavend moeten optreden. Dat bespaart tijd en kosten voor de overtreders in spe en voorkomt/bepert olievlekwerking. Wij ondernemen de hiernavolgende acties om het naleefgedrag te stimuleren.

### 2.1 Informeren

Door actief te informeren over de geldende wet- en regelgeving proberen wij het naleefgedrag te stimuleren. Feit is namelijk dat veel strijdigheden ontstaan door onbekendheid met de geldende wet- en regelgeving – van kwade wil is veelal geen sprake.

Wij informeren initiatiefnemers door hen de mogelijkheid te bieden om met ons in vooroverleg te gaan. Doel daarbij is om te kijken of er überhaupt een toestemming nodig is voor het plan en zo ja, wat de haalbaarheid van het plan is. Mocht blijken dat er nog haken en ogen aan het plan zitten, dan denken wij oplossingsgericht mee.

Naast het vooroverleg - dat onze vergunningverleners verzorgen-, krijgen ook de toezichthouders de nodige informatieverzoeken. Deze informatieverzoeken worden allemaal beantwoord. In onze contacten zijn wij klantgericht, pragmatisch en oplossingsgericht en verliezen daarbij de toetsingskaders niet uit het oog. Deze inspanningen kosten de nodige tijd en inzet maar wij zijn er van overtuigd dat deze investering loont.

Ten behoeve van de juiste uitvoering van de omgevingsvergunningen zetten wij bij grotere bouwwerken voorafgaand aan de bouw ook stappen. De toezichthouder maakt zichzelf actief kenbaar bij de vergunninghouder en verstrekt daarbij praktische informatie over de start bouw en de gereedmelding. In voorkomende gevallen wordt ook uitgelegd

wat verwacht wordt als het gaat om de constructieberekeningen, -tekeningen en de wapeningscontrole.

Nieuwe of gewijzigde lokale regelgeving publiceren wij altijd op de voorgeschreven wijze. Daarnaast zijn het VTH jaarverslag- en programma voor een ieder te raadplegen. In voorkomende gevallen worden inwoners ook actief – bijvoorbeeld met behulp van een folder en/of informatieavond – op de hoogte gebracht van nieuwe of gewijzigde regels. Dit hebben wij bijvoorbeeld gedaan naar aanleiding van de gewijzigde regels rondom woonboten. De regels rondom woonboten zijn dusdanig gewijzigd dat alleen een publicatie van de regelgeving niet voldoende zou zijn om van degenen voor wie de regels gelden te mogen verwachten dat ze bekend zijn met de strekking van de nieuwe regels.

Toezicht – en handhavingsacties kunnen in voorkomende gevallen op de nodige media-aandacht rekenen. Hoewel van deze aandacht veelal een preventieve werking uit gaat, benaderen wij de media nooit over individuele handhavingsacties.

## **2.2 Heldere, gedragen regelgeving die naleefgedrag stimuleert**

We kunnen onze inwoners, bedrijven en andere initiatiefnemers alleen vragen gehoor te geven aan de wet- en regelgeving als deze handhaafbaar en begrijpelijk is. Daar komt bij dat het voor onze eigen geloofwaardigheid en om willekeur te voorkomen, van belang is dat wij de geldende wet- en regelgeving consistent uitleggen en consequent toepassen. Met andere woorden: de regels mogen niet of nauwelijks interpreteerbaar zijn. Wij hebben daarbij hoog in het vaandel dat er ‘met één mond’ gesproken wordt.

Ten behoeve van het (door) ontwikkelen van lokale regelgeving wordt daarom intern – en daar waar nodig extern - de brede afstemming gezocht. Daarnaast worden in voorkomende gevallen informatieavonden georganiseerd en belangenbehartigers geconsulteerd. Voor wat betreft de toetsing van de regels wordt er zoveel als mogelijk intern (tussen vergunningverleners, toezichthouders, planologen, enzovoort) en extern afstemming gezocht (denk bijvoorbeeld aan de provincie, het waterschap en de Omgevingsdienst). In het kader van ‘passende regels’ wordt bovendien, voordat het daadwerkelijk komt tot het (door) ontwikkelen van nieuwe regels, altijd kritisch getoetst of de regels écht nodig zijn. Het één en ander om een veelheid aan regels zoveel als mogelijk te voorkomen.

Om het naleefgedrag te stimuleren is het ook van belang dat de wet- en regelgeving daar op is afgestemd. Momenteel hebben wij in onze Legesverordening geen differentiatie vastgelegd als het gaat om de verlening van een toestemming naar aanleiding van een legalisatieonderzoek (naar aanleiding van handhaving). Overtreders zijn daarmee evenveel leges verschuldigd als aanvragers die de regels van meet af aan naleven. Logischerwijs volgt daaruit geen stimulans om de regels ‘spontaan’ na te leven, in tegendeel. Wij vinden dat niet wenselijk. Om die reden onderzoeken wij de mogelijkheid om in het geval aan een aanvraag/melding een handhavingsactie ten grondslag ligt, de verschuldigde leges te verhogen.

# 3 Vergunningenstrategie

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 uitgangspunten die bijdragen aan een goede fysieke leefomgeving, waaronder veiligheid en duurzaamheid;
- Mogelijk maken van ruimtelijk-economische initiatieven met acceptabele gevolgen voor de fysieke leefomgeving;
- Bij belangenafweging waar mogelijk rekening houden met de sociaal-maatschappelijke complexiteit van de situatie;
- 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.

Ons doel is een snelle afhandeling van meldingen en aanvragen en het opstellen van heldere, juridisch juiste besluiten binnen de daarvoor geldende wettelijke termijnen. Waar mogelijk worden procedures versneld, maar de kwaliteit moet gewaarborgd blijven in belang van zowel de aanvrager als de samenleving. Een heldere aanpak van vergunningverlening verkleint het risico op bezwaar en beroep en op uitvoeringsproblemen bij toezicht en/of handhaving.

Onder vergunningverlening verstaan we:

- Het (gedeeltelijk) verlenen of (gedeeltelijk) weigeren van een omgevingsvergunning;
- Het behandelen van een aanvraag, die voordat een besluit is genomen door de aanvrager wordt ingetrokken;
- Het verlenen of weigeren van een afwijking/ontheffing;
- Het behandelen van een melding;
- Het opstellen van gelijkwaardigheid of nadere voorwaarde(n) (na invoering Omgevingswet maatwerkbesluit of maatwerkregel);
- Het afgeven van een verklaring van geen bedenkingen (vvgb, na invoering Omgevingswet 'bindend advies');

Het opstellen van een gedoogbeschikking is onderdeel van de gedoogstrategie (zie paragraaf 4.3 van hoofdstuk 4 van deze bijlage). Een gedoogbeschikking heeft een andere insteek dan een vergunning en valt daarmee onder de naleefstrategie.

Onze vergunningenstrategie heeft betrekking op alle wet- en regelgeving waarvoor wij als gemeente binnen het domein van het omgevingsrecht bevoegd gezag zijn. De uitvoering is gericht op een integrale benadering van wetten en besluiten die vallen onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo), de Waterwet en de Wet natuurbescherming.

De Wabo bevat de grondslag voor de omgevingsvergunning. Een omgevingsvergunning kan betrekking hebben op één of meerdere activiteiten, zoals bouwen, ruimtelijke ordening, monumenten, sloop of kap.

De vergunningenstrategie bestaat uit een toetsstrategie en een strategie voor het intrekken van omgevingsvergunningen en afwijkingen/ontheffingen. In dit hoofdstuk zal vooral worden ingegaan op de werkwijze rondom bouwen en ruimtelijke ordening.

### 3.1 Toetsstrategie

Het bouwteam van de afdeling Fysieke Leefomgeving draagt zorg voor de vergunningverlening Wabo thuishaken. Zodra een formele aanvraag of melding wordt ingediend, zetten wij de toetsstrategie in. De toetsstrategie geeft op hoofdlijnen aan op welke wijze de gemeente invulling geeft aan de verschillende vormen van vergunningverlening. Algemeen uitgangspunt bij vergunningverlening is dat burgers en bedrijven verantwoordelijk zijn voor het indienen van goede en volledige aanvragen. In deze toetsstrategie beschrijven wij welke vormen van vergunningverlening wij hanteren en welke werkwijzen wij bij daarbij toepassen.

De soort toestemming, de indieningsvereisten, de te volgen voorbereidingsprocedure, de beoordelingscriteria en de termijnen zijn in de meeste gevallen wettelijk bepaald. Dat maakt dat er een beperkte vrijheid is in de wijze van uitvoering. De basiswerkwijzen zijn verder vastgelegd in een geautomatiseerd systeem IJssellandse VTH Informatievoorziening (IJVI), waarbij de processtappen worden doorlopen.

Bij de toetsstrategie onderscheiden wij een aantal trajecten/vormen van vergunningverlening:

Trajecten/vormen vergunningverlening	
Meldingen	De melding kan door het bevoegd gezag niet geweigerd worden. Daarnaast is de beslissing tot acceptatie van de melding géén besluit als bedoeld in artikel 1:3 Algemene wet bestuursrecht (Awb) en staan hiertegen dan ook geen rechtsmiddelen zoals bezwaar open.
Vergunning(aanvraag) reguliere procedure	Binnen maximaal 8 weken moet een besluit op de aanvraag genomen worden. eenmalig mag de beslistermijn met 6 weken worden verlengd. Bij gefaseerde aanvragen zijn verschillende termijncombinaties mogelijk. Bij de aanvraag van meervoudige (deel-

	)activiteiten is de deelactiviteit met de langste beslistermijn bepalend.
Vergunning(aanvraag) uitgebreide procedure	Binnen maximaal 26 weken moet een besluit op de aanvraag genomen worden. Eenmalig mag de beslistermijn met 6 weken verlengd worden. Bij gefaseerde aanvragen zijn verschillende termijncombinaties mogelijk. Bij de aanvraag van meervoudige (deel-)activiteiten is de deelactiviteit met de langste beslistermijn bepalend.
Nadere voorwaarden	Het stellen van nadere voorwaarden (na een melding) is een besluit in de zin van de Awb. Formeel geldt dit ook voor het opleggen van maatwerkvoorschriften en heeft echter betrekking op een milieutaak, die overeenkomstig het uniform regionaal beleid voor de basistaken door de omgevingsdienst wordt uitgevoerd. Dit valt dan ook buiten de reikwijdte van dit beleid.

Uit de Wabo en Awb volgt of voor de behandeling van de aanvraag de reguliere of uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing is. Welke procedure moet worden gevolgd hangt af van de activiteit(en) die benodigd zijn voor het project. Voor de Wabo-thuistaken is in de meeste gevallen de reguliere procedure van toepassing. Na invoering van de Omgevingswet zal op nog meer aanvragen de reguliere procedure van toepassing zijn.

Een veelvoorkomende misvatting is de stelling dat een aanvraag die onder de reguliere procedure valt, een eenvoudige aanvraag betreft. Deze conclusie is – mede door de verruiming van het wettelijk kader (m.n. kruimelgevallenregeling) – niet terecht. Een aanvraag die als regulier aangemerkt moet worden, kan zeer complex zijn.

#### *Integraal werken*

De Wabo (en straks de Omgevingswet) vraagt om een integrale, samenhangende beoordeling. Dit betekent dat wij initiatieven of (concept)aanvragen zo vroeg mogelijk integraal beoordelen. Dat geldt in ieder geval voor samengestelde aanvragen (een aanvraag voor twee of meer activiteiten, zoals bouw en afwijken bestemmingsplan, of bouw en milieu). Een belangrijk instrument voor het integraal werken bij vergunningverlening is casemanagement.

