

JANUARI 2022

VTH-beleid Rivierenland 2022/2025



2022/ 2025





Inhoud

Inleiding	3	>	→ Toezichtstrategie	25	>
1. Omgevingsanalyse	6	>	→ Sanctiestrategie	28	>
→ Gebieds- en probleemanalyse	6	>	→ Gedoogstrategie	32	>
→ Actualiteiten en ontwikkelingen	9	>	5. De organisatie	33	>
→ Risicoanalyse	11	>	→ Onze VTH-organisatie	33	>
2. Prioriteiten	12	>	→ Onze samenwerkingspartners	34	>
3. Doelen en uitgangspunten	14	>	Bijlages (apart document)		
4. De uitvoering	19	>	→ Bijlage 1: Risicoanalyse		
→ Preventiestrategie	20	>	→ Bijlage 2: Richtlijn geharmoniseerde sancties		
→ Vergunningenstrategie	22	>			

Inleiding

Een prettige, veilige en duurzame (fysieke) leefomgeving



De (fysieke) leefomgeving raakt ons allemaal. Inwoners, bedrijven, gemeente en partners hebben daarom een gezamenlijke verantwoordelijkheid in de zorg voor een prettige, veilige en duurzame leefomgeving. Voor onze bijdrage aan deze (fysieke) leefomgeving hebben wij als gemeente wettelijke instrumenten gekregen: een stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH).

In dit beleid geven wij aan hoe wij uitvoering geven aan onze wettelijke VTH-taken op het gebied van het omgevingsrecht. Het omgevingsrecht wordt gevormd door regels op het gebied van ruimte, bouwen, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water. Deze regels staan zowel in landelijke wetgeving als in lokale verordeningen en beleidsregels. Dit VTH-beleid ziet op die VTH-taken van het omgevingsrecht waarbij wij als gemeente als bevoegd gezag zijn aangewezen.

Tijdens de looptijd van dit beleid staan er meerdere wijzigingen in de regelgeving gepland die effect hebben op onze VTH-taken. Bijvoorbeeld de komst van de Wet Kwaliteitsborging voor het bouwen, dat als doel heeft de bouwkwaliteit en het bouwtoezicht te verbeteren door inschakeling van private kwaliteitsborgers. De grootste verandering brengt de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

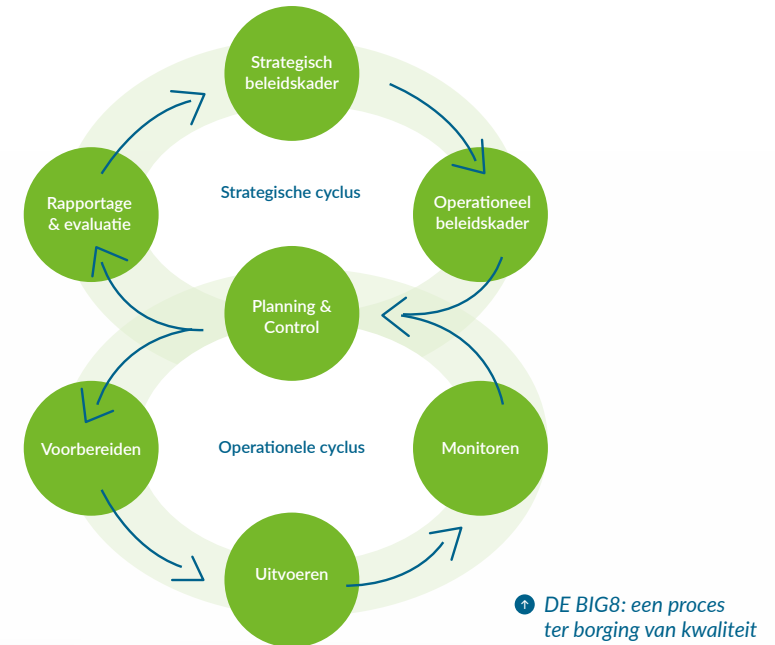
Met de Omgevingswet worden de nu bestaande wetten en regels samengevoegd tot één gebundelde nieuwe wet, die staat voor een goed evenwicht tussen het benutten en beschermen van de (fysieke) leefomgeving.

De Omgevingswet wijzigt niet onze taak tot het verlenen van vergunningen, het houden van toezicht en de plicht tot handhaven. Wel brengt deze wet een verandering mee in de wijze waarop we de taken uitvoeren. De Omgevingswet gaat in de kern over ruimte geven, loslaten en vertrouwen, over een andere verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid en samenleving en van verzorging van, naar participeren in. Het vraagt dat inwoners en bedrijven verantwoordelijkheid nemen en dat de overheid dit stimuleert door goed met hen te communiceren en met hen gaat samenwerken in plaats van hen sec aan controle te onderwerpen. Ons beleid is dan ook gemaakt met het oog op de Omgevingswet en bevat de uitgangspunten waarmee wij daaraan uitvoering willen geven.

Het verlenen van vergunningen, het houden van toezicht en het handhaven van regels is voor ons geen doel op zich. We voeren deze taken uit voor een goede kwaliteit van de leefomgeving. Met dit VTH-beleid zijn we transparant over wat we met onze taken beogen, wat we daarbij belangrijk vinden, hoe we onze taken uitvoeren en welke keuzes we daarin maken.

VTH-beleid ter borging van kwaliteit

De wet geeft opdracht aan de gemeente om zorg te dragen voor een goede uitvoeringskwaliteit van VTH-taken in het omgevingsrecht. Landelijk zijn afspraken gemaakt over wat een goede taakinvulling is en hoe professionaliteit en kwaliteit kunnen worden geborgd. Deze afspraken zijn vastgelegd in de zogenoemde 'kwaliteitscriteria'. De kwaliteitscriteria hebben deels betrekking op de organisatie van het werk en deels op de medewerkers die het werk uitvoeren. De kwaliteitscriteria die zijn gesteld aan de organisatie bevatten zogenoemde 'procescriteria': eisen die gelden voor de beleidscyclus. Door te voldoen aan de criteria ontstaat een sluitende beleidscyclus: de zogenoemde 'BIG8'. De BIG8 omschrijft een proces van plannen, uitvoeren, evalueren en bijsturen. Oftewel: een proces dat in staat stelt tot leren en verbeteren om zo een steeds betere kwaliteit van het werk te bereiken. Het VTH-beleid is 'het plan' dat we maken voor de uitvoering van onze taken. Het inrichten van het gehele VTH-proces volgens de zeven onderdelen van de BIG8, stelt ons in staat om de kwaliteit van het werk te borgen en de doelen die we onszelf stellen te behalen.



→ Onderdeel 1: Rapportage & evaluatie

De essentie van dit onderdeel is het analyseren van veranderingen en zaken die belangrijk zijn voor de uitvoering van VTH-taken. Een analyse over inzet, prestaties en resultaten is nodig: hoe goed hebben we het gedaan op onze beleidsdoelstellingen en prioriteiten? Die analyse hebben we uitgevoerd voordat we dit nieuwe beleid gingen maken. De wensen daaruit hebben we meegenomen in dit beleid. Daarnaast is ook een analyse nodig op zaken zoals: wat kenmerkt het gebied, welke bedrijven komen er in voor, hoe actueel is ons bestand daarover en welke problemen, risico's en ontwikkelingen zien we? In het eerste hoofdstuk van dit beleid geven we dan ook weer wat wij zien in onze regio dat voor de komende beleidsperiode belangrijk is. [Hoofdstuk 1](#) bevat daarmee onze omgevingsanalyse.

→ Onderdeel 2: Strategisch beleidskader

In het volgende onderdeel van de BIG8 vindt naar aanleiding van de analyse bijstelling plaats van de prioriteiten. Zo nodig worden ook de doelen en uitgangspunten bijgesteld, die richting geven aan de uitvoering van de VTH-taken. Daarom volgt in [hoofdstuk 2 en 3](#) van dit beleid waar wij prioriteit aan geven, waarom wij onze taken uitvoeren en wat we daarbij belangrijk vinden. Oftewel: onze prioriteiten, doelen en uitgangspunten.

→ Onderdeel 3: Operationeel beleidskader

Het strategische kader bepaalt de richting. Maar deze moet voor de uitvoering nog worden doorvertaald naar concrete strategieën en objectieve criteria voor toetsing: hoe behalen we onze doelen en voeren we onze uitgangspunten en prioriteiten uit? Hierom wordt het derde onderdeel gevormd door de uitvoeringsstrategieën, wat in dit beleid is opgenomen als [hoofdstuk 4](#).

→ **Onderdeel 4: Planning & Control**

Centraal in dit onderdeel van de BIG8 staat het plannen van het werk (het programma) en het inrichten van de VTH-organisatie (de middelen zoals capaciteit en financiën) daartoe. Hier gaat het om het inrichten van de uitvoering. Hiertoe leggen wij wat we doen vast in een uitvoeringsprogramma en onze middelen ramen we in P&C-documenten (zoals begroting, resultaatrekening, etc.). Deze zaken maken geen onderdeel uit van dit beleid. De kaders voor de organisatie en de partners waarmee we samenwerken, staan wel in dit beleid als [hoofdstuk 5](#).

→ **Onderdeel 5: Voorbereiding**

Voor dit onderdeel is het belangrijk dat het VTH-werk goed wordt voorbereid. Hiervoor is het handelen op basis van werkprocessen en protocollen nodig, waarin de uitvoeringsstrategieën goed zijn doorvertaald. Deze instructies borgen een gelijke behandeling van inwoners en bedrijven volgens de uitgangspunten van het beleid. Deze instructies leggen we vast in ons workflow managementsysteem en maakt dus geen onderdeel uit van dit beleid.

→ **Onderdeel 6: Uitvoeren**

Dit onderdeel wordt gevormd door de daadwerkelijke uitvoering van VTH-taken conform de instructies. De uitvoerende organisatie heeft hiervoor voldoende kwantitatieve en kwalitatieve voorzieningen en hulpmiddelen nodig. Deze zaken maken geen onderdeel uit van het beleid.

→ **Onderdeel 7: Monitoren**

Dit is het laatste onderdeel van de beleidscyclus waarbij monitoring plaatsvindt op alle zaken die voor eventuele bijsturing relevant zijn. Hierbij wordt gekeken of de uitvoering de gewenste resultaten oplevert en hoe de voortgang is. Daarover vindt uiteindelijk rapportage plaats in het jaarverslag, wat geen onderdeel uitmaakt van dit beleid. De resultaten worden gebruikt om het programma (jaarlijks) en het beleid (4-jaarlijks) bij te sturen.



VTH-beleid ter borging van uniformiteit

Voor de uitvoering van VTH-taken zijn wij als gemeente bevoegd gezag en daarmee verantwoordelijk. Een groot deel van de uitvoering van die taken hebben wij, net als de andere gemeenten uit de regio, belegd bij Omgevingsdienst Rivierenland. Daarom hebben de gemeenten in regio Rivierenland al bij de oprichting van de omgevingsdienst gekozen voor een gezamenlijk en uniform VTH-beleid dat een gelijke behandeling van inwoners en bedrijven borgde. Het vorige beleid legde dan ook vooral instrumenten en werkwijzen vast die in staat stelden op deze uniformiteit te sturen.

Maar wensen veranderen en het vorige beleid past daar niet meer bij. Dit zien we bijvoorbeeld aan het maatwerk dat de gemeenten in de regio inmiddels van de omgevingsdienst vragen. Daarom is in de regio de behoefte ontstaan het anders te gaan doen: andere doelen, prioriteiten en uitgangspunten te stellen aan de uitvoering van VTH-taken. We hebben in de regio gezamenlijk nagedacht over de wensen ten aanzien van de VTH-uitvoering. In dit beleid zijn die nieuwe wensen vastgelegd. Afsgesproken is dit beleid in ieder geval vast te stellen voor de VTH-taken die door de omgevingsdienst worden uitgevoerd. Maar er is ook een sterke wens de systematiek uit dit beleid voor de overige VTH-taken die door de gemeenten zelf worden uitgevoerd vast te stellen. Zodat wederom uniformiteit in beleid voor onze inwoners en bedrijven is geborgd.



