

GEMEENTE ENSCHEDE

NADERE UITWERKING

BELEID VOOR DE FYSIEKE LEEFOMGEVING

BESTEMMEN, VERGUNNEN, TOEZICHT EN HANDHAVEN

JULI 2023



ENSCHEDE



INHOUDSOPGAVE

1. UITVOERINGSORGANISATIE 3

2. RISICOANALYSES 5

- 2.1 Risicoanalyse Nieuwbouw 5
- 2.2 Risicoanalyse Bestaande bouw 6
- 2.3 Risicoanalyse Ruimtelijke ordening 6
- 2.4 Risicoanalyse APV/VKL 6

3. WKB-BELEID 7

4. DOELEN & INDICATOREN 15

5. STRATEGIEËN 16

- 5.1 Preventiestrategie 16
- 5.2 Strategie Bestemmen 17
- 5.3 Vergunningenstrategie (besluitenstrategie) 19
- 5.4 Toezichtstrategie 24
- 5.5 Sanctiestrategie 30
- 5.6 Afwegingskader gedogen 32

6. HANDHAVINGSVERZOEKEN & -MELDINGEN 33





1. UITVOERINGSORGANISATIE

In dit hoofdstuk beschrijven we de inrichting van onze organisatie zodat we een goede uitvoering van het BVTH-beleid en het uitvoeringsprogramma kunnen waarborgen¹.

BEVOEGDHEDEN, TAKEN EN VERANTWOORDELIJKHEDEN

De taken en verantwoordelijkheden van de medewerkers van het cluster O&R staan of worden beschreven in het functiehuis.

Het college van burgemeester en wethouders wijzen toezichthouders aan. Bij de aanwijzing zijn ook hun taken en bevoegdheden vastgelegd. De aanwijzing vindt plaats op functieniveau. De beëdiging en aansturing van de BOA's gebeurt door het Openbaar Ministerie.

Mandaat

De huidige mandaatregeling 'Mandaatbesluit Gemeente Enschede 2020' wordt voor 1 januari 2024 aangepast aan de Omgevingswet. In het mandaatbesluit staat welke bevoegdheden aan het Cluster O&R zijn gemandateerd.

FUNCTIESCHEIDING

Om onze objectiviteit te waarborgen hebben we een scheiding van taken op functieniveau. Een voorbeeld hiervan is dat medewerkers met een toezichthoudende functie geen adviserende en/of besluitvormende taken uitvoeren op het gebied van vergunningaanvragen. En andersom.

Binnen het BVTH-taakveld passen we een functiescheiding toe op objectniveau. Hierbij gelden de volgende afspraken:

- voor de bouwtechnische toets (incl. bouwmelding Wkb) geldt de functiescheiding tussen de toetsingsactiviteiten enerzijds en het toezicht en handhaving in de bouwfase anderzijds;
- handhavingsactiviteiten tijdens de bouwfase worden uitgevoerd door de daartoe bevoegde ambtenaren;
- instemmende beschikkingen en maatwerkvoorschriften bij meldingen worden uitgevoerd door vergunningverleners. Hierop is de functiescheiding van toepassing;
- vergunningverleners, toezichthouders en handhavers nemen een onafhankelijke positie in ten opzichte van de bij het opstellen en realiseren van plannen betrokken partijen (dus ook als de gemeente zelf initiatiefnemer is);

ROULATIESYSTEEM

We hanteren een roulatiesysteem om integer te werken en belangenverstrengeling te voorkomen. Dit doen we bij werkzaamheden waar medewerkers een band kunnen opbouwen met een persoon. Bij rouleren moet gedacht worden aan het wisselen van geografische gebieden, branches en/of inrichtingen onder de verschillende toezichthouders.

Voor alle andere werkzaamheden is geen vast roulatiesysteem. Vaak is dit ook niet nodig, omdat het opbouwen van een band door de aard van de werkzaamheden niet erg aannemelijk is. Waar dit wel zo is werken we met een vierogen principe. We zijn hier alert op en roulatie vindt indien nodig plaats door natuurlijk verloop van persoon en een daaruit voortvloeiende herindeling van taken.