#### *Centrale rol casemanager*

De behandeling van een samengestelde of complexe aanvraag vindt plaats door een casemanager. De casemanager is verantwoordelijk voor de integrale beoordeling van de aanvraag, het bewaken van overzicht over lopende procedures, het coördineren van

samenhangende besluiten, de voortgang/termijnbewaking en het uitzetten van adviesverzoeken bij interne en externe adviseurs. Verder is de casemanager het aanspreekpunt voor de aanvrager/melder en is deze verantwoordelijk voor het informeren van de aanvrager/melder. Kortom de casemanager vervult een centrale rol in het vergunningenproces.

### 3.1.1

#### Meldingen

In het kader van deregulering zijn de afgelopen decennia diverse vergunningstelsels vervangen door een meldingsplicht, zoals de sloopmelding, de melding brandveilig gebruik op basis van het Bouwbesluit 2012 en de melding Activiteitenbesluit (milieu). Voor diverse activiteiten heeft de wetgever bepaald dat er algemene regels gelden en dat kan worden volstaan met het indienen van een melding bij het bevoegd gezag, meestal vier weken voor aanvang van de activiteit.

##### *Sloopmelding*

Met de inwerkingtreding van het Bouwbesluit 2012 is voor gebouwen en bouwwerken en het verwijderen van asbesthoudende materialen geen omgevingsvergunning voor de activiteit slopen meer nodig. Wel geldt een meldingsplicht, die niet valt onder de Wabo. In het Bouwbesluit 2012 zijn de procedurele voorschriften voor het indienen van een sloopmelding opgenomen, alsmede de gegevens en bescheiden die bij de melding verstrekt moeten worden (indieningsvereisten).

##### *Melding brandveilig gebruik/ gebruiksmelding*

In het Bouwbesluit 2012 zijn de procedurele voorschriften voor het indienen van een gebruiksmelding opgenomen, alsmede de gegevens en bescheiden die bij de melding verstrekt moeten worden (indieningsvereisten).

De beoordeling van een sloopmelding asbest en melding Activiteitenbesluit (milieu) wordt uitgevoerd door de Omgevingsdienst IJsselland. Op deze taken is het uniform beleid voor de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving 2019 – 2021 (taken Omgevingsdienst IJsselland) van toepassing.

Het bevoegd gezag heeft de taak om te beoordelen of voor de activiteit inderdaad volstaan kan worden met een melding (of dat alsnog een aanvraag om een vergunning moet worden gedaan) en of de melding volledig is ingediend. Indien een melding onvolledig is, is er in juridische zin geen melding gedaan; een onvolledige melding is geen melding.

Vanuit het oogpunt dienstverlening stellen wij de indiener van de melding waar mogelijk in de gelegenheid om de melding compleet te maken door aan te geven welke stukken nog ontbreken. Bij een juist ingediende melding sturen wij een acceptatiebrief ter bevestiging dat volstaan kan worden met de melding. Hierbij attenderen wij op de algemene regels waaraan moet worden voldaan.



Wij kunnen handhavend optreden tegen het feit dat er geen melding is gedaan. Voor meldingsplichtige activiteiten verschuift het accent van de taken van de gemeente naar het uitvoeren van toezicht. Zie hiervoor de naleefstrategie.

### 3.1.2

#### Aanvraag omgevingsvergunning

De algemene werkwijze bij een aanvraag omgevingsvergunning bestaat uit de volgende stappen: intake, toets ontvankelijkheid, inhoudelijke toets, opvragen adviezen (waaronder welstand), behandeling eventuele zienswijzen en besluitvorming. Bij de uitgebreide voorbereidingsprocedure geldt als extra stap het opvragen van een vvgb (indien van toepassing) en het opstellen en ter inzage leggen van een ontwerpbesluit.

#### *Toets ontvankelijkheid*

Alle vergunningaanvragen worden getoetst aan de wettelijke indieningsvereisten. Het gaat om algemene eisen op grond van de Awb (zoals informatie over de aanvrager en de locatie en inhoud van het project) en activiteit specifieke eisen op basis van de wet- en regelgeving omgevingsrecht (zoals opgenomen in de Ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor), het Activiteitenbesluit, het Bouwbesluit 2012 en lokale verordeningen (zoals APV of Bomenverordening)).

Voor de aangevraagde activiteit(en) doen wij een volledige toets op de indieningsvereisten. Hierbij maken wij gebruik van checklists in IJVI. Ook kijken wij of er activiteiten ontbreken die wel onderdeel moeten uitmaken van de aanvraag. Verder attenderen wij de aanvrager op overige toestemmingen die naast de aanvraag nodig zijn om met het project te starten. Als wij oordelen dat de vergunningaanvraag ontvankelijk is, nemen wij deze in behandeling. Als de aanvraag niet-ontvankelijk is, stellen wij de aanvrager in de gelegenheid de aanvraag compleet te maken. Wij streven er naar om zo spoedig mogelijk na ontvangst van de aanvraag eventuele aanvullende stukken op te vragen. Ook beoordelen wij de ontvankelijkheid en inhoud zoveel mogelijk in één keer.

Na een eerste verzoek om aanvullende gegevens waaraan geen of slechts deels gehoor aan is gegeven, doen wij geen tweede verzoek. Wel neemt de vergunningverlener waar mogelijk eerst contact op met de aanvrager om te horen waarom er geen aanvullende stukken zijn ingediend. Mocht blijken dat de aanvrager meer tijd nodig heeft voor de aanlevering van de stukken, dan kan op verzoek van de aanvrager nogmaals een redelijke termijn worden gegeven voor het aanleveren van de benodigde gegevens. Als wij niet tijdig de benodigde aanvullende stukken ontvangen, wordt de aanvraag buiten behandelen gelaten.

#### *Inhoudelijke toets*

Voor de inhoudelijke toets kijken we naar het kader, waaronder de beoordelingscriteria of weigeringsgronden, zoals die voor de betreffende activiteit zijn genoemd in de wettelijke voorschriften of lokale verordening(en). Bij enkele criteria is sprake van (enige) beoordelingsruimte en/of beleidsvrijheid. Hieronder gaan wij per activiteit nader in op de toetsingscriteria en het niveau van toetsing.

### *Ruimtelijke ordening*

Wij toetsen een aanvraag omgevingsvergunning (bouw, handelen in strijd bestemmingsplan, uitvoeren werk of werkzaamheden (aanleg), sloop, kap) aan het geldende bestemmingsplan. Wanneer een aanvraag niet voldoet aan de hierin opgenomen bouw- en/of gebruiksregels, dan wordt de aanvraag door de vergunningverlener ingebracht in het bouwplanoverleg (binnenplanse afwijking; buitenplanse afwijking (alleen kleine kruimels)) of de initiatieventafel c.q. het planbegeleidingsteam (buitenplanse afwijking (grote kruimels of Project-omgevingsvergunning (POV)) etc.). Tijdens dat overleg wordt het plan besproken en beoordeeld of meewerken aan een afwijking van het bestemmingsplan juridisch en ruimtelijk wenselijk is.

In geval medewerking alleen mogelijk is met een POV geldt het volgende:

- Als de aanvraag valt binnen de vastgestelde lijst waarbij geen verklaring van geen bedenkingen (vvgb) van de raad nodig is, dan ligt de afweging over al dan niet meewerken bij het college.
- Als er geen concrete beleidskaders van toepassing zijn en de aanvraag niet past binnen de vastgestelde lijst waarbij geen verklaring van geen bedenkingen (vvgb) van de raad nodig is, dan is een vvgb van de raad nodig.
- op de aanvraag is de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing.

De conclusie kan ook zijn dat beter gekozen kan worden voor een projectuitvoeringsbesluit (PUB, op basis van de Crisis- en herstelwet) of een postzegelbestemmingsplan. Dit gaat in overleg met initiatiefnemer.

### *Welstand*

In de Welstandsnota van de gemeente Zwolle is het toetsingskader voor de ruimtelijke kwaliteit van de stad opgenomen. Een aanvraag omgevingsvergunning (bouw, reclame, monument) wordt door een door de gemeente benoemde secretaris of door de welstands- en monumentencommissie van Het Oversticht aan het geldende welstandsbeleid van de welstandsnota getoetst. In beginsel volgen wij het advies van de commissie. Het college heeft de mogelijkheid om gemotiveerd af te wijken van het advies van de welstands- en monumentencommissie. Dit gebeurt nagenoeg niet en alleen als daar zwaarwegende argumenten voor zijn.

Als er sprake is van een negatief welstandsadvies, dan krijgt een aanvrager de kans om het bouwplan conform het advies aan te passen. Als dat niet mogelijk is, dan adviseert de vergunningverlener om de aanvraag in te trekken en een nieuwe aanvraag in te dienen. Als er geen intrekking volgt van de aanvrager, dan wordt de aanvraag in beginsel vanwege strijd met redelijke eisen van welstand geweigerd.

### *Bouwbesluit 2012*

Het Bouwbesluit 2012 geeft landelijk geldende regels voor de technische eisen waaraan bouwwerken moeten voldoen. Gemeenten mogen op basis van de eigen risico-inschattingen en beschikbare toetscapaciteit variëren in de diepgang van toetsing van de verschillende onderdelen van het Bouwbesluit 2012.

De toetsing aan het Bouwbesluit 2012 wordt uitgevoerd door verschillende medewerkers, namelijk bouwplantoetsers, specialisten constructieve veiligheid en team brandveiligheid. De brandveiligheidstoets van bouwwerken wordt uitgevoerd door het team brandveiligheid (behalve voor woningen, dat wordt door het bouwteam uitgevoerd) en deels door de Veiligheidsregio IJsselland (voor zover het onderdeel uitmaakt van het wettelijke takenpakket van de Veiligheidsregio IJsselland).

De constructieve toets wordt uitgevoerd door de constructeurs met de "Methodiek constructief toetsen bouwplannen gemeente Utrecht" van BouwQ als leidraad. Deze methodiek is een landelijk gedragen toetsprotocol<sup>30</sup>. Dit protocol verlaagt het toetsniveau bij verhoogde tijdsdruk. Wanneer er echter sprake is van langdurig verhoogde tijdsdruk, onderzoeken wij of er ruimte is om te herprioriteren en/of er meer capaciteit georganiseerd moet worden.

Voor de toets Bouwbesluit van aanvragen omgevingsvergunning voor de activiteit '(ver)bouwen van een bouwwerk' verwijzen wij naar het toetsprotocol activiteit bouwen, opgenomen in paragraaf 3.2.

#### *Bouwverordening*

Door wijziging in wet- en regelgeving (onder andere Bouwbesluit 2012, Wro (regels parkeren in bestemmingsplannen)) vindt de toets van aanvragen omgevingsvergunning aan de Bouwverordening nog slechts op een beperkt aantal onderdelen plaats. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het verbod tot bouwen op verontreinigde grond, waarvan onder het stellen van voorwaarden ontheffing van kan worden verleend. De aspecten die de gemeente met deze verordening nog regelt, worden met de komst van de Omgevingswet opgenomen in de op te stellen Verordening Fysieke Leefomgeving of het op te stellen omgevingsplan. Zolang de Bouwverordening nog bestaat wordt iedere aanvraag omgevingsvergunning bouw volledig getoetst aan de daarin opgenomen en nog geldende voorschriften.

#### *Brandveiligheid en gebruik*

Alle aanvragen omgevingsvergunning bouw of brandveilig gebruik worden door de gemeente zelf getoetst op de brandveiligheidseisen. Aanvragen die vallen onder het overeengekomen basistakenpakket van de Veiligheidsregio IJsselland<sup>31</sup> worden ter advies aan de Veiligheidsregio voorgelegd. Het advies van de Veiligheidsregio nemen wij in de meeste gevallen in zijn geheel over.