1. Omgevingsanalyse

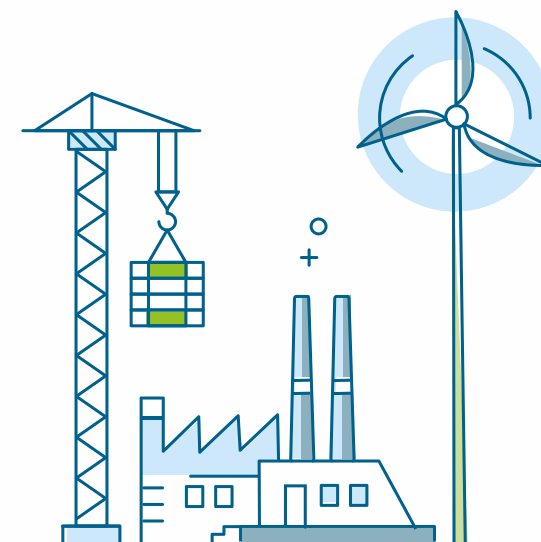
De omgevingsanalyse is een instrument om een actueel beeld te krijgen over een gebied, de problemen daarin en de risico's daarbij. Vanuit onze VTH-taken hebben we de fysieke leefomgeving van regio Rivierenland in kaart gebracht met al haar kenmerken en bijzonderheden (zoals bebouwing, gebruik, natuur, erfgoed, milieuaspecten etc.). Ook hebben we geïnventariseerd met welke ontwikkelingen, problemen en aandachtspunten we in ons gebied rekening moeten houden en welke regels er zijn gesteld om deze problemen te voorkomen. Vervolgens hebben we aan de hand van landelijke systematiek geanalyseerd wat de kans is op overtreding van die regels en het effect van het niet-naleven ervan. Kortom, welke risico's er kunnen ontstaan.

Op deze wijze hebben we in beeld wat er in de komende beleidsperiode op ons af gaat komen en wat van invloed zal zijn op onze VTH-taken. Zo zijn we in staat om doelen en prioriteiten te stellen voor onze taakuitvoering. Daarmee hebben we naar binnen weten te halen wat zich buiten afspeelt.

buiten naar
binnen halen

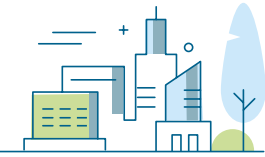
Gebieds- en probleemanalyse

In onze regio onderscheiden we meerdere gebieden die elk hun eigen kenmerken en aandachtspunten hebben. Op de volgende twee pagina's omschrijven we bovenstaande gebieden.



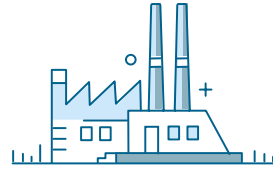
Bebouwde kom / Bebouwing en verkeer

→ Centrumgebieden



Veel dorpen en steden in onze regio hebben een centrumgebied, die elk een eigen cultuur kent. De centrumgebieden kennen een gemengde functie met veel bebouwing. Kenmerkend is de aanwezigheid van winkels, horeca (café's, restaurants en terrassen etc.) en diverse voorzieningen (zoals zorg- en publieksgebouwen). Dit veelal in combinatie met niet-grondgebonden wonen (zoals het wonen in hoogbouw of boven winkels) en veel verkeer. Ook kent dit gebied diverse beschermde monumenten en stads- en dorpsgezichten welke behouden moet blijven. Vanwege de hoeveelheid aan bouwwerken, zijn bij (ver)bouw de fundering en omgevingsveiligheid een aandachtspunt. Het centrumgebied heeft een verblijfskarakter dat bedoeld en bestemd is om er een langere tijd te verblijven. Hierom vinden ook het gros van de evenementen en markten hier plaats. Het is een levendig gebied. Deze levendigheid levert echter ook overlast op. Denk aan geluidsoverlast (o.a. van horeca en andere bedrijven, maar ook van hangjongeren en van het spoor/de stations), (foutief) parkeren en (zwerf)afval. Door het soort bedrijven (m.n. horeca) dat aanwezig is, in combinatie met de relatief oude bebouwing, zijn afvalwater en bodemverontreiniging in dit gebied een aandachtspunt. Daarnaast kennen een aantal centrumgebieden relatief veel leegstand wat strijdig gebruik van bouwwerken (met name illegale bewoning) tot gevolg heeft.

→ Bedrijfsterreinen



Op de bedrijfsterreinen in onze regio vindt gemengde bedrijvigheid plaats met veel verkeersbewegingen. We zien o.a. industrie, bedrijfsverzamelgebouwen en kantoren. We kennen ook enkele zware bedrijven. Aandachtspunten bij deze bedrijvigheid zijn een goede bereikbaarheid, geluid(overlast), geur(overlast), (externe) veiligheid en het energieverbruik. Het gebied kenmerkt zich door veel baksteen en weinig groen. De bedrijvigheid vindt veelal plaats in combinatie met wonen in bedrijfswoningen. We zien regelmatig deze bedrijfswoningen afgesplitst worden van het bedrijf, wat strijdig gebruik maar ook (brand)veiligheidsproblematiek met zich brengt. Ook de leegstand op enkele bedrijfsterreinen levert risico op tot strijdig gebruik (zoals bewoning maar ook ondermijnende bedrijfsmatige activiteiten).

→ Woonwijken



De overige gronden binnen de bebouwde kom zijn de woonwijken, waar voornamelijk grondgebonden woningen (eengezinshuizen) zijn gebouwd. Ondersteunend aan het wonen zijn er publieksgebouwen aanwezig zoals scholen en sportvoorzieningen. De bebouwing wordt zoveel mogelijk gecompenseerd door water en groen. Er vindt regelmatig beroep- en bedrijf aan huis plaats en er is lichte bedrijvigheid, voornamelijk in de kernen en aan de randen van het gebied. Vanwege het woon-werkverkeer is het verkeer op gezette tijden druk. De woonfunctie van de bebouwde kom brengt enige overlast met zich mee. Parkeeroverlast, geluidsoverlast (o.a. door hangjongeren en bedrijvigheid aan huis), hondenpoep, zwerfafval en wateroverlast zijn de voornaamste overlastvormen die we hier zien. Daarnaast kenmerkt het gebied zich door veel kleine, bij de woning behorende, bouwwerken, waar burens zich soms aan storen. Ook zien we illegale uitwegen en met de bestemming strijdige woonvormen.

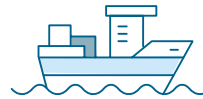
Buitengebied / Agrarisch, natuur en recreatie

→ Beschermd gebieden



In onze regio zien we in het buitengebied diverse beschermde gebieden: natura 2000, dijken, ondergronds erfgoed, stilte-, grondwaterbescherming- en vogelbeschermingsgebieden. Eén van de bekendste beschermde gebieden in onze regio is de Nieuwe Hollandse Waterlinie (monumentaal erfgoed). Deze gebieden trekken veel bezoekers. Daarmee is het aandachtspunt voor deze gebieden het (recreatieve) gebruik en alle gevolgen daarvan. Met name verkeer, parkeren, geluid en afval vormen een zorg. Gelet op de waarde van deze gebieden, is het belangrijk om vergunningen die worden aangevraagd voor activiteiten, grondig te toetsen op alle (natuur)aspecten en landschappelijke waarden.

→ Rivierengebied



Het rivierengebied is het meest kenmerkende van onze regio. Aan de noordzijde wordt ons gebied begrensd door de Nederrijn en Lek, aan de zuidzijde door de Maas en rivier de Waal loopt er dwars doorheen. Tel daar alle vertakkingen en waterplassen zoals de Linge, de Oude Rijn en de Wetering bij op, en het is een zeer waterrijke regio te noemen. Langs de rivieren bevinden zich de uiterwaarden die zich kenmerken door veelal onbebouwde natuur en agrarische gronden. In dit gebied vormen dan ook vooral afval(dumping) en grondverzet een risico. Bebouwing en bedrijvigheid worden met name gevormd door (jacht)havens en industrie zoals steenfabrieken. Dit brengt extra zorg mee voor de luchtkwaliteit. Maar ook ontgroning vanwege baggeren (zoals zandwinning) of juist het storten van grond en slib zijn kenmerkende activiteiten voor dit gebied. Dergelijke activiteiten in ons waterrijke gebied, brengen uitdagingen waarin we moeten samenwerken met andere bevoegde gezagen Rijkswaterstaat, Provincie en het Waterschap.

→ Agrarisch gebied



De overige gronden binnen het buitengebied kenmerken zich vooral door agrarisch en recreatief gebruik met belangrijke landschappelijke waarden. We kennen veel onbebouwd weiland, maar ook diverse soorten agrarische bedrijven met bijbehorende bebouwing. Vooral de boomkweek, fruitteelt en glastuinbouw zijn kenmerkend voor onze regio. Dit levert bijzondere uitdagingen op qua water- en lichthinder, maar ook vormen het energieverbruik, de teeltondersteuning, de spuitzones en de houtstook daardoor aandachtspunten. Bij het niet-grondgebonden kweken vormt specifiek de bodem (o.a. vanwege verdroging en verzakking) een extra punt van zorg. Ook kennen we in het agrarische gebied intensieve veehouderijen, waarbij geur en lucht(kwaliteit) onze aandacht vraagt. Naast het agrarische gebruik, wordt in het gehele buitengebied veelvuldig gerecreëerd. We kennen een flink aantal recreatieterreinen waar op wordt verbleven, maar ons bijzondere gebied trekt ook veel dagrecreatie. Dit brengt diverse vormen van overlast mee. Te denken valt aan: afval, geluidsoverlast en (hang)jeugd. Ook permanente bewoning vormt daarbij een risico. Over het algemeen is in het gehele gebied het gebruik een punt van zorg: we zien regelmatig illegaal (bij)bouwen en we zien in opstallen van bestaande bedrijven en op recreatieterreinen diverse vormen van strijdig gebruik (zoals strijdige woonvormen, opslag, (niet agrarische) bedrijfsmatige activiteiten en ondermijnende en/of criminele activiteiten).

Actualiteiten en ontwikkelingen

➔ Afvaldumpingen



Asbest, drugsafval, afvalwater, bedrijfsafval en zwerfvuil. Steeds meer huis- en bedrijfsafval wordt geloosd of verbrand en in de natuur achtergelaten. Ook in onze regio vormt dit een ontwikkeling waar we aandacht voor moeten hebben. Het vormt namelijk een risico voor de natuur en onze leefomgeving. Het levert een steeds grotere overlast op en leidt tot verontreiniging.

➔ Energietransitie



Klimaatverandering is een zorgpunt. In Nederland wordt met energietransitie geprobeerd om de klimaatverandering af te remmen. Dit door duurzamere energiebronnen en zuiniger energiegebruik. Door deze ontwikkeling zien we veel windmolens in ons gebied en kennen we ook steeds meer zonneparken en zonnepanelen op bouwwerken. Je ziet ook steeds meer bodemenergiesystemen, die aan de bodem warmte of koude onttrekken, om vervolgens te gebruiken voor verwarming of koeling van ruimten in bouwwerken. Dergelijke energiebronnen hebben een keerzijde: ze hebben effect op het landschap, het grondwater en kunnen geluidsoverlast opleveren. Ook de brandveiligheid vormt hierbij een aandachtspunt. Daarnaast kennen we als duurzamere energiebronnen in onze regio biomassa en mestvergisting. Dit kan stankoverlast veroorzaken en levert ook zorgen op voor de luchtkwaliteit. Dergelijke systemen moeten daarom goed worden gecontroleerd. Ook zien we in dit kader extra toe op het energieverbruik van bedrijven.

➔ Grondverzet



Voor het bouwen van bouwwerken of het aanleggen van wegen wordt grond verplaatst. Meer specifiek in onze regio kennen we ook zandwinning en grondwerk in onze uiterwaarden. Voor het bemonsteren, uitgraven, ophogen, opslaan en afvoeren van de grond gelden regels. We zien dat deze regels niet goed worden nageleefd en dat er veel misgaat bij grondverzet. Hierdoor bestaat het risico dat verontreinigde grond wordt gemengd en gebruikt, waardoor er meer verontreinigde locaties ontstaan. We zien dat dit probleem onze regiogrenzen overschrijdt. Preventie en handhaving, en de samenwerking daarbij met andere overheden, wordt op dit gebied dan ook steeds belangrijker.