#### *Monumenten*

De beoordeling van een aanvraag omgevingsvergunning voor een monument worden voornamelijk beoordeeld door het team monumentenzorg. Een aanvraag voor een gemeentelijk monument wordt getoetst aan de Erfgoedverordening Zwolle en de daarbij horende regelingen en uitvoeringsvoorschriften. Bij rijksmonumenten moet in sommige gevallen advies worden gevraagd aan de RCE (Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed). In dat geval is de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing. Het advies nemen wij in zijn geheel over.

---

<sup>30</sup> Te vinden via de site van Vereniging Bouw- en woningtoezicht:  
<https://www.bwtinfo.nl/dossiers/constructieve-veiligheid/documenten>

<sup>31</sup> Onder het basistakenpakket vallen onder andere woonfunctie voor zorg (verminderd redzame personen) en tribunen > 500 m<sup>2</sup> of > 166 personen (personendichtheid).

### *APV*

Voor aanvragen om omgevingsvergunningen op grond van de Wabo, die de wettelijke basis in de APV of de Bomenverordening hebben (vellen houtopstand, reclame, uitweg), vindt toetsing primair plaats op grond van de bepalingen in die verordeningen. Bij een aanvraag 'vellen houtopstand' wordt getoetst aan de Bomenverordening. Het niveau van toetsing hangt af van de ligging (hoofdgroenstructuur/wijkgroenstructuur) en type boom (bijzondere bomen kennen strengere toetsingscriteria). Het advies nemen wij in zijn geheel over. Een aanvraag 'reclame' wordt ook getoetst aan het reclamebeleid. Hierbij wordt onder andere onderscheid gemaakt tussen binnen/buiten centrumgebied en verlichte/onverlichte reclame.

### *Werkprotocol bepalen bouwleges*

Voor het bepalen van bouwkosten en leges omgevingsvergunningen is een werkprotocol vastgesteld. Kortgezegd vormen de door de aanvrager opgegeven bouwkosten de maatstaf om de leges te kunnen vaststellen op basis van de jaarlijks vast te stellen Legesverordening. Om de aannemelijkheid van deze opgave van de bouwkosten te kunnen toetsen gebruiken wij een softwareprogramma. Dit programma maakt het mogelijk om voor de meest voorkomende bouwplannen te bepalen hoe hoog de gemiddelde bouwkosten zijn. Bij een te groot verschil (positief of negatief) tussen de door de aanvrager geraamde bouwkosten en de gemeentelijke nacalculatie moet op basis van een meer gedetailleerde toetsing worden bepaald of de opgave van de bouwkosten aannemelijk is. Deze berekening laten wij dan door een externe bouwkostendeskundige doen.

### *Behandeling eventuele zienswijzen*

Onze inzet is erop gericht om een goede belangenafweging te maken en bezwaarschriften te voorkomen. In de publicatie van aanvragen omgevingsvergunningen bieden wij de mogelijkheid om binnen vier weken na publicatie een zienswijze in te dienen. Dit is geen wettelijke verplichting. Binnen de uitgebreide voorbereidingsprocedure wordt een ontwerpbesluit opgesteld en daartegen kunnen zienswijzen worden ingebracht. De zienswijzen die zijn ingediend worden betrokken bij de belangenafweging en de besluitvorming.

### *Mediation*

Zwolle heeft een actief mediationbeleid met betrekking tot geschillen die voortkomen uit de vergunningverleningsprocedures. Wij benaderen partijen die bezwaar maken tegen een beschikking altijd telefonisch of in persoon om te verkennen of er zonder juridische procedure een oplossing kan worden gevonden voor de punten waartegen de bezwaren zich richten. Een pool van interne medewerkers is speciaal getraind om deze vorm van mediation uit te voeren.

### 3.1.3

#### Nadere voorwaarden

Op basis van een ontvangen melding kan het nodig zijn dat wij nadere voorwaarden moeten stellen. Het gaat dan om een besluit in de zin van de Awb. Het stellen van nadere voorwaarden is aan de orde bij sloopmeldingen en meldingen brandveilig gebruik.

##### *Nadere voorwaarden sloopmelding*

Wij kunnen na ontvangst van een sloopmelding nadere voorwaarden aan het slopen opleggen. In principe zijn de procedurele en inhoudelijke voorschriften van het Bouwbesluit 2012 toereikend om de uitvoering van sloopwerkzaamheden verantwoord te laten plaatsvinden. In het algemeen zullen wij dan ook geen noodzaak zien om na een sloopmelding nadere voorwaarden te stellen. Voor het incidentele geval dat dit toch nodig blijkt te zijn, is maatwerk aan de orde en beoordelen wij het specifieke geval op zich.

##### *Nadere voorwaarden brandveilig gebruik*

Ook wanneer een gebruiksmelding nodig is, moet het gebruik van het bouwwerk voldoen aan de geldende wet- en regelgeving (Bouwbesluit 2012). Wanneer het voorgenomen gebruik - beoordeeld naar de uitgangspunten van het Bouwbesluit - niet voldoende brandveilig wordt geacht, kunnen wij na een gebruiksmelding nadere voorwaarden aan het brandveilig gebruik van dat bouwwerk stellen. Omdat de algemene eisen uit het Bouwbesluit 2012 in het algemeen voldoende zijn om het brandveilig gebruik te waarborgen, zullen wij in de meeste gevallen geen noodzaak zien om nadere voorwaarden op te leggen. In die specifieke gevallen waarin deze noodzaak wel aan de orde is, moet maatwerk worden geleverd.

##### *Wijziging nadere voorwaarden*

Op verzoek van de melder of indien een verandering van inzichten of van omstandigheden gelegen buiten het bouwwerk die bij de beoordeling van de melding een rol hebben gespeeld dit noodzakelijk maakt, kunnen wij de nadere voorwaarden wijzigen. Hierbij wordt de wettelijke procedure gevolgd.

## 3.2

### Toetsprotocol activiteit bouwen

Zoals in paragraaf 2.1.2 al is aangegeven, bestaat er keuzevrijheid in de diepgang van toetsing van de verschillende onderdelen van het Bouwbesluit 2012. Gemeenten worden geadviseerd om een toetsprotocol vast te stellen, waarmee voor een ieder inzichtelijk is wat het gehanteerde minimale toetsingsniveau is, wat in welke mate wordt getoetst en wat de daarbij gehanteerde risicoanalyse is. In deze paragraaf werken wij het Toetsprotocol Bouwbesluit Zwolle (verder: het Toetsprotocol) verder uit. Het Toetsprotocol is integraal onderdeel van dit VTH-beleid van de gemeente Zwolle.

Met het Toetsprotocol wij onszelf regels op. Wij zijn verplicht te handelen volgens de eigen beleidsregels. In bijzondere gevallen mag hiervan onder toepassing van artikel 4:84 Awb worden afgeweken: door de concrete omstandigheden van een geval kan het onevenredig zijn de beleidsregel te volgen. Afwijking kan twee kanten opgaan: het toetsingsniveau kan zowel verhoogd als verlaagd worden. Afhankelijk van de kwaliteit

van de aanvraag kan er bij de toetsing worden afgeschaald of opgeschaald. Opschaling van de toetsing van de aanvraag kan ook plaatsvinden bij extra aandachtspunten, zoals bijvoorbeeld de regeling groene leges en sloop- en bouwveiligheid.

Het Toetsingsprotocol gaat uitsluitend over de toets van omgevingsvergunningplichtige bouwplannen aan de technische eisen uit het Bouwbesluit 2012 en ziet niet op vergunningsvrij bouwen. De afgelopen jaren mogen steeds meer gebouwen/bouwwerken bouwvergunningsvrij worden gebouwd, hiervoor hoeft geen vergunningaanvraag ingediend te worden. Deze bouwwerken moeten echter wel aan het Bouwbesluit 2012 voldoen. Omdat geen aanvraag wordt ingediend, worden deze bouwplannen niet vooraf getoetst. Controle hiervan valt binnen de toezichhoudende en handhavende sfeer.

Net als voor alle andere gemeenten is het ook voor Zwolle niet mogelijk om alle voorschriften even uitputtend te toetsen. Hiervoor ontbreken de financiële middelen en capaciteit. Ook vraagt niet elk gebouw c.q. bouwwerk om dezelfde mate van controle. Dit Toetsprotocol is afgestemd op de dagelijkse praktijk van vergunningverlening: een toets op basis van categorieën bouwwerken en gebouwen. Bij de toetsing van een vergunningaanvraag wordt niet sec gekeken naar de gebruiksfuncties, maar juist naar het bouwwerk/gebouw en het samenstel en samenspel van gebruiksfuncties. Dit uitgangspunt komt niet direct overeen met het landelijk toetsprotocol van de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland (VBWTN), maar geeft ten opzichte van het landelijk toetsprotocol meer herkenbaarheid bij de toetsing en duidelijkheid voor aanvragers en belanghebbenden.

De toetsniveaus die Zwolle hanteert zijn zoveel mogelijk gelijk aan die van het landelijk toetsprotocol. Voor een aantal afdelingen hanteren wij een specifiek Zwols niveau. Dit wordt aangegeven bij de afdelingen waarvoor dat geldt, met daarbij ook een verwijzing naar het niveau van het landelijk toetsprotocol.

#### ***Bouwwerkcategorieën***

De bouwwerkcategorieën zijn opgesteld aan de hand van veelvoorkomende bouwwerken en een logische clustering van gebruiksfuncties. Op basis van kennis en ervaring van de vergunningverlener wordt een aanvraag ingedeeld in één van onderstaande bouwwerkcategorieën. Deze categorie wordt in IJVI vastgelegd en in de checklist Bouwbesluit gehanteerd. De uitwerking van de toetsniveaus wordt met checklists in IJVI verder gedetailleerd zodat vergunningverleners een aanvraag uniform toetsen.

<b>categorie</b>	<b>omschrijving</b>	<b>voorbeelden</b>	
B1	Niet wonen, niet openbaar toegankelijk, eenvoudig	Bedrijfspannen/stallen, eenlaags en 1 BC	Lichte industrie
B2	Niet wonen, niet openbaar toegankelijk, complex	Bedrijfspannen/stallen, meerlaags en/of groot BC	Industrie

W1	Eenvoudige verbouwingen en losstaande bijbehorende bouwwerken bij woningen	berging, tuinhuisje, garage, dakkapel, serre, erker, uitbouw keuken	Wonen
W2	Complexere verbouwingen met wijziging constructie bij woningen	Dakopbouw, interne verbouwingen, onderkeldering, meerlaags bijbehorend bouwwerk	Wonen
W3	Zowel individueel als projectmatige grondgebonden nieuwbouw	Vrijstaande woningen, twee-onder-één kap- en rijtjeswoningen, vakantiehuis, woonwagen, tijdelijke woonunit	Wonen
W4	Woongebouwen	Gestapelde woningen	Wonen
P1	Niet wonen, openbaar toegankelijk	winkels, scholen, kinderopvang, kantoren, parkeergarages	Diversen m.u.v. wonen en industrie
P2	Massale publieke bijeenkomstgebouwen en overige bijzondere projecten	wonen met zorg, stadions, ziekenhuizen, theaters, megastores, stations, sporthallen, zware industriële gebouwen, hotels	Diversen inclusief wonen met zorg
W&P	Combinatieproject wonen en utiliteitsfuncties	winkelcentrum + wonen, kantoren + wonen, multifunctioneel binnenstedelijk project (bijv. leisure, openbaar vervoer, parkeren, hotel + wonen)	Wonen en diversen
O1	Overige bouwwerken geen gebouw (klein)	erfafscheidingen, reclameborden	Overige
O2	Overige bouwwerken geen gebouw (middel)	geluidschermen, kunstwerken in parken, zendmasten (tot 20m), voetgangersbrug	Overige
O3	Overige bouwwerken geen gebouw (groot)	bruggen, viaducten, tunnels, masten hoger dan 20 meter	Overige

Tabel 6 Bouwwerkcategorieën

### Toetsniveaus

De toets Bouwbesluit is een taak van de vergunningverlener, de brandweer en van de constructeur. De vergunningverlener bepaalt welke adviezen nodig zijn en doet zo nodig een adviesverzoek uit naar de adviseurs. Voor specifieke onderdelen, bijvoorbeeld

hemelwaterafvoer (HWA) en infiltratie, wordt intern advies gevraagd. Het niveau van toetsing aan het Bouwbesluit 2012 vindt plaats op basis van onderstaande tabellen.

Niveau	Toetsniveau	Omschrijving
0	Geen	Er vindt geen beoordeling van aangeleverde stukken
1	Betrouwbaarheidstoets	Bevatten de stukken voldoende informatie over de uitgangspunten? Gecontroleerd wordt of de globale uitgangspunten op de stukken die zijn aangeleverd om het desbetreffende aspect te kunnen toetsen, in voldoende mate en in samenhang zijn weergegeven.
2	Hoofdlijntoets	Kloppen de uitgangspunten en lijken de uitkomsten aannemelijk? Gecontroleerd wordt of de uitgangspunten op de stukken die zijn aangeleverd om het betreffende aspect te kunnen toetsen in de juiste vorm zijn, waarbij van ieder te toetsen aspect wordt nagegaan of de uitgangspunten juist zijn en of de uitkomsten aannemelijk zijn.
3	Representatieve toets	Controle van de maatgevende onderdelen. Gecontroleerd wordt of de uitgangspunten op de aangeleverde stukken om het betreffende aspect te kunnen toetsen in de juiste vorm zijn. Van ieder te toetsen aspect wordt nagegaan of de uitgangspunten juist zijn en of de uitkomsten aannemelijk zijn. De maatgevende berekeningen worden gecontroleerd dan wel nagerekend.
4	Integrale toets	Alles in samenhang controleren. Gecontroleerd wordt of de uitgangspunten op de stukken, aangeleverd om het betreffende aspect te kunnen toetsen, in de juiste vorm zijn. Van ieder te toetsen aspect wordt nagegaan of de uitgangspunten juist zijn en worden de uitkomsten gecontroleerd/nagerekend.

Tabel 7 Toetsniveaus



### Werkniveaus en toetsprotocol

Een globaal overzicht van de toetsniveaus wordt in onderstaande tabel “werkniveaus” gegeven. Voor het toetsprotocol met volledig overzicht per afdeling voor het toetsniveau wordt verwezen naar bijlage 1 behorend tot dit beleidsplan.

	Bouwwerkcategorieën												
Thema's Bouwbesluit 2012	B1	B2	W1	W2	W3	W4	P1	P2	W&P	O1	O2	O3	
Constructieve veiligheid	2	3	1	1	3	3	3	3	3	1	2	3	
Gebruiksveiligheid	0	2	2	2	2	2	2	3	3	0	2	2	
Brandveiligheid	2	3	2	2	2	3	4	3	3	0	0	0	
Sociale veiligheid	0	1	1	1	1	1	1	1	2	0	0	0	
Geluid (geluidzone)	0	0	2	2	3	3	3	1	3	0	0	0	
Vocht	0	0	2	2	2	2	2	2	2	0	0	0	
Afvalwater & riolering	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	
Ventilatie	2	2	2	2	3	3	3	3	3	0	0	0	
Beperking invloed schadelijke stoffen / dieren	0	0	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	
Watervoorziening	0	0	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	
Daglichttoetreding	0	0	2	2	2	3	2	2	3	0	0	0	
Toegankelijkheid	0	2	2	2	2	3	3	3	3	0	0	0	
Ruimten	1	2	2	2	2	2	2	2	2	0	0	0	
Opstelplaatsen	2	2	2	2	2	2	2	2	2	0	0	0	
Energiezuinigheid	2	2	3	3	3	3	2	2	3	0	0	0	
Milieuprestatie	0	0	2	2	2	2	2	0	2	0	0	0	
Veilig onderhoud	0	1	0	0	1	2	2	2	2	0	0	0	

Tabel 8 Werkniveaus

### 3.2.1 Ontheffing en gelijkwaardigheid

Soms zijn er redenen om uitzonderingen te maken op de voorschriften van het Bouwbesluit 2012. Dat kan door het verlenen van een ontheffing of het toepassen van gelijkwaardigheid.

#### *Ontheffing*

De Bouwbesluit 2012 biedt ons in sommige gevallen de bevoegdheid om ontheffing te verlenen van de nieuwbouwvoorschriften die gelden voor het oprichten van een bouwwerk. De noodzaak hiertoe kan bijvoorbeeld bestaan wanneer bij een verbouwing van bestaande bouw de nieuwbouweisen niet tot een reële verbetering leiden of tot een ingrijpende aanpassing van de bestaande constructie zou leiden.

#### *Gelijkwaardigheid*

Kenmerkend voor het Bouwbesluit 2012 is dat het de voorschriften van de bouw koppelt aan prestatie-eisen voor het desbetreffende onderdeel. Het komt voor dat onderdelen van een bouwplan niet voldoen aan die prestatie-eis, maar wel aan wat met het voorschrift wordt beoogd. Er is dan sprake van gelijkwaardigheid van de voorgestelde oplossing. Het is aan de aanvrager om de gelijkwaardigheid aan te tonen. De aanvrager kan dit doen door erkende kwaliteitsverklaringen over te leggen of door ons anderszins te overtuigen van de gelijkwaardigheid.

# 4 Naleefstrategie

## 4.1 **Beginselflicht tot handhaven versus het stellen van prioriteiten**

Voor de uitvoering van de Wabo thuishaken maken wij gebruik van de bevoegdheden die het bestuursrecht ons geeft. In dit beleidsplan wordt onder 'handhaving' dan ook alleen bestuursrechtelijke handhaving verstaan. Dat wil zeggen dat wij door de inzet van bestuursrechtelijke maatregelen, zoals het intrekken van de omgevingsvergunning, het opleggen van een last onder dwangsom, last onder bestuursdwang en een bestuurlijke boete, normconform gedrag afdwingen van de overtreder.

In het geval van overtreding van een wettelijk voorschrift moeten wij in de regel gebruik maken van onze bevoegdheid om hiertegen op te treden. Dit gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving. Dit heet de 'beginselflicht tot handhaving'. Alleen onder bijzondere omstandigheden mogen wij af zien van handhavend optreden. Hiervan is bijvoorbeeld sprake als er concreet zicht op legalisatie is of als ons optreden zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen. Hoewel het hiervoor uiteengezette mogelijk anders doet vermoeden, is handhaving een bevoegdheid. Dit betekent dat wij bij de uitvoering van onze bevoegdheid mogen prioriteren. Van ons kan namelijk, gelet op de beschikbare capaciteit, in alle redelijkheid niet worden gevergd dat wij op alle momenten handhavend optreden tegen alle mogelijke overtredingen van wet- en regelgeving. In het hiernavolgende hebben wij daarom prioriteiten gesteld voor wat betreft de mate waarin toezicht wordt gehouden op de naleving van voorschriften (dus het toetsniveau) en in welke gevallen er alleen naar aanleiding van een klacht/melding of een verzoek om handhaving van een belanghebbende wordt beoordeeld of (al dan niet direct) handhavend moet worden opgetreden.

Professionele handhaving kenmerkt zich onder andere door een consequente en consistente uitvoering. De volgende paragrafen vormen daarmee een belangrijke leidraad bij de uitvoering van onze toezichthoudende en handhavende taken. Daarnaast gaan wij in het hiernavolgende in op wat onze preventiestrategie is (hoe voorkomen wij overtredingen aan 'de voorkant') en de gedoogstrategie (in welke gevallen komen wij in beginsel niet toe aan handhaving, los van de gestelde prioriteiten).

## 4.2 **Toezichtstrategie**

### 4.2.1 **Toezicht op de verleende omgevingsvergunningen**

Met alleen inwoners, bedrijven en initiatiefnemers informeren over de geldende wet- en regelgeving en het verlenen van toestemmingen zijn we er nog niet: om onze inwoners, de bedrijven en initiatiefnemers te laten weten dat wij de naleving van de wet- en regelgeving belangrijk vinden, moet er ook op worden toegezien dat er gehoor wordt gegeven aan die regels. Daarmee stimuleren wij niet alleen het gevoel van urgentie om

de regels na te leven (preventiestrategie), maar kan veelal ook in een vroeg stadium worden geconstateerd dat in afwijking van de verleende vergunning wordt gehandeld zodat de te nemen herstelmaatregelen beperkter zijn. Uitleg en overleg over de gewenste situatie zijn daarvoor echter onontbeerlijk en dat vraagt de nodige inzet. Gelet op de beschikbare capaciteit, kunnen we niet toezien op de uitvoering van alle verleende toestemmingen.

In paragraaf 3.2 van het strategische beleidskader hebben wij gelet op het voorgaande, prioriteiten gesteld voor wat betreft het type te controleren toestemmingen. Inherent hieraan is dat wij ook prioriteren als het gaat om de *mate* waarin toezicht wordt gehouden op de naleving van de voorschriften. De uitvoering van het toezicht vindt plaats op basis van zogenaamde 'checklisten', welke in ons zaakstelsel zijn ingebouwd en zijn gebaseerd op het landelijk Integraal Toezicht Protocol (LTP)<sup>32</sup>. In de hiernavolgende tabel is een differentiatie opgenomen van het toetsniveau van de voorschriften in het Bouwbesluit zoals vastgesteld in de landelijke matrix van het LTP, naar prioriteitsstelling (hoog, middel, laag). Per project wordt naar inzicht van de toezichthouder het toetsniveau vastgesteld (mede op basis van de in tabel 4 van het strategische beleidskader vastgestelde prioriteit, de diepgang van de toets van de aanvraag en de hiernavolgende tabel voor wat betreft het toetsniveau van de uitvoering). De checklist in ons zaakstelsel en de genoemde tabellen vormen daarmee enkel een leidraad voor de toezichthouders. Ieder bouwplan (en bouwplaats) is namelijk uniek zodat maatwerk altijd nodig is. Daarnaast verschilt de kwaliteit van het geleverde werk per aannemer en de werkvoorraad fluctueert zodat er het ene moment meer ruimte is voor een diepgaande toets dan op het andere moment. Evenals bij de vergunningverlening, controleren wij bij de uitvoering van vergunningen en toestemmingen op basis van aannemelijkheid.

Als aanvulling op het voorgaande moet verder nog worden genoemd dat wij in voorkomende gevallen het principe van 'toezicht op toezicht' hanteren. Bij dergelijke bouwprojecten is er vanuit de uitvoerende partij al veel inzet geregeld als het gaat om opzichters en kwaliteitsborgers. Als wij constateren dat er voldoende opzichters op de bouw aanwezig zijn en deze opzichters berekend zijn op hun taken en – heel belangrijk in dit concept – hun informatie met onze toezichthouders delen en hen als teamlid in het bouwteam opnemen, dan is het voldoende om alleen de al aanwezige toezichthouders te controleren. Daarbij wordt in overleg met de opzichter of de kwaliteitsborger, steekproefsgewijs op de bouw gecontroleerd. Wij stellen vooraf randvoorwaarden, zoals informatie verstrekking door verslagen van werkbesprekingen en geven aan welke gegevens, zoals constructie- en installatietekeningen en wijzigingen, op tijd aangeleverd moeten worden. Voor beide partijen levert dit een win-win situatie op. Wij hebben namelijk niet de capaciteit om toezichthouders vrij te maken voor sommige bouwprojecten en tegelijkertijd frustreren wij het uitvoeringsproces niet onnodig (dit laat overigens onverlet dat het principe geen garanties biedt en het toezicht op de bouw nog steeds veel inzet vraagt van de toezichthouder). Gelet op de gestelde voorwaarden voor het toepassen van het principe van 'toezicht op toezicht' wordt het principe slechts beperkt toegepast.