→ Huisvesting arbeidsmigranten



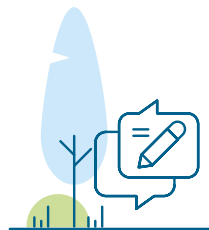
Van huizen tot recreatieparken en van voormalige bedrijfspanden tot agrarische schuren: allerlei gebouwen worden in onze regio omgebouwd om huisvesting te bieden aan arbeidsmigranten. Met veel laanboomkweek, fruitteelt, kassen, grote distributiecentra, steenfabrieken, scheepswerven en vleesverwerkende bedrijven in onze regio, zien we veel werkaanbod en dus ook de wens tot huisvesting van arbeidsmigranten. Het probleem hierbij is dat deze huisvesting in grote getallen niet legaal gebeurt: de ruimten zijn niet altijd bestemd en/of bedoeld voor bewoning, de omstandigheden niet altijd gezond en ook lang niet allemaal brandveilig. De locaties die ervoor worden gekozen zijn vaak niet geschikt en leiden voor omwonenden tot overlast. De huisvesting van arbeidsmigranten vormt in onze regio dan ook een bijzonder aandachtspunt.

→ Stikstof



Ongeveer 78% van alle lucht bestaat uit stikstof. Het is dus overal om ons heen en is niet schadelijk voor mens en milieu. Bepaalde stikstofverbindingen zijn dat wel. Die verbindingen komen vrij bij bijvoorbeeld verbranding van fossiele brandstoffen (zoals de uitlaatgassen van het verkeer en de uitstoot van de industrie) of ontstaan door dieren in de veehouderij. Als er teveel van deze zogenoemde reactieve stikstof in de natuur komt, kan dat leiden tot negatieve effecten. In onze regio, met veel beschermd natuurgebied, werken we daarom aan maatregelen om de uitstoot van reactieve stikstof te beperken. Hierin trekken we samen op met de provincie en betrokken sectoren zoals de bouw, natuur beherende organisaties en de land- en tuinbouwsector. Dit betekent ook dat we vergunningaanvragen en activiteiten op dit vlak zorgvuldig toetsen. Met name in onze Natura2000 gebieden, zoals de uiterwaarden langs de rivieren.

→ Onbekende activiteiten



Onze analyse richt zich logischerwijs op wat we weten en waar we zicht op hebben. Het zijn de activiteiten die we zien gebeuren in de regio. Er zijn echter ook activiteiten die buiten ons zicht plaatsvinden. We zijn onbekend met deze activiteiten en kunnen deze dan ook niet vooraf benoemen. We vinden het wel belangrijk om ons niet alleen te richten op dat wat we weten, maar ook op dat wat we niet weten. We willen de komende beleidsperiode dan ook aandacht hebben voor alles wat zich niet bij ons meldt of wat door middel van het piepsysteem bij ons bekend wordt. Ook activiteiten die we niet zien kunnen namelijk ongemerkt tot nadelige gevolgen voor de omgeving leiden of kunnen zelfs ondermijnend zijn. Hierom zullen we ook aandacht moeten hebben voor het opsporen van deze onbekende activiteiten.

Risicoanalyse

Uit onze gebieds- en probleemanalyse en vanuit onze uitvoeringspraktijk volgen risicovolle activiteiten. Deze activiteiten zijn niet limitatief: het zijn de 'probleem gerelateerde' activiteiten die wij nu in ons gebied tegenkomen. Om het risico van deze activiteiten te schatten, is gebruik gemaakt van een landelijke methode waarbij het negatieve effect van niet-naleven van de voor de activiteit geldende regels en de kans op niet-naleving leiden tot een afweging van het risico.

Het negatieve effect is bekeken aan de hand van gevolgen voor:

- Fysieke veiligheid (letselschade/fysieke schade aan de mens);
- Volksgezondheid (aantasting gezondheid van de mens);
- Duurzaamheid (aantasting van het milieu/de natuur);
- Leefbaarheid (afbreuk omgeving/maatschappelijk welbevinden/beleving inwoners);
- Financiële schade (herstelkosten aan de zijde van de overheid);
- Bestuurlijke schade (afbreuk vertrouwen in de overheid).

Alle effecten zijn ongewenste gevolgen van niet-naleving van regelgeving en leiden tot serieuze risico's. In onze regio vinden we de risico's echter het grootst daar waar er bij niet-naleven van de regelgeving een groot effect valt te verwachten voor de fysieke veiligheid en de volksgezondheid. Daar waar met name aantasting van het milieu of afbreuk van de leefomgeving ontstaat, spreken we over het algemeen van een gemiddeld risico. De risico's schatten we het laagste daar waar voornamelijk financiële schade of bestuurlijke schade ontstaat.

Qua kans dat niet-naleven zich voordoet, schatten we die kans het hoogste in daar waar een overtreder de meeste winst weet te behalen met niet-naleven (een kosten-batenafweging) en waar de kans op melding door een derde of ontdekking door de overheid het kleinste is. Hieraan ligt de landelijk gebruikte Tafel van Elf ten grondslag die de factoren bevatten die van belang zijn voor de naleving van regels.

De tabellen bij deze risicoanalyse zijn opgenomen in bijlage 1. De uitkomst is een risicoscore 'laag', 'gemiddeld' of 'hoog'. Deze scores zijn tot stand gekomen vanuit een samenwerking tussen de acht gemeenten in onze regio, Omgevingsdienst Rivierenland, GGD Gelderland-Zuid en Veiligheidsregio Gelderland-Zuid. We vertalen deze scores naar prioriteiten voor de komende beleidsperiode. Ook zal deze risicoanalyse worden vertaald in het jaarlijks op te stellen uitvoeringsprogramma. Op basis van de monitoring en evaluatie op het jaarlijkse uitvoeringsprogramma, kan de risicoanalyse en daarmee onze prioriteiten, jaarlijks worden bijgesteld.

Risico = effect x kans



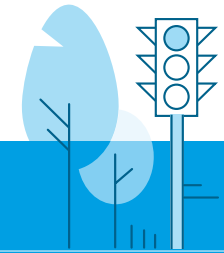
2. Prioriteiten

We kunnen niet overal tegelijk zijn. Dat betekent dus dat we keuzes moeten maken en prioriteiten moeten stellen. Met andere woorden: waar besteden we onze aandacht aan? De risicoanalyse uit de omgevingsanalyse heeft ons bij deze keuze geholpen. We geven de komende beleidsperiode prioriteit aan die activiteiten die het hoogste risico hebben in onze regio, meer specifiek in de genoemde gebieden. Dat betekent dat we vergunningen op die aspecten diepgaander toetsen, het toezicht daarop nauwgezetter of frequenter is en de handhaving doortastender (nu doen in plaats van later inplannen). Hoe we dit doen staat uitvoeriger beschreven in onze strategieën (hoofdstuk 4) en werken we uit in onze uitvoeringsprogramma's. Tegelijkertijd betekent dat ook dat we de activiteiten waarvan we het risico laag schatten, minder prioriteit geven. Bij die activiteiten doen we uiteraard wat wettelijk moet (zoals het toetsen van een vergunningaanvraag en uitvoering geven aan onze beginselplicht tot handhaven), maar we zullen vergunningen op die aspecten (globaal) toetsen, toezicht (globaal) uitvoeren en handhaven slechts als daartoe wordt verzocht door een belanghebbende.

Bij de prioriteiten moet worden opgemerkt dat calamiteiten met acuut gevaar (= onverwachte gebeurtenissen die zich voordoen en die ernstige schade kunnen veroorzaken) altijd prioriteit kennen. Deze zijn niet apart benoemd in de risico-analyse of prioritering omdat dit bij alle activiteiten kan voorkomen.

*Het hoogste risico
heeft de hoogste prio*

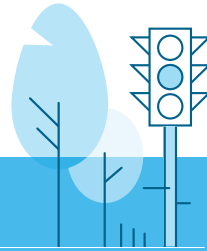
Hoog



Activiteit	Prioriteit (voorschriften voor...)
Algemeen	→ Calamiteiten met acuut gevaar
Bouwen	<ul style="list-style-type: none"> → Technische voorschriften voor veiligheid (brand- en constructieve veiligheid) → Technische voorschriften voor gezondheid → Bedrijfsgebouwen (zoals industrie, landbouw, winkels en horeca) → Maatschappelijke gebouwen (zoals overheid, scholen en zorggebouwen)
Slopen	→ Slopen met asbest
Gebruik	<ul style="list-style-type: none"> → Illegale bewoning van bouwwerken niet voor bewoning bestemd → Huisvesting arbeidsmigranten
Milieu	<ul style="list-style-type: none"> → Afval → Bodem → (Extreme) veiligheid → Lucht(kwaliteit)

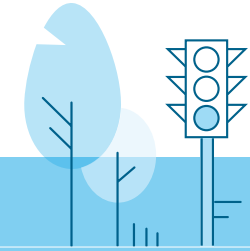


Gemiddeld



Activiteit	Prioriteit (voorschriften voor...)
Bouwen	<ul style="list-style-type: none">→ Technische voorschriften voor energiezuinigheid en milieu→ Voorschriften voor bouwwerkzaamheden→ Woningen en woongebouwen→ Logiesgebouwen (zoals hotels en recreatiegebouwen)
Slopen	<ul style="list-style-type: none">→ Voorschriften voor sloopwerkzaamheden
Monumenten	<ul style="list-style-type: none">→ Voorschriften voor slopen van monumenten→ Wijzigen van een monument
Aanleggen	<ul style="list-style-type: none">→ Landschappelijke waarden (cultuurhistorie en archeologie)→ Explosieven (opsporen ontplofbare oorlogsresten)
Gebruik	<ul style="list-style-type: none">→ Illegaal gebruik van gronden→ Illegale kamerverhuur→ Permanente bewoning recreatieterreinen
Milieu	<ul style="list-style-type: none">→ (Afval)water→ Energie/duurzaamheid→ Geluid→ Geur→ Groen en ecologie
Verordening	<ul style="list-style-type: none">→ Boomkap→ Evenementen→ Houtstook→ Verkeer en parkeren

Laag



Activiteit	Prioriteit (voorschriften voor...)
Bouwen	<ul style="list-style-type: none">→ Bruikbaarheid→ Welstand→ Bijbehorende bouwwerken→ Bouwwerken geen gebouwen zijnde
Slopen	<ul style="list-style-type: none">→ >10 m³ (zonder asbest)
Monumenten	<ul style="list-style-type: none">→ Onderhoud aan een monument
Aanleggen	<ul style="list-style-type: none">→ Uitvoeren van werken, geen bouwwerk zijnde→ Uitvoeren van werkzaamheden
Gebruik	<ul style="list-style-type: none">→ Overig gebruik van bouwwerken
Milieu	<ul style="list-style-type: none">→ Licht→ Trillingen
Verordening	<ul style="list-style-type: none">→ Uitwegen→ Reclame→ Openbare ruimte→ Drank- en horeca

3. Doelen en uitgangspunten



Taak

Met het uitvoeren van onze VTH-taken zorgen we samen met inwoners, bedrijven en partners voor een prettige, veilige en duurzame (fysieke) leefomgeving in regio Rivierenland.



Opvatting

Dit bereiken we door te gaan voor:

- Het bevorderen van en bijdragen aan een goede kwaliteit van de leefomgeving in onze regio door het stimuleren van inwoners en bedrijven in het nemen van eigen verantwoordelijkheid daartoe;
- Het meekijken en meedenken met onze inwoners en bedrijven in initiatieven en ontwikkelingen die bijdragen aan het verbeteren van de omgevingskwaliteit;
- Het toezien op en bewegen tot naleving van regels die onze leefomgeving beschermen;
- Een kwalitatief goede uitvoering van onze wettelijke VTH-taken;
- Een betrouwbare en deskundige dienstverlening aan onze inwoners en bedrijven;
- Een constructieve samenwerking met onze partners.



Succesfactoren

Hiervoor moeten we ons richten op:

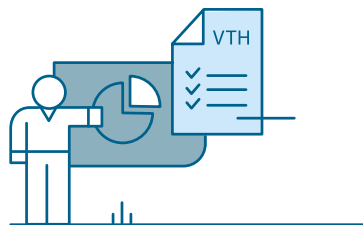
- Omgevingskwaliteit;
- Naleefgedrag;
- Uitvoeringskwaliteit;
- Dienstverlening;
- Een 'ja, mits...' werkhouding;
- Samenwerking.

Onze doelen en indicatoren

Onze succesfactoren zijn van essentieel belang om onze taak en de opvattingen daarbij te realiseren. Hoe beter we het op deze factoren doen, hoe meer we in onze taak slagen. Daarom willen we op deze succesfactoren een zo groot mogelijk **effect bereiken** (outcome). We stellen onszelf voor de komende beleidsperiode dan ook doelen op deze factoren.

De ontwikkelingen op het gebied van het Omgevingsrecht, zoals de inwerking-treding van de Omgevingswet en de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen, gaan snel en kunnen de komende beleidsperiode veel van ons vragen. We willen daar flexibel op in kunnen (blijven) spelen. Daarom stellen we onszelf in dit beleid (slechts) strategische doelen. Met deze doelen geven we richting aan de jaarlijkse VTH-programma's van onszelf en onze uitvoeringspartners.

Binnen de gemeente hebben diverse partijen een aandeel in de VTH-taakuitvoering. Per taakuitvoerder wordt in een programma daarom concreet gemaakt welke taken en activiteiten dat jaar worden uitgevoerd en hoe daarmee wordt bijgedragen aan het behalen van de beleidsdoelen. Daartoe worden meetbare doelen, indicatoren en normen gesteld in het programma. We analyseren jaarlijks het effect van de gekozen inzet en bekijken wat nodig is om het jaar erop nog meer effect te kunnen bereiken. We kunnen daarmee jaarlijks beter bijsturen op ontwikkelingen en op dat wat nodig is om de beleidsdoelen te realiseren. Op deze wijze maken we de taakuitvoering flexibeler en effectiever.



In de beleidsperiode dragen we bij aan het verbeteren van de omgevingskwaliteit door vanuit een 'ja, mits-houding' uitvoering te geven aan de regels die ter bescherming en benutting van de omgevingskwaliteit zijn gesteld.

Hiervoor analyseren we onder andere:

- De mate van actualiteit van het vergunningenbestand.
- De projecten en activiteiten die zijn uitgevoerd en wat deze voor de omgevingskwaliteit in onze regio betekenen (op onderwerpen zoals archeologie, bodem, energie, stikstof, ondermijning, etc.).
- Hoe we met advisering en uitgevoerde activiteiten hebben bijgedragen aan het beschermen van de lokale omgevingswaarden (zoals in RO-procedures, bij intake- en/of omgevingstafels, projecten op natuurwaarden, etc.).
- De trends in vergunningsprocedures per beleidsveld.
- De beleidsvelden waarin we (veel) overtredingen zien, de effecten die deze overtredingen hebben op de omgeving en in welke mate herstel mogelijk is.
- De beleidsvelden waarin we meldingen, klachten en verzoeken ontvangen.
- De bedoelde werking van lokale regels: zijn de gestelde regels uitvoerbaar en dienen zij het doel waarvoor zij zijn opgesteld.

Binnen de beleidsperiode realiseren we met onze VTH-dienstverlening een positieve klantbeleving.

Hiervoor analyseren we onder andere:

- De mate van tevredenheid van de klant over de doorlopen V, T of H-procedure en de wijze van communiceren daarover.
 - De mate waarin de klant 'meedenken en meekijken' ervaart bij de V, T of H-procedure.
 - De klachten die worden ontvangen over de uitvoering door medewerkers.
-

Binnen de beleidsperiode is de uitvoeringskwaliteit verbeterd en geborgd door volledig te werken naar de bedoeling van de landelijke kwaliteitscriteria en de uitvoering bij te sturen op grond van de jaarlijkse analyses.

Hiervoor analyseren we onder andere:

- De werking van de landelijke handhavingsstrategie in onze uitvoering.
- De mate waarin de uitvoering voldoet aan de kwaliteitscriteria en de bedoelde werking ervan (objectief).
- De mate waarin de uitvoering voldoet aan de verwachtingen (subjectief).
- De verbetermogelijkheden die volgen uit evaluatie en visitatie.
- De mate waarin we slagen de doelen te bereiken (zowel de beleidsdoelstellingen als de jaarlijkse programmadoelen).
- De doorlooptijden (waarbij we in ieder geval binnen de wettelijke termijnen blijven en dus aanspraken op dwangsommen voorkomen).
- De lering die we kunnen trekken uit gegronde bezwaar- en beroepsprocedures en de verbeteracties die we daarop kunnen inzetten.
- De mate waarin en oorzaken waardoor vergunning(voorschriften) worden overtreden.

Binnen de beleidsperiode verbeteren we de verbinding en samenwerking met onze partners zodat we meer effect weten te realiseren met het uitvoeren van VTH-taken.

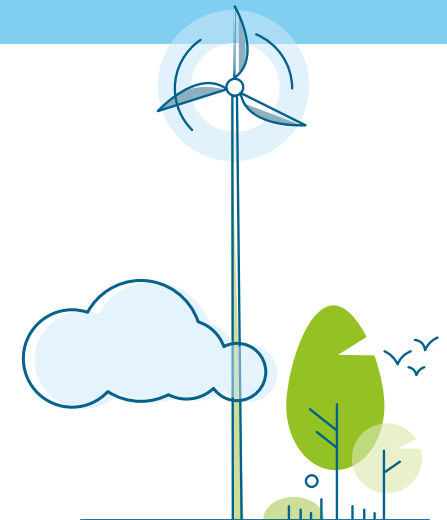
Hiervoor analyseren we onder andere:

- De werkafspraken die we met onze partners hebben gemaakt, de samenwerking die daarmee tot stand komt en de wijze waarop we de samenwerking gezamenlijk nog effectiever kunnen maken.
- De mate waarin we samenwerken met onze partners in de uitvoering van onze VTH-taken (zoals bij onderlinge advisering, gezamenlijke controles en gemeenschappelijke projecten).

Aan het einde van de beleidsperiode hebben we bijgedragen aan een positieve tendens in het naleefgedrag van onze inwoners en bedrijven.

Hiervoor analyseren we onder andere:

- De preventieve werking die uitgaat van onze activiteiten (zoals voorlichtingsactiviteiten, de zichtbaarheid van toezicht, de informatie die wordt verstrekt, etc.).
- De trends die we zien bij het toepassen van de landelijke handhavingsstrategie (zoals de aard van overtredingen, gedrag van overtreders of de samenwerking met het strafrecht).
- De tendens die we zien in overtredingen per beleidsveld.
- De mate waarin gevolg wordt gegeven aan ingezette handhavingsprocedures.
- De trends in klachten, meldingen, verzoeken, noodzakelijk spoedeisende bestuursdwang en recidive.
- Of lokale regelgeving leidt tot onduidelijkheid of (te) weinig draagvlak kent, wat zich kan uiten in een veelvoud aan overtredingen of overtredingen die altijd tot legalisatie leiden.



Onze uitgangspunten

Om onze doelen te bereiken hanteren we de volgende uitgangspunten:



Algemeen

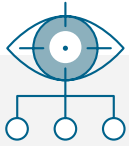
- We gaan uit van een eigen verantwoordelijkheid van onze inwoners en bedrijven. We werken daarom samen vanuit vertrouwen en handelen daarnaar door met elkaar, zoveel mogelijk aan de voorkant, het gesprek aan te gaan.
- We bieden inwoners en bedrijven in eerste instantie de mogelijkheid om zelf met een oplossing te komen, waarbij we aanbieden mee te denken en te adviseren.
- De bedoeling achter de regels staat bij ons voorop.
- We handelen daadkrachtig, deskundig en proactief.
- We zijn benaderbaar en betrouwbaar voor onze inwoners, bedrijven en partners.
- We communiceren begrijpelijk, transparant en vlot.
- We bewaken een gelijke behandeling en gelijke procedures.
- We kijken integraal en samen met onze partners naar alle betrokken belangen. We informeren elkaar tijdig over relevante ontwikkelingen en zoeken elkaar actief op.



Vergunningen

- We stimuleren initiatiefnemers in overleg te gaan met belanghebbenden en om bij het initiatief rekening te houden met de overige betrokken belangen.
- We beoordelen initiatieven integraal en vanuit mogelijkheden: 'ja, mits'. Hiervoor informeren en betrekken we onze samenwerkingspartners zo vroeg mogelijk bij deze beoordeling.
- De diepgang van beoordeling is afhankelijk van de wettelijke kaders, de risico's van de activiteit (risico gestuurd) en de prioriteit die daaraan is gegeven.
- We zijn transparant over de vergunningsprocedure, houden initiatiefnemer proactief op de hoogte van de voortgang, en zijn duidelijk over wat we van initiatiefnemer verwachten.
- Besluiten nemen we tijdig, deskundig, we wegen daartoe alle betrokken belangen en zijn open over de gemaakte afwegingen.





Toezicht

- We beschermen de omgevingskwaliteit door preventief en proactief optreden in gezamenlijkheid met onze samenwerkingspartners. We zijn daarvoor zichtbaar en toegankelijk.
- We laten risico, prioriteit en (naleef)gedrag van invloed zijn op controlefrequentie.
- We informeren niet alleen over de geldende regels, maar leggen ook het waarom van deze regels uit om de bewustwording bij betrokkenen te bevorderen en adviseren over de te nemen maatregelen.
- We kijken samen met betrokkenen naar een oplossing en leggen uit waarom we al dan niet over gaan tot handhaving. We leggen ook uit waar we van zijn en waarvan niet.
- Als er ruimte toe is, bieden we bij overtredingen eerst informeel de mogelijkheid deze te herstellen. Bij overtredingen met acuut gevaar of andere spoedeisende belangen, wordt direct opgetreden. We leggen de keuze daartoe aan betrokkenen uit.



Handhaving

- We bekijken overtredingen vanuit mogelijke (legalisatie) oplossingen: 'ja, mits'.
- Als legalisatie geen mogelijkheid is, zetten we op constructieve, en waar mogelijk informele, manier in op beëindigen en beëindigd houden van de overtreding. We gaan daartoe in gesprek met betrokkenen en onze samenwerkingspartners.
- Een bestuurlijke sanctie is aan de orde als een informele oplossing niet vlot wordt bereikt en/of betrokkenen niet bereid zijn tot medewerking.
- Wanneer we bestuurlijke sancties inzetten, leggen we dit uit aan betrokkenen zodat de regels en de bedoeling erachter worden begrepen. Ter bevordering van een gelijke behandeling hanteren we de Landelijke Handhavingsstrategie en vaste procedures. De keuze in inzet is afhankelijk van de concrete feiten en omstandigheden van het geval.
- We verifiëren bij betrokkenen of helder is welke maatregelen er getroffen moeten worden en binnen welke termijn.



4. De uitvoering

De strategieën

De aanpak die we kiezen voor de uitvoering van vergunningverlening, toezicht of handhaving, verdelen wij in vijf verschillende strategieën. Met deze uitvoeringsstrategieën denken we het meeste effect te behalen op onze doelstellingen en de daartoe gestelde prioriteiten en uitgangspunten. Ze zijn onderling met elkaar verweven en er gezamenlijk op gericht om de omgevingskwaliteit en het naleefgedrag te vergroten, risico's daarmee te beperken en een goede uitvoeringskwaliteit, dienstverlening en samenwerking te waarborgen. De uitvoeringsstrategieën zijn ook gebaseerd op de landelijke strategieën (zoals collectieve kwaliteitsnormering, Landelijke Handhavingsstrategie en grenzen aan gedogen) en geven inwoners, bedrijven en bezoekers in onze regio inzicht in hoe we ons werk doen.