---

<sup>32</sup> De toetsmatrix en checklist zijn te vinden via: <http://toezichtsprotocol.nl/drupal/documenten/realisatiefase>, waarnaar wij op deze plaats verwijzen.

Voor wat betreft het brandveilig gebruik wordt, in het geval er sprake is van een combinatie van een omgevingsvergunning met een (nieuwe) melding, de controle van de melding meegenomen in het toezicht op de bouw. Gaat het om een melding los van een omgevingsvergunning, dan wordt de controle op die melding meegenomen in de prioritering voor wat betreft brandveilig gebruik. Er vindt aldus niet een controle plaats naar aanleiding van een los ingediende melding (tenzij er aan de indiening van de melding een handhavingstraject aan ten grondslag ligt). Bij een gebruiksvergunning vindt ook controle plaats gecombineerd met de controle van de bouw. Deze controle vindt gezamenlijk plaats met de Brandweer.

Activiteit	Prioriteit (tabel 4, strategisch beleidskader)	€							
		0 – 5.000	5.000 – 50.000	50.000 – 100.000	100.000 – 400.000	400.000 – 1.000.000	1.000.000 - 2.000.000	2.000.000 – 5.000.000	5.000.000 - > 5.000.000
Oriëntering gesprek	H	-	-	S	1	4	4	4	4
	M	-	-	S	1	4	4	4	4
	L	-	-	S	1	3	3	4	4
Uitzetten bouw	H	-	-	-	1	1	1	1	1
	M	-	-	-	-	S	1	1	1
	L	-	-	-	-	S	S	1	1
Uitgraven bouwput <sup>33</sup>	H	-	-	-	1	1	1	1	1
	M	-	-	-	-	1	1	1	1
	L	-	-	-	-	-	-	-	-
Fundering op staal	H	-	-	S	S	3	3	3	3
	M	-	-	S	S	2	2	2	2
	L	-	-	S	S	S	2	2	2
Fundering op palen	H	-	S	S	3	3	3	3	3
	M	-	S	S	2	2	2	2	2
	L	-	S	S	1	2	2	2	2
Riolering	H	-	S	S	S	1	1	1	1
	M	-	-	S	S	S	1	1	1
	L	-	-	-	S	S	S	1	1
Begane grond vloer <sup>34</sup>	H	-	S	S	S	1	2	2	2
	M	-	S	S	S	1	2	2	2
	L	-	-	-	S	1	1	2	2
	H	-	S	S	S	2	2	2	2

<sup>33</sup> Toezichtsniveau in het geval van uitgraven bouwput is sterk situatie afhankelijk. Toezicht op een afzinkelder in de binnenstad zal bijvoorbeeld de nodige inzet van ons vragen.

<sup>34</sup> Breedplaatvloeren worden altijd gecontroleerd. Toezichtsniveau kanaalplaatvloeren is situatie afhankelijk maar in beginsel worden ze niet gecontroleerd.

Wanden/kolommen begane grond	M	-	-	-	S	2	2	2	2
	L	-	-	-	-	1	1	2	2
Stempels / steigers	H	-	-	-	1	1	1	1	1
	M	-	-	-	1	1	1	1	1
	L	-	-	-	-	-	-	1	1
Vloeren + balken 1 <sup>e</sup> verdieping <sup>35</sup>	H	-	S	1	1	3	3	3	3
	M	-	S	1	1	2	2	2	2
	L	-	S	1	1	2	2	2	2
Constructie overige verdiepingen <sup>36</sup>	H	-	-	-	1	3	3	3	3
	M	-	-	-	1	2	2	2	2
	L	-	-	-	1	2	2	2	2
Dakconstructies <sup>37</sup>	H	-	-	-	1	2	2	2	2
	M	-	-	-	1	2	2	2	2
	L	-	-	-	S	1	1	1	1
Dak afwerking	H	-	-	S	S	1	1	1	1
	M	-	-	S	S	1	1	1	1
	L	-	-	S	S	1	1	1	1
Buitenblad gevel	H	-	-	-	S	1	1	1	1
	M	-	-	-	S	1	1	1	1
	L	-	-	-	S	1	1	1	1
Gevelopeningen	H	-	-	-	1	1	1	1	1
	M	-	-	-	1	1	1	1	1
	L	-	-	-	S	1	1	1	1
Nutsvoorzieningen	H	-	-	-	S	S	S	S	S
	M	-	-	-	S	S	S	S	S
	L	-	-	-	S	S	S	S	S
Hoogteverschil + vloerafscheiding	H	-	S	S	1	3	3	3	3
	M	-	S	S	1	1	2	2	2
	L	-	S	S	1	1	2	2	2
Ventilatie + spuicapaciteit	H	-	S	S	1	1	1	1	1
	M	-	S	S	1	1	1	1	1
	L	-	S	S	1	1	1	1	1
Brandveiligheid	H	-	-	-	S	1	2	3	3
	M	-	-	-	S	S	1	2	3
	L	-	-	-	S	S	1	2	2
Vluchtmogelijkheden	H	-	-	-	S	1	2	3	3
	M	-	-	-	S	S	1	2	3
	L	-	-	-	S	S	1	2	2
Brandveiligheidsinstallaties	H	-	-	-	S	1	2	3	3

<sup>35</sup> Breedplaatvloeren worden altijd gecontroleerd. Toezichtsniveau kanaalplaatvloeren is situatie afhankelijk maar in beginsel worden ze niet gecontroleerd.

<sup>36</sup> Breedplaatvloeren worden altijd gecontroleerd. Toezichtsniveau kanaalplaatvloeren is situatie afhankelijk maar in beginsel worden ze niet gecontroleerd.

<sup>37</sup> Geen constructieve controle dakopbouwen en dakkapellen.

	M	-	-	-	S	S	1	2	3
	L	-	-	-	S	S	1	2	2
Bescherming geluid	H	-	-	-	S	1	1	1	1
	M	-	-	-	S	1	1	1	1
	L	-	-	-	S	S	1	1	1
Bescherming geluid van installaties	H	-	-	-	1	1	1	1	1
	M	-	-	-	-	1	1	1	1
	L	-	-	-	-	1	1	1	1
Wering van vocht	H	-	-	-	1	1	1	1	1
	M	-	-	-	-	1	1	1	1
	L	-	-	-	-	1	1	1	1
Verbrandingslucht/rook	H	-	-	-	1	1	1	1	1
	M	-	-	-	-	1	1	1	1
	L	-	-	-	-	1	1	1	1
EP-gerelateerde installaties	H	-	-	-	1	1	1	1	1
	M	-	-	-	-	1	1	1	1
	L	-	-	-	-	1	1	1	1
Eindcontrole	H	1	1	1	2	2	2	2	3
	M	1	1	1	2	2	2	2	2
	L	-	1	1	2	2	2	2	2

Tabel 9 Toezichtprotocol toezicht en handhaving

Sloop	Prioriteit		
	H	M	L
Activiteit	H	M	L
Veiligheidsplan controleren	3	2	1
Startgesprek	2	1	1
Openbaar gebied/belendingen	3	2	1
Asbestverwijdering: afstemming OD	1	S	S
Hinder en overlast	3	2	1
Constructief	3	2	1
Sloopwerk	2	2	S
Milieu belastende stoffen	2	2	S
Relaties met belendingen	3	2	1
Eindcontrole	1	1	1

Tabel 10 Toezichtprotocol toezicht en handhaving sloop

<i>Legenda diepgang</i>	
<b>S</b>	Steekproef
<b>1</b>	Visuele controle (Quick Scan)
<b>2</b>	Beoordeling van hoofdlijnen
<b>3</b>	Beoordeling hoofdlijnen en kenmerkende details
<b>4</b>	Algehele controle van alle onderdelen

#### 4.2.2 Strategie intrekken omgevingsvergunningen

In deze paragraaf gaan wij in op de intrekking van een omgevingsvergunning waaraan geen (begin van) uitvoering is gegeven.

##### *Intrekken ivm uitblijven (begin van) uitvoering omgevingsvergunning*

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

Wij vinden het ongewenst om verleende vergunningen in stand te laten zonder dat daar binnen een redelijke 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 conform 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.

##### *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 de vergunninghouder een voornemen tot intrekking. Bij de uitgebreide procedure 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 daar niet op 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.

Het ontbreken van financiële middelen of conflicten met uitvoerende partijen (architect of aannemer) leiden niet tot het afzien van intrekking van de omgevingsvergunning. In familiale kwesties (scheiding, ziekte, overlijden) kan, indien door de vergunninghouder de reden goed wordt gemotiveerd, intrekking van de vergunning worden uitgesteld. Ook hierbij moet voldoende aannemelijk / concreet worden gemaakt dat op korte termijn wel van de vergunning gebruik wordt gemaakt. Enkel een offerte van een aannemer is daartoe onvoldoende.

#### *Nadere termijn*

Indien 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 en bedraagt maximaal 1 jaar. Als na de nader gestelde termijn geen aanvang is gemaakt met de uitvoering of hervatting van de werkzaamheden trekken wij de vergunning alsnog in. Hiertoe zetten wij in beginsel de oude procedure voort.

#### 4.2.3 Toezicht bestaande bouw en illegale situaties (gebruiksfase)

Zoals in hoofdstuk 3 van het strategische beleidskader uiteengezet, hebben wij er voor gekozen om geen ambtshalve inzet te plegen op toezicht op bestaande bouw en illegale situaties. Dit is alleen anders in de gevallen waarin door gebouweigenaren de zorgplicht wordt geschonden en/of wanneer de veiligheid en leefbaarheid dusdanig in het geding is dat in dat kader handhavend moet worden opgetreden. Daarnaast wordt periodiek gecontroleerd op brandveilig gebruik, zie voor de prioritering paragraaf 3.2.2., tabel 5.

Voor wat betreft het toetsniveau van de periodieke controles brandveilig gebruik, wordt gebruik gemaakt van twee verschillende checklists: een checklist ten behoeve van kamerverhuur en een checklist ten behoeve van controles anders dan kamerverhuur. Per controle wordt naar inzicht van de toezichthouder het toetsniveau vastgesteld. De checklists vormen daarmee enkel een leidraad bij de controles. Verder kan voor wat betreft het reguliere toezicht op het brandveilig gebruik van de bestaande bouw, onderscheid worden gemaakt tussen zichtcontroles (wat met het oog kan worden waargenomen) en dieptecontroles (tevens o.a. bouwkundig aspecten). Wij hebben er voor gekozen in beginsel alleen zichtcontroles uit te voeren tenzij:

- De informatie in het logboek aanleiding geeft tot het uitvoeren van een dieptecontrole;

- Er een verbouwing heeft plaatsgehad (zonder bouwtoezicht);
- De situatie of het gebruik is gewijzigd;
- Andere informatie daar aanleiding toe geeft, bijvoorbeeld uit objectpreparatie.

Wanneer er sprake is van complexe brandveiligheidsinstallaties of afgeweken wordt van het Bouwbesluit en een complexe gelijkwaardige oplossing wordt voorgesteld, wordt ook de Brandweer betrokken bij de controle. Dit gaat om ongeveer 5% van de controles.

#### 4.2.4 Toezicht naar aanleiding van klachten en meldingen

Zie paragraaf 4.4.1.