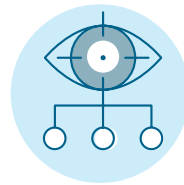
Preventiestrategie

Aanpak ter voorkoming van risico's



Vergunningenstrategie

Aanpak ter regulering van activiteiten



Toezichtstrategie

Aanpak ter monitoring van activiteiten



Sanctiestrategie

Aanpak van overtredingen



Gedoogstrategie

Aanpak bij niet-handhaven

Preventiestrategie



Deze aanpak ziet op het voorkomen van risico's in de leefomgeving van onze regio. We willen de eigen verantwoordelijkheid van onze inwoners en bedrijven voor een goede kwaliteit van de fysieke leefomgeving stimuleren en de naleving van regels bevorderen. Dit vraagt om het creëren van intrinsieke motivatie voor de naleving van regels. Dit wordt nog belangrijker wanneer deregulering en zorgplichten steeds meer gemeengoed worden onder het omgevingsrecht. Hiertoe zijn preventieve instrumenten nodig die inwoners, bedrijven en bezoekers stimuleren en motiveren de regels uit zichzelf na te leven. Deze preventieve instrumenten kunnen worden ingezet in plaats van of aanvullend op het toezicht. We kiezen daarom voor de volgende werkwijzen.

Persoonlijk contact en in verbinding staan

De rode draad van onze uitvoering ziet vanuit preventie op het in gesprek gaan met betrokkenen. Daardoor verwachten wij goed met hen in verbinding te komen. Dit stelt ons in staat om te informeren over geldende wet- en regelgeving, de bedoeling erachter uit te leggen en begrip en urgentie te kweken voor naleving ervan. Belangrijk hierbij is dat we laten zien wat we in onze taakuitvoering doen en waarom we dat doen. Denk hierbij aan een gesprek over de wenselijkheid en haalbaarheid van een initiatief voordat een aanvraag wordt ingediend. Maar ook bijvoorbeeld aan een overleg waar we in gesprek gaan met een overtreder en omwonenden over oplossingsrichtingen. Of juist een kort gesprek met een melder waarin we toelichten waarom wij niet (kunnen) optreden en welke opties diegene wel heeft (zoals buurtbemiddeling). Hierdoor worden de juiste verwachtingen gewekt, transparantie en duidelijkheid geboden, knelpunten tijdig besproken, procedures vlot behandeld en juridische procedures voorkomen.

Hiervoor willen we steeds beter gebruik gaan maken van de mogelijkheden die het omgevingsrecht ons biedt of gaat bieden. Te denken valt bijvoorbeeld aan instrumenten zoals vooroverleg/intaketafel, omgevingstafel en omgevingsdialoog. Van al deze instrumenten onderzoeken we nog of ze haalbaar zijn/worden. En wellicht zijn er nog andere vormen van overleg te bedenken. Vaststaat dat dit persoonlijk contact en het in verbinding staan met onze inwoners en bedrijven van groot belang is voor het steeds effectiever en efficiënter uitvoeren van onze taken. We willen hier dan ook meer op in gaan zetten.

Voorlichting en samenwerking

Bekendheid met regels bevordert de naleving ervan. Daar zetten we in regio Rivierenland al jaren in op de voorlichting over (veranderende) regels. Dit doen we door onze websites actueel te houden, vragen te beantwoorden die in een gesprek, telefonisch of schriftelijk worden gesteld en door het indienen van informatieverzoeken en conceptaanvragen ('vooroverleg') mogelijk te maken. Maar ook door onze brieven steeds begrijpelijker te maken. Dit is echter vrij reactief en gebeurt enkel als betrokkene zich ervan bewust is dat er regels zijn voor dat wat hij wil doen of al met ons in contact staat.

Een proactieve voorlichting is steeds meer nodig. Niet wachten tot een vraag wordt gesteld, maar informatie aanbieden op eigen initiatief omdat wij dit noodzakelijk vinden. Het vergroten van de bekendheid met regels en het achterliggende doel van deze regels (het waarom) leidt namelijk aantoonbaar tot minder overtredingen en voorkomt risico's voor de leefomgeving. We zien dat in onze regio bijvoorbeeld naar aanleiding van brochures over de aanleg van riolering of over de aandachtspunten rondom natuur en beschermde diersoorten bij sloop. Doordat we deze brochures actief verstrekken en daarin een contactpersoon opnemen, zien we dat betrokkene makkelijker vragen stelt, sneller de juiste informatie vindt en zich meer verantwoordelijk toont voor een goede uitvoering van de activiteit. Tijdig juiste informatie vinden, voorkomt ook (herstel)kosten voor betrokkene achteraf.

De verandering van het omgevingsrecht en de komst van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen, legt nog meer verantwoordelijkheid voor een juiste uitvoering neer bij de inwoners en bedrijven. Dit vraagt om meer voorlichting aan de voorkant, zodat een (te) grote verschuiving wordt voorkomen naar toezichtcontroles. We willen daarom meer gaan voorlichten en daartoe ook meer de samenwerking aangaan met (branche)organisaties en samenwerkingspartners. Zo bereiken we gericht een breder publiek en wordt de verantwoordelijkheid steeds meer 'van ons allemaal'.

Betrokkenheid stimuleren en acceptatie creëren

Acceptatie van regels bevordert het verantwoordelijkheidsgevoel voor de naleving ervan. Hiervoor is nodig dat regels, de bedoeling erachter en de urgentie ervan worden begrepen. Zoals gezegd willen we daartoe meer aan voorlichting doen. Maar het betrekken van inwoners en bedrijven bij regels en de uitvoer ervan is net zo belangrijk. De verandering van het omgevingsrecht brengt immers ook een beweging mee 'van verzorgd worden naar participeren in'. Dit vraagt om onderlinge samenwerking, verantwoordelijkheid en vertrouwen.

Binnen onze vergunningverlenende, toezichthoudende en handhavende taken kan dit op diverse manieren. Denk aan het bieden van ruimte in een vergunningsprocedure aan aanvrager en omwonenden om samen na te denken over hoe de activiteit kan worden uitgevoerd met zo min mogelijk belasting voor de omgeving. En het bieden van ruimte aan overtreder en andere betrokkenen om samen een oplossing te bedenken voor herstel van een strijdige situatie.

Dat betekent vanuit onze taakuitvoering dat wij in die gevallen waarin betrokkenen die verantwoordelijkheid voor een gezamenlijke oplossing pakken, minder vaak voorschriften of maatregelen hoeven voor te schrijven. We kunnen dan juist meer het gesprek aangaan, meedenken en als adviseur optreden. Deze betrokkenheid stimuleren wij door de bedoeling en urgentie van de regels uit te leggen, betrokkene te adviseren over hoe hij andere belanghebbenden kan betrekken bij zijn activiteiten, mee te denken in gezochte oplossingen en zelf te accepteren dat niet alles meer altijd strak geregeld is. Met andere woorden: we zeggen niet (altijd) meer wat de ander moet doen, maar vragen (vaker) wat de ander kan en gaat doen en vertrouwen erop dat dit ook gebeurt.

Aanvullend voelen wij een verantwoordelijkheid om regels waarover onduidelijkheid of verminderd draagvlak bestaat, ter discussie te stellen bij de opsteller van deze regels (zover het lokale overheid betreft). Dit start aan de voorkant, waar we vanuit onze deskundigheid en specialisme adviseren over de inhoud van lokale regels en de uitvoerbaarheid ervan. Maar ook aan de achterkant, waar we analyseren waarom er een lek bestaat op de naleving van specifieke regels en dit teruggeven aan de opsteller.



Vergunningen- strategie

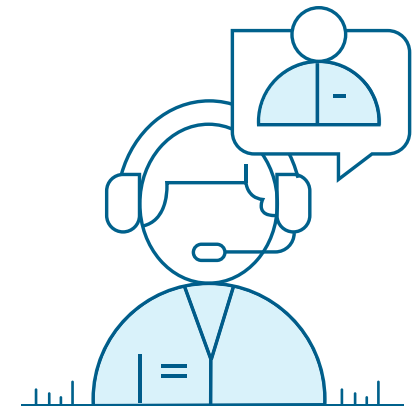


Deze aanpak geeft aan op welke wijze we vergunningsaanvragen beoordelen en meldingen behandelen. We willen een goede kwaliteit van de leefomgeving bevorderen en daaraan bijdragen door op een betrouwbare en deskundige wijze de aanvragen en meldingen tot het uitvoeren van omgevingsactiviteiten te behandelen. Daarbij geldt voor de uitvoering dat we verplicht zijn tot het in behandeling of ontvangst nemen van alle aanvragen en meldingen. We hebben daarin geen keuze. Wel hebben we de ruimte om verschil aan te brengen in de diepgang van toetsing. Door de aandacht vooral te richten op de meest risicovolle en prioritaire aspecten, te werken met vaste toetsingskaders en initiatieven integraal en vanuit 'ja, mits' te beoordelen, verwachten we het meest optimaal te kunnen bijdragen aan een goede omgevingskwaliteit. Voor alle vergunnings- en meldingsprocedures, werken we onze werkwijze per stap uit in een workflow managementsysteem. Daarbij hanteren we in ieder geval de volgende basiswerkwijze.

Service bieden

Inwoners en bedrijven krijgen (steeds meer) eigen verantwoordelijkheid binnen het omgevingsrecht. Wij vertrouwen er ook op dat zij deze verantwoordelijkheid nemen. En zich zo nodig laten informeren door een deskundige adviseur. Vanuit onze zorg voor de (fysieke) leefomgeving in de regio, bieden wij onze inwoners en bedrijven wel hulp. Vooral met het verstrekken van de juiste informatie en door mee te denken over de te doorlopen vergunningsprocedure. Met name in de voorbereiding ervan. Een investering aan de voorkant van een vergunning of meldingsprocedure, leidt namelijk tot een betere en vollediger aanvraag of melding. Ook geeft dit tijdig inzicht over alle betrokken belangen bij een initiatief. Dit stelt de initiatiefnemer in staat om al in een vroeg stadium afstemming met derden te zoeken. Daardoor verlopen procedures soepeler en sneller. Het stelt ons in staat om kwalitatief betere besluiten te nemen, waar in de beoordeling oog is geweest voor alle betrokken belangen. Het geeft ons ook de mogelijkheid om al in een vroeg stadium betrokkenen te informeren over de geldende wet- en regelgeving en de bedoeling erachter. Zowel initiatiefnemer als overige betrokkenen weten dan beter wat ze kunnen verwachten. Dit leidt tot meer begrip voor een genomen besluit en tot minder juridische procedures, minder overtredingen en minder omgevingsklachten.

Daarom denken we aan de voorkant mee over wat wenselijke en haalbare initiatieven zijn, kunnen we een adviserend bezoek aan locatie of bedrijf brengen, bieden we de mogelijkheid tot indienen van vooroverleg/conceptaanvragen en adviesverzoeken en blijven we de mogelijkheden onderzoeken om in de toekomst meer service te bieden (zoals het bespreken van complexe initiatieven 'aan tafel' met alle betrokken specialismes en partners).



(Omgevings)kwaliteit bewaken

Het behandelen van vergunningen en meldingen is voor ons geen doel op zich. We doorlopen deze procedures ter bescherming van een goede omgevingskwaliteit. Over de regels die hiervoor worden gesteld moet dan ook zorgvuldig worden nagedacht: ze moeten voldoende bescherming bieden maar ze moeten ook initiatiefnemers in staat stellen de leefomgeving te benutten. Daar horen algemene regels (zoals die in het omgevingsplan of de omgevingsverordening) bij, aangevuld met een stelsel van vergunningen en meldingen om zo een juiste afweging te kunnen maken van de belangen die bij een initiatief spelen. De kwaliteit, toepasbaarheid en eenduidigheid van deze regels bepalen voor een groot deel het gemak waarmee procedures worden doorlopen. In de uitvoering van vergunningverlening hebben we dan ook de belangrijke taak om de effectiviteit, nut en noodzaak van deze regels te blijven toetsen en daarover te adviseren zodat deze op een juiste wijze de omgevingskwaliteit blijven beschermen.

In onze procedures kijken en denken we daarom mee met initiatieven. We gaan uit van 'ja, mits'. Hiervoor gaan we in gesprek met betrokkenen, kijken we zorgvuldig naar belangrijke omgevingswaardes (zoals bodemkwaliteit, geluid, externe veiligheid, natuur en historische waarde), raadplegen we deskundige adviseurs en betrekken we belangrijke partners. Samen bekijken we hoe een initiatief het beste kan bijdragen aan een verbetering van de omgevingskwaliteit. Dit betekent ook dat we een initiatief niet zo maar weigeren. Als het de omgevingskwaliteit niet ten goede komt, bekijken we wat wel kan en gaan we daarover persoonlijk het gesprek aan met de initiatiefnemer.

Bij de beoordeling van een initiatief richten we ons op de meest risicovolle en prioritaire zaken: we hebben aandacht voor wat er echt toe doet. Voor het overige vertrouwen we erop dat initiatiefnemer zijn verantwoordelijkheid neemt. Dit betekent dat we voor de diepgang van toetsing aansluiten bij onze risicoanalyse en het volgende hanteren:

- Activiteiten of aspecten met een hoog risico: we toetsen alle onderdelen grondig op het voldoen aan de gestelde normen waarbij we alle details van de aanvraag of melding diepgaand beoordelen, narekenen of meten.
- Activiteiten of aspecten met gemiddeld risico: we toetsen aanvragen of meldingen aan de hand van de meest relevante voorschriften (zoals die voor veiligheid en gezondheid) en op kenmerkende details. Dit doen we op basis van kennis en ervaring, waarbij we gebruik maken van toetsprotocollen, detailtekeningen, rapportages en narekening of -meting.
- Activiteiten of aspecten met een laag risico: we toetsen aanvragen en meldingen op hoofdlijnen op het voldoen aan de gestelde normen. Hiervoor controleren we onder andere of tekeningen en berekeningen kloppen door op basis van onze kennis en ervaring de rekenmethode te beoordelen of de gegevens te vergelijken met andere specificaties.

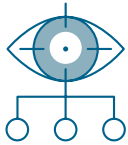
De vaste toets- en beoordelingskaders en de gewenste diepgang daarin worden door inhoudelijk deskundigen verder uitgewerkt in toetsprotocollen die we bij het beoordelen van vergunningen en behandelen van meldingen gebruiken. Zo kunnen we flexibel in (blijven) spelen op risico's en ontwikkelingen zoals Best Beschikbare Technieken binnen het milieudomein of de beweging die gaande is rondom private kwaliteitsborging in het bouwdomen. Het stelt ons ook beter in staat om de kwaliteit en uniformiteit van toetsing te waarborgen.

Transparant, betrouwbaar en begrijpelijk besluiten

Een initiatiefnemer mag niet verrast worden door het besluit dat wordt genomen. Dat betekent niet alleen dat we voor het starten van de procedure hulp bieden, uitleg geven en duidelijk zijn, maar dat we ook tijdens de procedure in gesprek blijven met initiatiefnemer over wat hij kan verwachten. Maar ook over wat van hem verwacht wordt. Hiertoe informeren we proactief over de status van de procedure, zijn we transparant over de afwegingen die gemaakt worden en communiceren we in begrijpelijke taal over het besluit dat genomen zal worden. Niet alle betrokkenen hoeven het eens te zijn met het schriftelijke besluit, maar het moet voor hen wel te volgen zijn wat we hebben overwogen, hoe we tot ons besluit zijn gekomen en wat op schrift staat valt voor hen te begrijpen. Ook de eventuele voorwaarden waaronder een initiatief uitgevoerd mag worden zijn begrijpelijk en zijn maar op één manier uitlegbaar. Om dit te waarborgen wordt in de uitvoering gebruik gemaakt van collegiale toetsing.



Toezichtstrategie



Deze aanpak geeft aan op welke wijze we toezien op omgevingsactiviteiten. Het zegt welke basiswerkwijzen we kiezen om het meeste effect op onze doelen te kunnen bereiken. We gaan daarbij uit van het principe dat van het houden van toezicht een preventieve werking uitgaat, waardoor een deel van de overtredingen wordt voorkomen. Toezichthouders kunnen met het voorlichten, adviseren en afspraken maken met betrokkenen in veel gevallen namelijk overtredingen voorkomen. Maar er ligt ook een belangrijke taak voor ons om met het houden van toezicht activiteiten in beeld te krijgen die buiten ons zicht plaatsvinden. Deze activiteiten kunnen namelijk ongemerkt tot nadelige gevolgen leiden voor de omgeving of kunnen zelfs ondermijnend zijn.

De wijze waarop we het toezicht uitvoeren is afhankelijk van risico, prioriteit en (naleef)gedrag. Daarom kiezen we voor alle omgevingsactiviteiten zowel in de realisatiefase¹ als in de gebruiksfase² en ongeacht de aanleiding van het toezicht³ voor de hier genoemde basiswerkwijzen. Deze werkwijze en de aandachtspunten daarbij werken we per omgevingsactiviteit gedetailleerder uit in werkprocessen en toezichtprotocollen. Dit houdt onze uitvoering flexibel, waarmee we goed kunnen (blijven) inspelen op ontwikkelingen in het omgevingsrecht, inzicht in risico's en kennis van technieken. Maar ook kunnen we daardoor gelijke procedures garanderen en kunnen we de effectiviteit van onze werkwijze jaarlijks evalueren en zo nodig eenvoudig bijsturen.

Preventief en proactief

De Omgevingswet geeft de belangrijke taak aan ons mee om de kwaliteit van de leefomgeving te beschermen. Omdat voorkomen beter is dan genezen, richten we ook de aandacht van toezicht meer op de voorkant: we willen met het houden van toezicht zoveel mogelijk overtredingen voorkomen en het nemen van eigen verantwoordelijkheid voor een juiste uitvoering van de activiteit door inwoners en bedrijven stimuleren.

Beide worden in de toekomst steeds belangrijker. Ontwikkelingen kunnen immers de rol van het toezicht veranderen. Een voorbeeld is de mogelijke komst van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen waarbij de toezichtstaak van een deel van de nieuwbouw (waarbij we invloed hebben tijdens de bouw) verschuift naar toezicht op bestaande bouw (waarbij opsporing van overtredingen lastiger kan zijn). We zien dergelijke ontwikkelingen in steeds meer wettelijke kaders omdat deze wettelijke kaders ook uitgaan van een eigen verantwoordelijkheid van uitvoerenden. Daarom is het nodig dat we de bekendheid met regels, risico's en maatregelen vergroten voordat de activiteit wordt uitgevoerd en tegelijkertijd stimuleren dat inwoners en bedrijven zelf gaan zorgen voor een juiste uitvoering van de activiteiten.

Daarmee wordt het belang van een preventieve werking van het toezicht benadrukt. Hiervoor is nodig dat we veel in het gebied komen, buiten zichtbaar zijn, in contact staan met en bereikbaar zijn voor de omgeving, tijdig betrokkenen informeren en hen zo nodig adviseren. Jaarlijks analyseren we daarom wat we moeten doen om nog meer preventieve werking uit te laten gaan van ons toezicht.

¹ bijvoorbeeld bij nieuwbouw, oprichting bedrijf en uitvoeren werkzaamheden

² bijvoorbeeld bij gebruiksveiligheid bestaande bouw of een bedrijf dat inwerking is

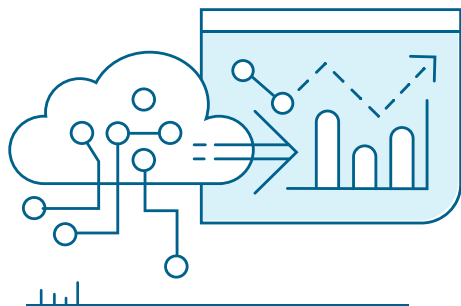
³ zoals melding, vergunning, programmering, etc.

Data- en informatie gestuurd

Om proactief, efficiënt en effectief onze toezichtcapaciteit in te kunnen zetten, verzamelen we data en analyseren we deze. Zo komen we tot informatie die in beeld brengt waar in de regio welke inzet nodig is: wat zijn de risicovolle activiteiten, aspecten, bedrijven, gebieden etc.? Op deze wijze kunnen we beter voorspellen waar inzet van toezicht nodig is of wordt. En kunnen we ook beter inschatten welke aanpak noodzakelijk is: gaan we fysiek langs (alleen of met een partner), houden we administratief toezicht of zetten we bepaalde (innovatieve) middelen in? Kortom: door het gebruik van data-analyse kunnen we 'slimmer' toezicht houden.

Risico- en prioriteitgericht

We richten onze aandacht op dat wat de meeste risico's met zich meebrengt en in ons beleid de hoogste prioriteit heeft gekregen. De mate waarin we toezicht houden en de diepgang waarmee we het toezicht uitvoeren wordt daarmee gestuurd door het effect dat de activiteit heeft op de fysieke leefomgeving en/of de kans op niet-naleving van de regels daarbij. Concreet betekent dit dat we grondiger toezicht houden op die aspecten waarbij de risico's het grootst zijn. Hiermee ligt onze focus het meest op het beheersen van de negatieve effecten voor veiligheid en gezondheid nu dat onze hoogste prioriteit heeft.



Daarom sluiten we voor de diepgang van het toezicht aan op de risicoanalyse en hanteren we de volgende toezichtniveaus:

1. **Activiteiten of aspecten met een hoog risico:** verleende vergunningen, afgehandelde meldingen of ontvangen klachten controleren we grondig op alle kritische details. We doen dit op basis van kennis en ervaring, waarbij we gebruik maken van toezichtprotocollen. In de gebruiksfase worden de activiteiten onderworpen aan periodiek toezicht, dat afgestemd wordt op risico, naleefgedrag en omgeving.
2. **Activiteiten of aspecten met een gemiddeld risico:** verleende vergunningen, afgehandelde meldingen of ontvangen klachten controleren we op de meest relevante voorschriften (zoals die voor veiligheid en gezondheid). We laten ons hierbij leiden door kennis en ervaring en maken gebruik van 'snelle hulpmiddelen' zoals (digitale) tekeningen. We pakken deze taken zoveel mogelijk regionaal, uniform en programatisch (branche- of themagericht) op.
3. **Activiteiten of aspecten met een laag risico:** hierbij controleren we niet actief. Als de capaciteit het toe laat, voeren we wel steekproefsgewijs een controle uit voor een indicatie op de naleving (wanneer de naleving verslechtert, kan dat aanleiding zijn om de activiteit hoger te gaan prioriteren). Handhavingsverzoeken op deze activiteiten moeten vanwege onze handhavingsplicht overigens wel altijd opgevolgd worden.

In onze toezichtprotocollen werken we verder uit welke onderdelen of details we controleren en op welke wijze we dit doen. We integreren hierin zoveel mogelijk landelijk ontwikkelde protocollen en richtlijnen om voldoende kwaliteit van het toezicht en een gelijke behandeling voor een ieder te garanderen.

Integraal en samen

Vanwege de samenhang van verschillende waarden in onze leefomgeving, kijken we zoveel mogelijk integraal en werken daartoe ook samen met onze partners. Dit betekent dat we bij het uitvoeren van toezicht kijken naar de diverse relevante aspecten, ook als deze niet de directe aanleiding van het toezicht vormen. Hierdoor kunnen we ook signaleren voor onze samenwerkingspartners. We voeren het toezicht gezamenlijk uit wanneer de complexiteit van de activiteit om meer specifiek inhoudelijke kennis vraagt.



Communiceren en overtredingen rapporteren

Ter bevordering van het naleefgedrag en het nemen van eigen verantwoordelijkheid door inwoners en bedrijven, zetten we in op het verkleinen van de kans dat niet-naleving zich voordoet. Jarenlang is de aandacht van het toezicht uitgegaan naar controle op de regels. We willen ons in de komende beleidsperiode meer gaan richten op het gedrag dat aan de naleving van regels ten grondslag ligt. Hiervoor is het nodig om meer bewustwording te creëren bij betrokkene over regels, het waarom van deze regels en de effecten die zijn gemoeid met het niet-naleven van deze regels. We willen daarom nog meer gaan inzetten op de communicatie en samenwerking met inwoners en bedrijven. We waken ervoor dat we daarbij op de stoel van betrokkene gaan zitten: we leggen de verantwoordelijkheid voor een constructieve oplossing neer daar waar die hoort. We stemmen daartoe af met betrokkene. We bieden betrokkene op deze wijze ook de ruimte om zelf over te gaan tot herstel van eventuele overtredingen.