### 4.3 Gedoogstrategie

Onder gedogen wordt verstaan, het expliciete besluit van een bestuursorgaan om tegen een bepaalde overtreding niet handhavend op te treden. Gedogen is dus een actieve, schriftelijke handeling en onder voorwaarden. Dit betekent ook dat het niet-constateren van overtredingen niet valt onder de definitie van 'gedogen': gedogen moet altijd actief plaatsvinden en er kan nooit sprake zijn van 'passief gedogen'.

Het is van belang om een evenwichtig handhavingsbeleid te voeren: dat vraagt om een zekere prioriteitsstelling. Deze prioriteitsstelling (zoals vastgelegd in paragraaf 4.4.1. van dit beleidskader) impliceert niet dat de activiteiten die lager geprioriteerd zijn, en waarbinnen strijdig gehandeld wordt, daarmee gedoogd worden (en dus categorisch zijn uitgesloten van handhavend optreden). De hoofdregel is dat handhaven de regel is en gedogen de uitzondering op die regel. Het gedogen van een overtreding is in beginsel ongewenst en vindt alleen plaats in uitzonderlijke situaties.

Een gedoogbeschikking moet overigens niet worden verward met een vergunning. Allereerst omdat een gedoogbeschikking niet overdraagbaar is. Daarnaast staat er tegen een gedoogbeschikking geen bezwaar en beroep open. Dit betekent dat een verzoek om handhavend op te treden de enige weg is om op te komen tegen een gedoogbeschikking. Het kan zijn dat dat verzoek moet worden ingewilligd. Met andere woorden: een gedoogbeschikking kan in tegenstelling tot een vergunning niet in rechte onaantastbaar worden. Voor de overtreder blijft er daarmee een mate van onzekerheid. Het verschil tussen een gedoogbeschikking en een vergunning blijkt ook wanneer de gedoogvoorwaarden worden geschonden. De gedoogvoorwaarden omvatten namelijk de condities waaronder wij bereid zijn om geen gebruik te maken van onze handhavende bevoegdheid. Het schenden van die voorwaarden kan, in tegenstelling tot de voorwaarden bij een vergunning, niet worden gezien als een overtreding van een wettelijk voorschrift. Daarom nemen wij in de gedoogbeschikking altijd de voorwaarde op dat de gedoogbeschikking zijn rechtskracht verliest op het moment dat één of meer van die voorwaarden wordt geschonden. In die gevallen herleeft onze bevoegdheid om handhavend op te treden direct.

### *Uitgangspunten*

Het uitzonderlijke karakter is voor het gedogen dus het uitgangspunt. Dat betekent ook dat er grote terughoudendheid is geboden bij de keuze om een situatie eventueel te gedogen en het slechts in uitzonderlijke gevallen aanvaardbaar is. Wij zoeken dan ook niet ambtshalve situaties op die eventueel voor gedogen in aanmerking komen. Deze situaties komen alleen op door bijvoorbeeld gewijzigde wet- en regelgeving/jurisprudentie of bijvoorbeeld naar aanleiding van een handhavingsverzoek.

Bij onze afweging om te komen tot eventueel gedogen, volgen wij de volgende twee kaders. Allereerst de door de minister in 1996 vastgestelde notitie 'Gedogen in Nederland'. Daarnaast hebben wij in 2009 een provincie-brede handhavings- en gedoogstrategie vastgesteld<sup>38</sup>. Gelet op het feit dat de Landelijke Handhavingsstrategie in 2016 door ons als sanctiestrategie is vastgesteld (zie ook paragraaf 4.4), is de handhaving- en gedoogstrategie Fysieke Leefomgeving Overijssel voor wat betreft de handhavingsstrategie ingetrokken en de gedoogstrategie in stand gehouden. In de betreffende gedoogstrategie is onder andere vastgelegd wanneer gedogen aanvaardbaar is en wat de procedurele eisen zijn voor een gedoogbeschikking. Deze stukken vormen onze gedoogstrategie.

Mochten wij komen tot het gedogen van een strijdige situatie, dan hanteren wij in ieder geval de volgende voorwaarden:

- ➔ Er moet sprake zijn van bijzondere omstandigheden die het gedogen rechtvaardigt (bijvoorbeeld een overgangssituatie/periode, overmacht, noodsituatie).
- ➔ Het gedogen wordt zoveel mogelijk beperkt in omvang en tijd.
- ➔ De te gedogen situatie tast de fysieke leefomgeving niet aan (daaronder wordt ook verstaan, leefbaarheid en veiligheidsgevoel).
- ➔ Wij gedogen alleen actief en uitdrukkelijk: schriftelijk en onder voorwaarden.
- ➔ Er vindt een zorgvuldige, expliciete en kenbare belangenafweging plaats en de gedoogbeschikking wordt gepubliceerd.
- ➔ Als er wordt gedoogd, vooruitlopend op besluitvorming ten behoeve van vergunningverlening, is een ontvankelijke vergunningaanvraag voorafgaand aan het gedogen ingediend en is bekend of we de vergunning al dan niet willen verlenen.
- ➔ Gedogen is in voorkomende gevallen aan controle onderhevig. Wij gedogen uitsluitend zolang niet in strijd met de gedoogvoorwaarden gehandeld wordt.

## **4.4 Sanctiestrategie**

In voorkomende gevallen komen wij tot de constatering dat wij handhavend moeten optreden in verband met het overtreden van wet- en regelgeving. Dat betekent dat wij inzetten op het ongedaan maken van /het opheffen van de situatie die in strijd is met de wet- en regelgeving. Ons uitgangspunt is dat wij daar pas aan toekomen als helder is dat er niet een andere passende oplossing is binnen de kaders die de wet- en regelgeving

<sup>38</sup> Het gaat om de 'Handhavings- en Gedoogstrategie Fysieke Leefomgeving Overijssel'. Te vinden via: <https://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/Images/Overijssel/i73486.pdf>

ons biedt. Op die manier voorkomen wij onnodige juridische procedures en vooral ongenoegen bij onze inwoners, bedrijven en initiatiefnemers. In de praktijk blijkt dat de inzet die wij daarop plegen, vruchten afwerpt. Toch kunnen we niet altijd voorkomen dat we gebruik moeten maken van onze handhavingsbevoegdheid.

Bij de toepassing van die bevoegdheid maken wij gebruik van de Landelijke Handhavingsstrategie (LHS). Deze is in 2014 vastgesteld door het Bestuurlijk Omgevingsberaad en zoals hiervoor genoemd, hebben wij deze landelijke strategie in 2016 ook als onze sanctiestrategie vastgesteld<sup>39</sup>. Het volgen van deze strategie, alsmede de notitie 'Gedogen in Nederland' (zie paragraaf 4.3), zijn wij verplicht voor de uitvoering van de Wabo-taken. De LHS ziet – kortgezegd - op de vraag welke stappen er gezet moeten worden om een geconstateerde strijdige situatie te beëindigen/ongedaan te (laten) maken. Het doel van de LHS is dat bestuurlijk bevoegde overheden/Omgevingsdiensten, landelijke inspecties, politie en het OM op afgestemde wijze en zo nodig samen uitvoering geven aan het beginselplicht tot handhaven. Daarbij is het doel om passend te interveniëren en in vergelijkbare situaties, vergelijkbare keuzes maken. Die beoordeling vindt bij elke overtreding op dezelfde wijze plaats aan de hand van een aantal criteria. Die criteria worden gevormd door de zwaarte van de overtreding (wat zijn de gevolgen) in combinatie met de houding van de overtreder (wel/niet welwillend). De uitkomst van die combinatie bepaalt op welke manier wij de handhavingsprocedure moeten inzetten. Deze beoordeling is samengevat in de zogenaamde interventiematrix. De LHS ziet niet op de prioritering en de uitvoering van het toezicht en ook niet op de vergunningverlening. Desalniettemin raakt de LHS ook de toezicht en gedoogstrategie.

#### *Verkorten procedurestappen*

Zoals genoemd, stellen wij met behulp van de in de LHS gegeven interventiematrix vast welke sanctie(s) wij toepassen. In de LHS is per sanctietype de te volgen stappen uitgewerkt. Wij kijken in ieder geval van die stappen af (we korten de procedure in) in de volgende situaties:

- ➔ In gevallen waarbij direct optreden noodzakelijk is (bijvoorbeeld bij acuut gevaar voor personen en/of de omgeving of als er onherstelbare schade plaatsvindt of dreigt plaats te vinden).
- ➔ Zeer ernstige hinder.
- ➔ Herhaling van (vergelijkbare) overtredingen.

#### *Hoogte van de dwangsom*

In het geval van een last onder dwangsom, leggen wij een last op tot het beëindigen van een overtreding binnen de daarin gestelde termijn, op straffe van het verbeuren van een bedrag: de dwangsom. Wanneer niet of niet volledig wordt voldaan aan die last binnen de gestelde termijn, wordt van rechtswege de dwangsom verbeurd. Wij moeten het bedrag dan invorderen (zie ook hierna).

Voor wat betreft het bepalen van de hoogte van de dwangsom komt ons een ruime mate van vrijheid toe. De omstandigheden van het geval zijn daarbij namelijk in grote mate

---

<sup>39</sup> De integrale tekst van de LHS is te vinden via de site van InfoMil:  
<https://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/handhaving/landelijke/>

bepalend. De hoogte van de dwangsom moet evenredig zijn met de zwaarte en de ernst van de overtreding (waarbij het economisch gewin ook een rol kan spelen) en tegelijkertijd moet de financiële prikkel voldoende zijn om de overtreding te beëindigen. De hoogte van de dwangsom mag ook weer niet zodanig zijn, dat deze als een straf kan worden aangemerkt. Kortom: het te verbeuren bedrag moet in redelijke verhouding staan tot de zwaarte van het geschonden belang enerzijds en tot de beoogde werking anderzijds.

Bij het bepalen van de hoogte van de bedragen die gepaard gaan met de inzet van handhavingsacties, maken wij gebruik van de - op de LHS afgestemde - Leidraad handhavingsacties en begunstigingstermijnen<sup>40</sup>.

#### *Invorderen van de dwangsom*

Zoals genoemd: als na het verlopen van de begunstigingstermijn niet (volledig) is voldaan aan de last, verbeurt de overtreder van rechtswege de opgelegde dwangsom. De overtreder moet dan binnen 6 weken nadat de dwangsom is verbeurd, het bedrag aan ons betalen. Voordat wij echter tot betaling manen, gaan wij eerst over tot het kenbaar maken van een voornemen tot inning van de dwangsom. Daarna volgt het invorderingsbesluit.

In de praktijk zien wij regelmatig dat overtreders niet binnen de in de last gestelde begunstigingstermijn (volledig) voldoen aan die last. Desalniettemin wordt niet zelden door overtreders verondersteld dat wanneer zij na de begunstigingstermijn alsnog aan die last voldoen, wij de ruimte hebben om af te zien van de invordering van de dwangsom(men). Veelal hebben wij die ruimte niet, alleen in geval van bijzondere omstandigheden. De wetgever vindt namelijk dat bij een besluit omtrent invordering van een verbeurde dwangsom, aan het belang van de invordering een zwaarwegend gewicht moet worden toegekend. Een andere opvatting zou afdoen aan het gezag dat uit moet gaan van een besluit tot oplegging van een last onder dwangsom. Adequate handhaving vergt dat opgelegde sancties ook worden geëffectueerd en dus dat verbeurde dwangsommen worden ingevorderd.