Overtredingen en herstel daarvan leggen we vast in ons VTH-systeem zodat deze data kan worden gebruikt voor analyse (van bijvoorbeeld naleefgedrag). Als een oplossing niet vlot wordt bereikt en/of betrokkene niet bereid is tot medewerking, gaan we over tot handhaving door middel van een formele sanctie. In situaties waar acuut gevaar dreigt of andere spoedeisende belangen direct optreden vereisen gaan we altijd over tot een formele handhavingssanctie. Als we tot toepassing van een handhavingssanctie overgaan, leggen we de keuze hiertoe uit aan betrokkene. We maken in deze gevallen een rapport op van de feiten en omstandigheden van de overtreding. Om te komen tot dit rapport, maken we gebruik van onze toezichtprotocollen en de Landelijke Handhavingstrategie. Over het opstellen van dit rapport zijn we transparant naar betrokkene en zo nodig verstrekken we de meest relevante gegevens via een bevindingenbrief.

Sanctiestrategie



Deze aanpak geeft aan op welke wijze we optreden tegen overtredingen. Het uitvoeren van onze handhavende taak is erop gericht om overtredingen te beëindigen, herhaling te voorkomen en de gevolgen ervan te beperken of te herstellen. Dit doen we door zoveel mogelijk op constructieve en informele wijze het gesprek met betrokkene aan te gaan. Maar als een informele oplossing niet vlot wordt bereikt en/of betrokkene niet bereid is tot medewerking, zetten we een passende bestuurlijke sanctie in. We hebben namelijk niet alleen de bevoegdheid om op te treden, maar we zijn daartoe ook verplicht gelet op het algemeen belang dat is gediend met handhaving (zogenoemde 'beginselplicht tot handhaven'). Alleen als sprake is van bijzondere omstandigheden, dan mogen we van handhaving afzien.

Op het juiste moment, op de juiste plek, de juiste interventie is waar wij ons toe inzetten. Daarvoor zijn de concrete feiten en omstandigheden van het geval bepalend. In elke situatie wordt bepaald welke aanpak het beste is en welke maatregelen passend zijn. Ter bevordering van een gelijke behandeling gebruiken we daarbij de Landelijke Handhavingstrategie, onze richtlijn voor geharmoniseerde sancties en vaste werkprocessen. De keuze in aanpak en maatregelen leggen we altijd aan betrokkene uit.

Landelijke Handhavingstrategie

De basiswijze waarop we optreden tegen overtredingen wordt gevormd door de Landelijke Handhavingstrategie (LHS⁴). De LHS dient om passend en uniform in te kunnen grijpen bij bevindingen die zijn gedaan tijdens het toezicht en verbindt het bestuurs- en strafrecht met elkaar. Afhankelijk van de ernst van de overtreding en het gedrag van de overtreder wordt via de interventiematrix gekozen voor een handhavingsaanpak. We verwerken de LHS in onze werkprocessen van toezicht en handhaving om een juiste uitvoering te borgen. Als de LHS wordt geactualiseerd, zullen wij onze werkprocessen daarop bijstellen.

⁴ Landelijke Handhavingstrategie, zie www.infomil.nl



Via de volgende stappen wordt tot het juiste optreden gekomen:

Stap 1

Positionering bevinding in de interventiematrix

Aan de hand van het gedrag van de overtreder en de (gevolgen van de) overtreding wordt de uitgangspositie in de interventiematrix (zie volgende pagina) bepaald. Bij verzachtende argumenten (zoals legalisatie) wordt de bevinding één segment naar links en vervolgens één segment naar onder in de matrix verplaatst. Bij verzwarende argumenten (waaronder recidive) is de verplaatsing één segment naar rechts en vervolgens één segment naar boven. Als er meer verzachtende of verzwarende argumenten zijn, levert dit toch maar één verplaatsing op.

Stap 2

Bepalen verzwarende omstandigheden

De toezichthouder bepaalt of er verzwarende aspecten zijn die betrokken moeten worden bij de afweging om het bestuurs- en/of strafrecht toe te passen. Hoe meer verzwarende aspecten, hoe meer reden om naast bestuursrechtelijk ook strafrechtelijk te handhaven.

- Verkregen financieel voordeel
- Status overtreder / voorbeeldfunctie
- Financiële sanctie heeft vermoedelijk geen effect
- Combinatie met andere relevante delicten
- Medewerking van deskundige derden
- Normbevestiging
- Waarheidsvinding

Stap 3

Bepalen of inzet bestuurs- en/of strafrecht nodig is

De toezichthouder bepaalt of toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht nodig is op basis van de beoordeling van de bevinding met de interventiematrix (stap 1) en de afweging van verzwarende aspecten (stap 2). Hierdoor vindt een weloverwogen inzet van het bestuursrecht, het bestuurs- én strafrecht of alleen het strafrecht plaats.

Stap 4

Optreden met de interventiematrix

De LHS gaat uit van het in principe zo licht mogelijk starten met interveniëren gericht op herstel en het vervolgens snel inzetten van zwaardere interventies als naleving uitblijft.

Stap 5

Vastlegging

De doorlopen stappen en genomen beslissingen worden verifieerbaar en transparant vastgelegd.

Via deze interventiematrix van de LHS wordt de bevinding gepositioneerd en het optreden bepaald:

DE MOGELIJKE GEVOLGEN ZIJN:

Aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar → 4	Strafrecht BSBm/PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD Verscherpt toezicht	Strafrecht BSBm/PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD Verscherpt toezicht	Strafrecht BSBm/PV Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod/sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaat of erkenning Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD	Strafrecht PV Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod/sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaat of erkenning Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD
Van belang → 3	Strafrecht BSBm/PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen	Strafrecht BSBm/PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht	Strafrecht BSBm/PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht	Strafrecht PV Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod/sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaat of erkenning Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD
Beperkt → 2	Bestuursrecht herstellend Aanspreken/informeren	Strafrecht BSBm/PV Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen	Strafrecht BSBm/PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht	Strafrecht PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD
Vrijwel nihil → 1	Bestuursrecht herstellend Aanspreken / informeren	Bestuursrecht herstellend Aanspreken / informeren	Strafrecht BSBm/PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen	Strafrecht PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen
	A ↑ Goedwillend Onbedoeld, proactief	B ↑ Moet kunnen Onverschillig	C ↑ Calculerend Bewust belemmerend en/of risico nemend	D ↑ Bewust en structureel/Crimineel Fraude, Oplichting, Witwassen

Informeel overleg

Informeel herstel staat bij ons voorop. De LHS biedt daartoe de ruimte omdat het uitgaat van het principe zo licht mogelijk te starten met interveniëren en pas zwaardere interventies inzetten als naleving uitblijft. Daarom gaan we na constatering van een overtreding zoveel mogelijk eerst het gesprek aan met betrokkene. In dit gesprek informeren wij betrokkene over de regels, de bedoeling achter deze regels en de overtreding die is geconstateerd. Als er ruimte toe is, wordt (zoveel mogelijk al in de toezichtfase) samen bekeken of de situatie kan worden opgelost door bijvoorbeeld legalisatie of informeel herstel. In dat geval wordt een afspraak gemaakt over de termijn waarbinnen de oplossing wordt gerealiseerd.

→ Handhavingsverzoek

Er is minder ruimte voor informeel overleg als er een handhavingsverzoek is ingediend door een belanghebbende derde. Er geldt dan in beginsel een korte wettelijke termijn van acht weken voor ons handhavend optreden. Dit ter bescherming van de derde die kennelijk nadelige gevolgen ervaart van de overtreding. Als de overtreder binnen deze termijn van acht weken proactief meewerkt aan tijdig herstel van de situatie, kan het opleggen van een sanctie alsnog achterwege blijven. Anders zijn we genooddaakt tot het opleggen van een formele sanctie.

→ Acuuu gevaar of andere spoedeisende belangen

Bij overtredingen met acuuu gevaar of andere spoedeisende belangen, wordt ook direct handhavend opgetreden. Dat is bijvoorbeeld vaak het geval wanneer de overtreding boven in de interventie-matrix wordt gepositioneerd of dat er naast het bestuursrecht ook strafrecht wordt toegepast. Er is dan geen ruimte om een informele oplossing te zoeken.

Daadkrachtig optreden

Slaagt het informeel overleg niet omdat een oplossing niet vlot wordt bereikt en/of betrokkene niet meewerkt, dan treden we daadkrachtig op. Dit betekent dat we dan een formeel besluit nemen tot het toepassen van een sanctie conform de LHS. Om een gelijke behandeling te bevorderen maken we hierbij gebruik van onze richtlijn geharmoniseerde sancties (bijlage 2). Daadkrachtig optreden betekent ook dat we het handhavend optreden doorzetten totdat de overtreding volledig is hersteld. We gaan dus altijd tot effectivering van de sanctie over als de overtreding niet tijdig is beëindigd. Er vindt geen nieuwe afweging plaats. Dit is een vast proces zodat we gelijke procedures en gelijke behandeling kunnen garanderen.

Het toepassen van een sanctie wordt duidelijk gecommuniceerd naar betrokkene. Dit doen we door eerst een conceptbesluit te sturen ('een voornemen'). Hierin leggen we in begrijpelijke taal uit welke maatregelen nodig zijn en binnen welke termijn. Voordat we deze brief zenden, proberen we telefonisch contact te leggen met betrokkene om de brief aan te kondigen. Zo weet hij wat hij kan verwachten, kunnen we de betekenis van de brief toelichten en is het betrokkene vooraf duidelijk wat hij kan doen als hij het er niet mee eens is. Op het voornemen kan betrokkene binnen twee weken reageren. Zijn reactie wordt meegewogen in het definitieve besluit om al dan niet de sanctie op te leggen.

Optreden tegen eigen / ander bestuursorganen

Het kan voorkomen dat de gemeente en/of een ander bestuursorgaan een overtreding begaat waartegen handhavend moet worden opgetreden. De handhaving is in dat geval niet anders dan hoe we dit toepassen bij inwoners, bedrijven en bezoekers. Dat betekent dat we ook hier eerst een kans bieden tot informeel herstel, maar wanneer daartoe niet vlot wordt overgegaan, we met toepassing van de LHS een formeel besluit tot handhaving nemen. Dit sluit aan bij ons uitgangspunt van een gelijke behandeling en gelijke procedures.

Gedooogstrategie



Deze aanpak geeft aan op welke wijze we besluiten om handhaving achterwege te laten. De 'beginselplicht tot handhaven' is leidend vanwege het algemeen belang dat daarmee is gediend. Het uitgangspunt is dan ook dat regels worden nageleefd en dat zo nodig daarop wordt gehandhaafd. Alleen bij bijzondere omstandigheden kan van handhaving worden afgezien. Om een gelijke behandeling te waarborgen, volgen we de landelijk geformuleerde richtlijnen voor gedogen. Dat betekent dat we kiezen voor de volgende werkwijze.

Landelijke richtlijn 'gedogen in Nederland'

Bij kamernota (Tweede kamer, vergaderjaar 1996-1997, 25 085) is landelijk duidelijkheid geschept over wat gedogen is, of en zo ja in welke gevallen, in welke mate en onder welke voorwaarden gedogen aanvaardbaar kan zijn en welke middelen ingezet worden om de oorzaken van gedoogpraktijken te voorkomen. Wanneer gedogen aan de orde is, volgen wij deze nota. Dat betekent dat wij onder gedogen verstaan: het (nog) niet handhavend optreden na constateren van een overtreding door onze toezichthouders. Met andere woorden: bij ons moet bekend zijn dat er sprake is van een overtreding waarbij wij bewust de keuze maken (nog) niet handhavend op te treden. Wij maken van onze bevoegdheid tot gedogen slechts terughoudend, zorgvuldig en op verantwoorde wijze gebruik. Gedogen is voor ons daarom alleen aanvaardbaar als aan de volgende vier voorwaarden wordt voldaan:

1. Slechts in uitzonderingsgevallen

De afweging die bij het stellen van regels is gemaakt, doen wij niet over. Naleving van de regels is dus het uitgangspunt. In sommige situaties kan gedogen echter rechtvaardig zijn, namelijk wanneer (a) handhaving duidelijk onrechtvaardig is, (b) het achterliggende belang van de regels beter gediend wordt met gedogen dan met naleven of (c) wanneer een ander zwaarwegend belang gedogen rechtvaardigt.