#### *Duur begunstigingstermijn*

De tijd die een overtreder krijgt om een overtreding ongedaan te maken dan wel te beëindigen, is de begunstigingstermijn. Deze termijn moet lang genoeg zijn om de opgelegde last te kunnen uitvoeren – maar mag niet langer zijn dan noodzakelijk (omdat er anders sprake is van een vorm van gedogen). Kortom: als de strijdigheid niet direct ongedaan kan worden gemaakt, moeten wij een redelijke termijn hanteren. Bij het bepalen van de begunstigingstermijn spelen de omstandigheden van het geval een rol. Zo moeten wij kijken naar de zwaarte en ernst van de overtreding (en dus de gevolgen) en of de overtreder afhankelijk is van derden bij de uitvoering van de last. Bij het bepalen van de begunstigingstermijn maken wij gebruik van de Leidraad handhavingsacties en begunstigingstermijnen.<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> De integrale tekst is te vinden via de site van InfoMil:

<https://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/handhaving/@88409/dwangsom - hoe hoog/>

<sup>41</sup> De integrale tekst is te vinden via de site van InfoMil:

<https://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/handhaving/@88409/dwangsom - hoe hoog/>

#### *(Achteraf) verlengen begunstigingstermijn*

Aan verzoeken om na verbeuring van de dwangsom en na het alsnog voldoen aan de last, de begunstigingstermijn in de (rechtens onaantastbare) last, achteraf te wijzigen zodat alsnog tijdig aan de last is voldaan en daarmee niet een dwangsom is verbeurd, wordt niet meegewerkt.

Het kan ook zijn dat een overtreder aangeeft niet binnen de gestelde termijn aan de last te kunnen voldoen. Als deze – nog voor het aflopen van de begunstigingstermijn - verzoekt om de begunstigingstermijn te verlengen hangt het van de omstandigheden van het geval af of wij daar aan mee kunnen werken. Allereerst moet de overtreder kunnen aangeven binnen welke termijn wel aan de last kan worden voldaan. Het is dan aan ons om af te wegen hoe het verlengen van de beslistermijn zich verhoudt tot het algemeen belang en het belang van derden (bijvoorbeeld in het geval aan de handhavingsactie een verzoek tot handhaving ten grondslag ligt). Wanneer wij besluiten om mee te werken aan een verzoek om de begunstigingstermijn te verlengen, doen wij dat altijd schriftelijk. Het is namelijk een besluit waartegen bezwaar en beroep open staat.

Bezwaar en beroep schort de werking van een besluit niet op. Wanneer er rechtsmiddelen worden aangewend tegen de last of tegen de verleningsbeslissing, schort dat de begunstigingstermijn daarom niet op. Het één en ander brengt met zich mee dat degene die rechtsmiddelen heeft aangewend, een verzoek om voorlopige voorziening moet indienen. Afhankelijk van de zwaarte en ernst van de overtreding – en de omstandigheden van het geval - wachten wij in beginsel de beslissing van de voorlopige voorzieningenrechter af om de begunstigingstermijn al dan niet te schorsen hangende de procedure.

#### *Kosten bestuursdwang*

Wij kunnen er in voorkomende gevallen voor kiezen om in de plaats van de overtreder, een overtreding ongedaan te maken. Vaak moeten daar ook kosten voor worden gemaakt. Hoewel kostenverhaal een logisch gevolg is van het toepassen van bestuursdwang, hebben wij geen plicht om tot kostenverhaal over te gaan. Hoofregel is wel dat wij overgaan tot kostenverhaal (ook om precedentwerking te voorkomen). Er zijn echter omstandigheden waarbij wij moeten afzien van het verhalen van de gemaakte kosten. Daarbij gebruiken wij als handleiding de notitie van de VNG 'Handhaving door en voor gemeenten'<sup>42</sup>.

#### 4.4.1

##### Handhavingsverzoeken

Onder een handhavingsverzoek verstaan wij een schriftelijk verzoek aan ons - van een belanghebbende - om handhavend op te treden. Anonieme handhavingsverzoeken nemen wij niet in behandeling tenzij klaarblijkelijk is dat de veiligheid en leefbaarheid in het geding is en er directe aanleiding is om op te treden. Na ontvangst van het verzoek nemen wij contact op met de verzoeker om handhaving om een volledig beeld te krijgen over de situatie en de reden voor het indienen van het verzoek. Daarnaast informeren wij de verzoeker over de procedure. Waar mogelijk passen we mediation toe.

<sup>42</sup> Te vinden via: [https://vng.nl/sites/default/files/2019-11/handhaving-door\\_20191017.pdf](https://vng.nl/sites/default/files/2019-11/handhaving-door_20191017.pdf)

*Prioriteiten (ambtshalve) toezicht en (ambtshalve) handhaving*

Zoals genoemd, zijn er grenzen aan het handhavend optreden. De capaciteit is beperkt en wij moeten daarom keuzes maken. In onderstaande tabel hebben wij daarom prioriteiten gesteld. De gestelde prioriteiten zien op het uitvoeren van ambtshalve toezicht en toezicht naar aanleiding van klachten en meldingen. Daarnaast zien de gestelde prioriteiten op ambtshalve handhaving en handhaving op verzoek. De tabel is mede gebaseerd op de in paragraaf 2.2.1. van het strategische beleidskader opgenomen risicoanalyses (tabel 3A en 3B). Gelet op de veelheid aan onderwerpen die vallen onder de Wabo thuishaken, is het welhaast onmogelijk om alle onderwerpen in de tabel te verwerken en te prioriteren. In die gevallen waarin de activiteit niet is genoemd in de tabel, is de tabel vooral richtinggevend. Voor wat betreft klachten, meldingen en verzoeken om handhaving voor wat betreft constructieve veiligheid en brandveiligheid stellen wij geen nadere prioriteiten: deze worden allemaal opgepakt gelet op het feit dat constructieve veiligheid en brandveiligheid rechtstreeks de veiligheid en leefbaarheid raakt.

<b>Prioriteiten toezicht en handhaving bestaande bouw (gebruiksfase)</b>	
<b>Bouwbesluit</b>	
<b>Strijd met welstandseisen (gebruiksfase)</b>	
<b>Hoog</b>	Strijdigheid binnen beschermd stadsgezicht / m.b.t. erfgoed
<b>Middel</b>	Strijdigheid buiten beschermd stadsgezicht (excessen)
<b>Laag</b>	Strijdigheid op industrieterreinen (excessen)
<b>Bestaande bouw (Bouwbesluit) – gebouwen waarin gewoond wordt</b>	
<b>Hoog</b>	Woongebouwen zonder zorg, waar veel senioren zelfstandig wonen
	Tijdelijke bouw
<b>Laag</b>	Woongebouwen
	Grondgebonden woningen
<b>Bestaande bouw (Bouwbesluit) – gebouwen waarin niet gewoond wordt</b>	
<b>Publieksfunctie</b>	
<b>Hoog</b>	Horeca, escape rooms, bioscoop
	Stadion, evenementenhallen
	Sportcomplex, bibliotheek, kerk, casino's
	Winkels en winkelcentra
<b>Laag</b>	Station
	Tijdelijke bouw
	Parkeergarages
	Overheidsgebouwen
<b>Onderwijs/Kinderopvang</b>	
<b>Hoog</b>	Voortgezet – en hoger onderwijs
	Basis Onderwijsfunctie / Buitenschoolse Opvang / Kinderdagverblijf
<b>Laag</b>	Tijdelijke bouw

		<b>Logies</b>	
<b>Hoog</b>		Hotel, pension	
		<b>Industrie/kantoorfunctie</b>	
<b>Middel</b>		Industrie (zwaar)	
<b>Laag</b>		Industrie (middel)	
		Industrie / kantoorfunctie (licht)	
		<b>Gezondheid en overig</b>	
<b>Hoog</b>		Gezondheidszorgfunctie met bedgebied	
		Gebouwen met celfunctie	
<b>Middel</b>		Gezondheidszorgfunctie zonder bedgebied	
<b>Toezicht en handhaving illegale situaties (strijdig gebruik, illegale bouw)</b>			
<b>Hoog</b>		Ontbreken gebruiksvergunning op grond van Bouwbesluit	
		Illegaal gebruik wonen <i>Wonen in bijgebouw of bedrijfspand, of agrarische schuur, inclusief seizoensarbeiders, illegale splitsingen</i>	
		Ontbreken gebruiksmelding op grond van Bouwbesluit	
		Illegale bewoning; illegale kamerverhuur <i>Commerciële verhuur van (studenten)kamers in bebouwde kom</i>	
		Illegaal gebruik gronden <i>Gebruik in strijd met bestemmingsplan</i>	
		Illegaal slopen <i>Slopen zonder melding (meer dan 10M3)</i>	
		Illegale bouw; grote bouwwerken (> 70 <sup>2</sup> ) [buitengebied] <i>Grote agrarische schuur, (agrarisch) woning</i>	
		Illegale bewoning; permanente bewoning recreatieverblijven <i>Bungalows, stacaravans, chalets (solitair en park)</i>	
		Illegale bouw; grote bouwwerken (> 70 <sup>2</sup> ) [bebouwde kom] <i>Woning, bedrijfspand.</i>	
		Illegale bouw; monumenten inclusief beschermd stads- en dorpsgezicht <i>Rijks- en gemeentelijke monumenten (dakkapel, schilderen, wijzigen, bijgebouw, slopen etc.).</i>	
	<b>Middel</b>	Illegale reclame [bebouwde kom, binnen beschermd stadsgezicht] <i>Spandoek in framework, vlaggen, banieren, borden (gevel)</i>	
	<b>Laag</b>		Illegale bouw; middel bouwwerken (> 30 m <sup>2</sup> en < 70 m <sup>2</sup> ) [buitengebied] <i>Schuur, bijkeuken, aanbouw.</i>
			Illegale bouw; middel bouwwerken (> 30 m <sup>2</sup> en < 70 m <sup>2</sup> ) [bebouwde kom] <i>Schuur, bijkeuken, aanbouw, bedrijfsgebouwen.</i>
			Illegale aanleg <i>Graven en dempen van sloten, ontgroningen, in- en uitrit</i>
		Illegale reclame [buitengebied] <i>Aanhangwagens, borden, vlaggen, spandoeken</i>	



	Illegale reclame [bebouwde kom, anders dan beschermd stadsgezicht]
	<i>Spandoek in framework, vlaggen, banieren, borden (gevel)</i>
	Illegale reclame [industrieterreinen]
	Illegale kap
	<i>Bomen, houtwal (inclusief herplantplicht)</i>
	Illegale bouw; bouwwerken geen gebouw zijnde
	<i>Erfafscheiding, infozuilen, telecommunicatie, kunstwerken (exclusief reclame), omheining (paardebak), lichtmasten, windturbines.</i>
	Illegale bouw; kleine bouwwerken (< 30 m <sup>2</sup> )
	<i>Dakkapel, klein bijgebouw, kleine uitbouw.</i>
	Klachten en meldingen ten aanzien van vergunningsvrije activiteiten

Tabel 11 Prioriteiten (ambtshalve) toezicht en (ambtshalve) handhaving

Voornoemde prioriteiten voor wat betreft (ambtshalve) toezicht en (ambtshalve) handhaving zijn als volgt richtinggevend voor de praktijk. Op basis van bovenstaande tabel stellen wij vast wat de prioriteit is van de voorliggende situaties/casus. Bij een hoge prioriteit krijgt de afhandeling voorrang op andere werkzaamheden. Bij een gemiddelde prioriteit handelen wij af, afhankelijk van de zwaarte van de overtreding en kunnen we er in gevallen voor kiezen om projectmatig op te treden. In het geval van een lage prioriteit zal er voor wat betreft een klacht/melding geen actie worden ondernomen (geen toezicht worden uitgevoerd) tenzij direct ingrijpen van belang is. In het geval van een handhavingsverzoek waaraan een lage prioriteit wordt toegekend, wordt het verzoek altijd in behandeling genomen. In dat geval wordt beoordeeld of er, ondanks de prioritering, toch aanleiding is om handhavend op te treden. Wanneer dat niet het geval is, wordt de betrokkene daarover geïnformeerd en de betreffende signalen worden verzameld. Dat kan er toe leiden dat er op een later moment (al dan niet gebiedsgericht) projectmatig handhavend wordt opgetreden.

De in bovenstaande tabel gestelde prioriteiten doen niets af aan het feit dat wij in voorkomende gevallen moeten afzien van handhavend optreden. Bijvoorbeeld in het geval van legalisatie of dat handhavend optreden niet evenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen. Daarnaast treden wij naar aanleiding van een handhavingsverzoek van iemand die niet-ontvankelijk is in dat verzoek (geen belanghebbende), in beginsel ook niet ambtshalve op – ook niet als er sprake is van een gemiddelde of een hoge prioriteit. Gelet op de in het strategische beleidskader gestelde prioriteiten is daar geen ruimte voor. Dit is alleen anders in het geval optreden noodzakelijk is met het oog op veiligheid en leefbaarheid.

#### *Prioritering versus gelijkheidsbeginsel*

Wanneer wij gebruik maken van onze handhavende bevoegdheden naar aanleiding van een verzoek om handhaving, beroepen overtreders zich regelmatig op het gelijkheidsbeginsel. Als wij besluiten om handhavend op te treden naar aanleiding van een verzoek om handhaving levert dat geen strijd op met het gelijkheidsbeginsel ten opzichte van vergelijkbare gevallen waarbij niet om handhaving is verzocht (en dus geen handhavingsactie is ondernomen). De situatie is dan niet gelijk, juist omdat er niet om

handhaving is verzocht. Dit brengt ook met zich mee dat als wij naar aanleiding van een handhavingsverzoek besluiten handhavend op te treden terwijl er vergelijkbare gevallen zijn, wij niet ambtshalve hoeven over te gaan tot het handhaven van die situaties.

#### *Inhoudelijke beoordeling klachten, meldingen en handhavingsverzoeken*

Bij de beoordeling van klachten, meldingen en handhavingsverzoeken kijken wij in ieder geval naar:

- ➔ Het karakter van het (gestelde) overtreden voorschrift;
- ➔ Het daarbij betrokken algemene belang en;
- ➔ De belangen van de verzoeker bij handhaving.

#### 4.4.2 Gebiedsgericht toezicht en handhaven

In paragraaf 4.5 van het 'algemene deel' van dit beleidsplan, stonden wij al stil bij het feit dat ondermijnende criminaliteit ook in onze stad speelt. Met name in deze coalitieperiode is het besef bij ons (en landelijk) gekomen dat we hier op een serieuze schaal mee te maken hebben en dat wij ook een rol kunnen en moeten spelen bij de aanpak van ondermijning. De afgelopen periode hebben wij al inzet gepleegd op gezamenlijke controles met politie, het OM en de belastingdienst en de komende periode zal die inzet mogelijk (gebiedsgericht) worden vergroot. Daarnaast zal nader worden onderzocht hoe vanuit de taakuitvoering van de Wabo thuishaken een verdere bijdrage kan worden geleverd aan de aanpak van ondermijning (bijvoorbeeld het toepassen van Bibob onderzoek bij vergunningverlening).

Gelet op de in het strategische beleidskader vastgestelde prioritering, wordt er verder in beginsel niet ambtshalve gebiedsgericht toezicht gehouden en handhavend opgetreden. Wel kan het zijn dat de klachten en meldingen die wij ontvangen, het beeld kunnen geven dat er een zekere problematiek speelt in een (relatief) afgebakend gebied. Bij het opstellen van de jaarlijkse programma's wordt dan afgewogen of daar al dan niet (projectmatig) op wordt ingezet.

#### 4.4.3 Themagericht toezicht en handhaven

Themagericht toezicht en handhaving is het voeren van toezicht en eventueel handhavend optreden naar aanleiding van actuele landelijke thema's, bestuurlijke prioriteiten en nieuw of gewijzigd beleid. Denk hierbij aan het onderzoek naar de brandveiligheid van gevelplaten en het gebruik RVS in zwembaden, de breedplaatvloeren, constructieve veiligheid van galerijflats, enzovoort. Van ons wordt in die situaties verwacht dat wij inventarisaties maken van de betrokken locaties, eigenaren van gebouwen informeren en indien nodig, sanctioneren. Veelal verzoekt de minister de onderzoeken met voorrang en op korte termijn uit te voeren. Wij geven altijd zo snel mogelijk gehoor aan de verzoeken van de minister.

## Bijlage 1: Toetsprotocol bouwen

	Scope	Toetsniveau												afdeling	omschrijving
		B1	B2	W1	W2	W3	W4	P1	P2	W&P	O1	O2	O3		
H1: Algemene bepalingen	B	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	1.3	ARTIKEL gelijkwaardigheid
Hoofdstuk 2: veiligheid	B	2	3	1	1	2	3	3	3	3	1	2	3	2.1	algemene sterkte bouwconstructies - AFSTEMMING MET CONSTRUCTEUR
	B	-	3	1	1	2	3	3	3	3	-	-	-	2.2	sterkte bij brand - AFSTEMMING MET CONSTRUCTEUR
	A	-	2	2	2	2	2	2	3	3	-	2	2	2.3	afscheiding van vloer, trap en hellingbaan
	A	-	2	2	2	2	2	2	3	2	-	1	1	2.4	overbrugging hoogteverschillen
	A	-	2	2	2	2	2	2	3	3	-	1	1	2.5	Trap
	A	-	2	1	1	1	2	2	3	3	-	1	1	2.6	Hellingbaan
	A	1	2	2	2	2	2	2	2	2	-	-	-	2.7	beweegbare constructieonderdelen
	C	-	3	1	1	1	3	3	3	3	-	1	2	2.8	bepanking ontstaan van een brandgevaarlijke situatie
	C	2	3	1	1	1	3	3	3	3	-	1	2	2.9	bepanking van ontwikkeling van brand en rook
	C	2	3	2	2	2	3	3	3	3	-	-	3	2.10	bepanking van uitbreiding van brand
	C	-	3	-	-	-	3	3	3	3	-	-	3	2.11	verdere beperking van uitbreiding van brand / verspr. rook

	C	2	3	2	2	2	3	3	3	3	-	-	3	2.12	Vluchtroutes
	C	-	2	-	-	-	2	2	2	2	-	-	3	2.13	hulpverlening bij brand
	C	-	-	-	-	-	3	3	3	3	-	-	3	2.14	hoge en ondergrondse gebouwen
	A	-	-	1	1	1	2	-	-	2	-	-	-	2.15	Inbraakwerendheid
	C	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	2.16	veiligheidszone en plasbrandaandachtsgebied
	A	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	2.17	aanvullende regels tunnelveiligheid
<b>Hoofdstuk 3: gezondheid</b>	D	-	-	3	3	3	3	3	3	3	-	-	-	3.1	bescherming tegen geluid van buiten
	D	-	1	1	1	1	2	1	1	2	-	-	-	3.2	bescherming tegen geluid van installaties
	D	-	-	-	-	-	2	-	-	2	-	-	-	3.3	wering van galm
	D	-	-	1	1	2	3	2	2	3	-	-	-	3.4	geluidwering verblijfsruimten diverse functies
	D	-	-	2	2	2	2	2	2	2	-	-	-	3.5	wering van vocht
	D	-	2	2	2	2	2	2	2	2	-	-	3	3.6	luchtverversing
	D	-	-	2	2	2	2	2	-	2	-	-	-	3.7	spuivoorziening
	E	1	2	2	2	2	2	2	2	2	-	-	-	3.8	toevoer van verbrandingslucht / afvoer van rookgas
	A	-	1	1	1	1	1	1	1	1	-	-	-	3.9	Beperking van de aanwezigheid van schadelijke stoffen en ioniserende straling
	A	-	1	1	1	1	1	1	1	1	-	-	-	3.10	bescherming tegen ratten en muizen
	D	-	-	2	2	2	2	3	2	2	-	-	-	3.11	daglicht
<b>Hoofdstuk 4: bruikbaarheid</b>	A	1	2	2	2	2	2	2	2	2	-	-	-	4.1	verblijfsgebied / verblijfsruimte
	A	1	2	2	2	2	2	2	2	2	-	-	-	4.2	toilettruimte
	A	-	-	2	2	2	2	2	2	2	-	-	-	4.3	badruimte

	A	1	2	2	2	2	2	2	2	2	-	-	-	4.4	bereikbaarheid en toegankelijkheid
	A	-	-	-	-	2	2	-	-	2	-	-	-	4.5	buitenberging
	A	-	-	-	-	2	2	-	-	2	-	-	-	4.6	buitenruimte
	A	-	-	1	2	2	2	2	2	2	-	-	-	4.7	opstelplaatsen
Hoofdstuk 5: energiezuinigheid en milieu	D	-	1	2	2	3	3	3	3	3	-	-	-	5.1	energiezuinigheid
	D	-	-	-	-	2	2	2	2	2	-	-	-	5.2	milieu
Hoofdstuk 6: installaties	E	-	-	-	-	-	2	2	2	2	-	-	-	6.1	verlichting
	E	1	2	2	2	2	2	2	2	2	-	-	2	6.2	voorziening voor afnemen energie
	E	-	2	1	1	2	2	2	2	2	-	-	-	6.3	watervoorziening
	E	2	2	2	2	2	2	2	2	2	-	-	2	6.4	afvoer huishoudelijke afvalwater / hemelwater
	C	-	3	2	2	2	3	3	3	3	-	-	-	6.5	tijdig vaststellen brand
	C	-	3	-	-	-	2	3	3	3	-	-	3	6.6	vluchten bij brand
	C	-	3	-	-	-	-	3	3	3	-	-	-	6.7	bestrijding van brand
	C	-	3	-	-	-	-	3	3	3	-	-	-	6.8	bereikbaarheid hulpverleningsdiensten
	A	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	6.9	aanvullende regels tunnelveiligheid
	A	-	2	-	-	-	2	2	2	2	-	-	-	6.10	bereikbaarheid gebouwen gehandicapten
	A	-	-	-	-	-	-	2	2	2	-	-	-	6.11	tegengaan veel voorkomende criminaliteit
	A	-	2	-	-	-	-	2	2	2	-	-	-	6.12	veilig onderhoud gebouwen
	E	-	1	1	1	1	1	1	1	1	-	-	-	6.13	Technische bouwsystemen
Hoofdstuk 7: gebruik bouwwerken, open erven en terreinen	C	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	7.1	voorkomen brandgevaar en ontwikkeling brand
	C	2	2	2	3	3	3	3	3	3	3	1	1	3	7.2

	A	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	1	7.3	overige bepalingen veilig en gezond gebruik
Hoofdstuk 8: omgevingsveiligheid en afvalscheiding	A	1	2	1	1	1	2	2	2	2	-	1	2	8.1	voorkomen onveilige situaties / beperken overlast en hinder	
	A	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8.2	afvalscheiding	
Hoofdstuk 9: overgangs- en slotbepalingen	A	-	1	-	-	-	-	2	2	2	-	-	1	9.2	Specifiek overgangsrecht	

N.B. Hoofdstuk 7 bevat met name regels voor de gebruiksfase. De bij een aanvraag te toetsen regels uit dit hoofdstuk worden getoetst door team brandveiligheid of de veiligheidsregio IJsselland.

N.B. Afdeling 8.2 bevat regels voor de uitvoeringsfase. De bij een aanvraag te toetsen regels uit dit hoofdstuk worden getoetst door team brandveiligheid of de veiligheidsregio IJsselland.

Scope	
A	Algemeen bouwkundig
B	Constructief
C	Brandveiligheid
D	Bouwfysica
E	Installaties