2. Mits beperkt in omvang en/of tijd

Omdat gedogen alleen in uitzonderingsgevallen aan de orde mag zijn, betekent het ook dat het niet langer of in grotere mate mag plaatsvinden dan door de situatie gerechtvaardigd wordt.

Doet de uitzonderingssituatie zich niet meer voor, dan moet alsnog tot handhaving worden overgegaan. Als gedogen omvangrijk wordt of structureel dreigt te worden, moet heroverweging van de regel zelf plaatsvinden. Als dat (nog) niet mogelijk is, moet overwogen worden of legalisering aan de orde kan zijn. Waar (tijdelijk) legalisering van de overtreding mogelijk is, verdient dit altijd de voorkeur boven gedogen.

3. Vindt expliciet en na zorgvuldige kenbare belangenafweging plaats

Gedogen is pas aan de orde wanneer dit door ons, expliciet, schriftelijk en na zorgvuldige kenbare belangenafweging is verklaard. De verklaring tot gedogen moet voor betrokkene duidelijk maken waar deze aan toe is en stelt eventuele derden-belanghebbenden in staat daartegen op te komen. Hierom zal de verklaring tot gedogen volstrekt duidelijk moeten zijn over de gedragingen die gedooogd worden, de termijn gedurende welke dat het geval zal zijn en welke voorwaarden daarbij gelden. Dit alles om de afwijking van de wet zo beperkt mogelijk te houden

4. Is aan controle onderworpen

Afhankelijk van de situatie zal regelmatig toezicht moeten plaatsvinden. Op deze wijze kan worden gecontroleerd of de overwegingen die tot gedogen hebben geleid nog actueel zijn. Ook kan zo worden gecontroleerd of de beperking in tijd, omvang of overige voorwaarden worden nageleefd. Zo niet, dan moet alsnog tot handhaving worden overgegaan.

5. De organisatie

Onze VTH-organisatie

De organisatie van het VTH-werk richten we zodanig in dat we onze taken en verantwoordelijkheden betrouwbaar, deskundig en met een goede kwaliteit uit kunnen voeren. We stemmen het af op dit beleid, waardoor we rekening houden met de effecten en doelen die we willen bereiken en de prioriteiten die we daarvoor hebben gesteld. Zo programmeren we jaarlijks het VTH-werk in het uitvoeringsprogramma. We hebben daarbij oog voor de in de wet gestelde voorwaarden aan de wijze waarop we het werk organiseren.

Voldoen aan kwaliteitscriteria

Om een goede kwaliteit van de uitvoering van VTH-taken te waarborgen, hebben we bij verordening regels gesteld die de landelijke kwaliteitscriteria van toepassing verklaren. Deze kwaliteitscriteria stellen regels voor:

- ➔ Proces (beleid, uitvoeringsprogrammering, werkvoorbereiding, uitvoering, monitoring en evaluatie)
- ➔ Inhoud (inhoudelijke kwaliteit en prioriteiten)
- ➔ Kritieke massa (deskundigheid en continuïteit van het personeel)

Vanuit de verordening zijn we jaarlijks verplicht om mededeling te doen aan de gemeenteraad over het voldoen aan de kwaliteitscriteria. Daarbij moet gemotiveerd opgave worden gedaan over de criteria waaraan niet wordt voldaan.

Scheiding taken

Om een objectieve beoordeling en voldoende kwaliteit te waarborgen, zijn organisatorische scheidingen aangebracht tussen bepaalde uitvoeringstaken. Dit betekent in de uitvoering dat bijvoorbeeld de medewerker die toezicht houdt of handhaaft, niet degene is die de vergunning heeft beoordeeld en verleend.

Roulatiesysteem toezichthouders

Voor objecten, partijen en bedrijven waar frequent en intensief controles worden uitgevoerd, zorgen wij ervoor dat we rouleren in onze toezichtstaak. Dat betekent dat we ervoor zorgen dat toezichthouders periodiek afwisselen in het toezicht op branches en gebieden waarbinnen regelmatig handhavingsactiviteiten worden uitgevoerd. Ter voorkoming van 'blindheid'.

Vastlegging taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden

Voor alle medewerkers die VTH-taken uitvoeren hebben wij de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden vastgelegd in een functiebeschrijving/aanstelling. Meer in het bijzonder hebben we de aanwijzing en organisatie van buitengewone opsporingsambtenaren (Boa's) vastgelegd. Zowel voor de Boa's als voor de toezichthouders, beschikken we over aanwijzingsbesluiten daartoe van het college van burgemeester en wethouders. We houden ook voor alle medewerkers op persoonsniveau bij in hoeverre wordt voldaan aan de kwaliteitscriteria die zien op 'de kritieke massa' (oftewel: het persoonlijk vakmanschap).

Uitbesteden van VTH-taken

Wij beschikken over een regeling voor het uitbesteden van vergunningverlening, toezicht en handhaving aan externe organisaties. Als werk wordt uitbesteed, dan wordt in een overeenkomst concreet vast gelegd om welke taken het gaat, welke middelen ervoor worden ingezet en wordt de uitvoerende verplicht te voldoen aan de kwaliteitscriteria die ook voor onze eigen uitvoering gelden.

Bereikbaarheid buiten kantooruren

We hebben een bereikbaarheids- en beschikbaarheidsregeling voor buiten kantooruren. Hiertoe beschikken we over een piketregeling.

Onze samenwerkingspartners

In onze zorg voor een prettige, veilige en duurzame (fysieke) leefomgeving in regio Rivierenland werken we samen met inwoners, bedrijven en partners. De belangrijkste partners waarmee we op goede en constructieve wijze samenwerken, zijn hieronder genoemd.



Omgevingsdienst
Rivierenland

Omgevingsdienst Rivierenland

Omgevingsdienst Rivierenland (ODR) is een belangrijke samenwerkingspartner. Wettelijk is het verplicht om de zogenoemde 'basistaken' door de omgevingsdienst te laten uitvoeren. Dit zijn VTH-taken op het gebied van milieu. Er zijn echter meer taken bij de ODR belegd. Niet alleen in de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving, maar ook in het adviseren over belangrijke omgevingswaarden zoals bodemkwaliteit, duurzaamheid, geluid, natuur en historie ten behoeve van ruimtelijke ontwikkelingen. Daarmee is ODR voor ons een belangrijke partner in het uitvoeren van VTH-taken en advisering op het gebied van het Omgevingsrecht. Welke taken zij namens ons uitvoert, wordt jaarlijks vastgelegd in een programma. Dit programma stellen we steeds samen op, zodat we samen zorgdragen voor een doelmatige uitvoering.



Gelderse
Omgevingsdiensten

Gelderse Omgevingsdiensten

ODR werkt samen met de zes andere omgevingsdiensten in Gelderland. Ze vormen een stelsel waarin elke omgevingsdienst naast de werkzaamheden voor zijn eigen regio, ook taken voor heel Gelderland uitvoert. Stelseltaken zoals coördinatie en kwaliteit, handhaving complexe bedrijven en de bestuurlijke strafbeschikking milieu zijn daarmee bij één omgevingsdienst belegd die dit voor het hele stelsel uitvoert. ODR voert namens de Gelderse Omgevingsdiensten het ketentoezicht uit, dat zich richt op het terugdringen van milieucriminaliteit.



Gemeenten regio Rivierenland en Provincie Gelderland

Een goede fysieke leefomgeving stopt niet bij onze gemeentegrens. Van bouwprojecten tot bedrijfsketens, van een gezonde lucht tot ondermijnende activiteiten, bij veel uitvoeringstaken hebben we onze buurgemeenten en de provincie nodig. Ook voor onze inwoners en bedrijven is het fijn als er onderling goed wordt samengewerkt en dat zij eenzelfde speelveld hebben als in de omliggende gemeenten. Niet alleen bij vergunningverlening, toezicht en handhaving, maar ook in zoveel mogelijk gelijke regels. Hierom zoeken we bij activiteiten of effecten die de gemeentegrens overschrijden, elkaar op en werken we samen. We overleggen samen over initiatieven, gaan samen op controle en treden zo nodig integraal op. Het regio breed beleggen van VTH-taken bij ODR draagt bij aan deze samenwerking en uniformiteit.



Veiligheidsregio Gelderland-Zuid

De Veiligheidsregio Gelderland-Zuid (VRGZ) is een organisatie voor brandweezorg, geneeskundige hulpverlening en voorbereiding en coördinatie op het gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing in onze regio. We werken daarom vooral samen op het gebied van (brand)veiligheid. We kijken gezamenlijk hoe we steeds beter kunnen zorgen voor een meer samenhangende benadering van en een integrale afweging in initiatieven in de fysieke leefomgeving en leggen dit vast in onderlinge werkafspraken.



Waterschap Rivierenland

Het waterschap zorgt voor voldoende schoon water en veilige dijken. Daartoe zijn regels gesteld. Veel werkzaamheden in de buurt van een dijk, het water of een weg die in beheer is van het waterschap, zijn daarom niet zo maar toegestaan. Vaak is er een vergunning nodig en het waterschap ziet er ook op toe dat deze regels worden nageleefd. Onze VTH-taken vallen dan ook soms samen. In die gevallen stemmen we vergunningverlening, toezicht en handhaving op elkaar af.



Politie en Openbaar Ministerie (OM)

Op het strafrechtelijk vlak werken we samen met politie en Openbaar Ministerie (OM). Bij toepassing van de LHS of wanneer strafrechtelijk optreden is vereist, bijvoorbeeld bij de vervolging van milieu-vertredingen en/of situaties waarbij sprake is van economische delicten, vindt afstemming met deze partners plaats. Deze afstemming gebeurt ook op dossierniveau, bijvoorbeeld bij een constatering van een hennepkwekerij in een woning of bedrijf.



Rijkswaterstaat

Rijkswaterstaat is de uitvoeringsorganisatie die werkt aan een veilig leefbaar en bereikbaar Nederland. De organisatie beheert en ontwikkelt de rijkswegen, -vaarwegen en -wateren en zet in op een duurzame leefomgeving. Ook deze taken vallen soms samen met onze VTH-taken. Ook in die gevallen stemmen we vergunningverlening, toezicht en handhaving op elkaar af.



GGD Gelderland -Zuid

De Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD) heeft als hoofdtak het beschermen, bewaken en bevorderen van de gezondheid. De gezondheid wordt met de komst van de Omgevingswet een expliciet belang dat binnen de VTH-taak moet worden meegewogen. De Omgevingswet gaat ervan uit dat met het gezonder inrichten van de leefomgeving, er veel gezondheidswinst kan worden geboekt. Het is een belang waarmee we (nog) weinig ervaring hebben opgedaan. Het is daarom belangrijk om goed samen te werken met een partner als de GGD die over veel kennis op dit gebied beschikt. We kijken gezamenlijk hoe we steeds beter kunnen zorgen voor een meer samenhangende benadering van en een integrale afweging in initiatieven in de fysieke leefomgeving en leggen dit vast in onderlinge werkafspraken.



Gelders Genootschap

Het Gelders Genootschap is een vereniging van 55 ledengemeenten, waarvan 51 in Gelderland. Binnen deze vereniging wordt gezamenlijk gestreefd naar een goede omgevingskwaliteit, door het in stand houden en bevorderen van de schoonheid van stad en land. Hiertoe worden gemeenten vanuit het Gelders Genootschap geadviseerd over architectuur, cultureel erfgoed, landschap, stedenbouw en infrastructuur.