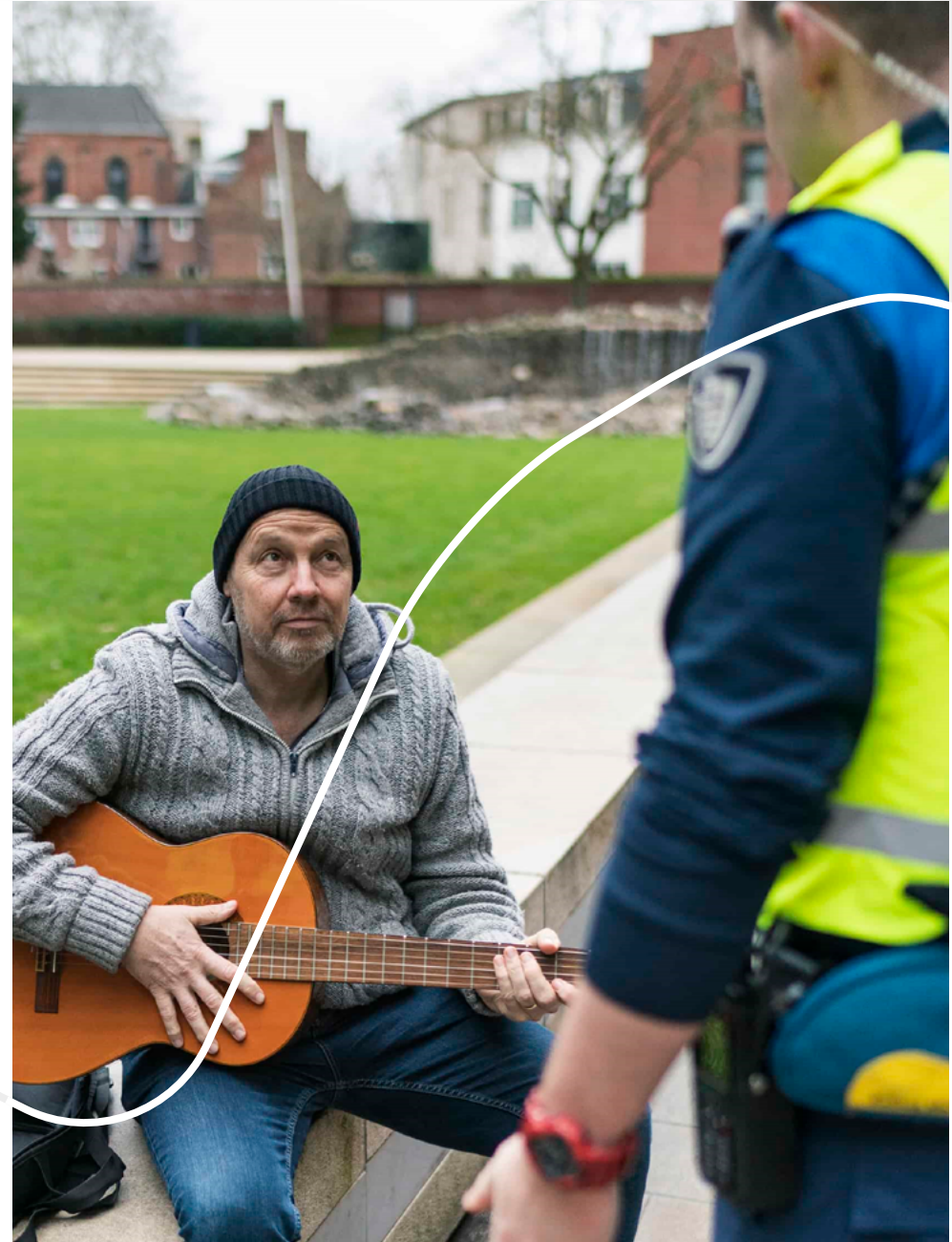
¹Artikel 13.9 van het Omgevingsbesluit

BEREIKBAARHEID EN BESCHIKBAARHEIDSREGELING

De maatschappij vraagt van ons dat wij voor klachten of bij calamiteiten in de leefomgeving bereikbaar zijn. Landelijke regelgeving verplicht ons ertoe ook buiten kantooruren bereikbaar en beschikbaar te zijn voor het handhaven op het Omgevingsrecht.

We hebben afspraken gemaakt met de meldkamer Politie en Veiligheidsregio Twente. Buiten kantooruren zijn zij bereikbaar voor calamiteiten. Zij beslissen of de tussenkomst van de gemeente op dat moment noodzakelijk is. Zij nemen in dat geval contact met ons op, zodat de calamiteit op een goede wijze afgehandeld kan worden.

Voor de taken die door de ODT worden uitgevoerd is door de ODT voorzien in een 24-uurs bereikbaarheid.





2. RISICOANALYSES

De onderstaande risicoanalyse geven inzicht in waar de risico's zich voordoen en geven op deze wijze een handvat voor het maken van keuzes in zowel toetsing door vergunnen als toezicht en handhaving.

We hebben risicoanalyses voor nieuwbouw, bestaande bouw, ruimtelijke ordening en APV/VKL opgesteld. Deze risicoanalyses zijn opgesteld rekening houdend met de Omgevingswet.

Legenda:

RISICOKLASSE	OPMAAK
1	Zeer groot risico
2	Groot risico
3	Beperkt risico
4	Klein risico

2.1 RISICOANALYSE NIEUWBOUW

2.1.1 RISICOANALYSE NIEUWBOUW

Geldt voor vergunnen.

OBJECT	EFFECTEN	RISICO KLASSE
GK2-3 Publiek > 1.000.000	7,9	1
Zorgfunctie met bedgebied	7,89	1
GK2-3 Wonen > 1.000.000	7,83	1
Zorgfunctie zonder bedgebied	7,55	1
GK2-3 Publiek 100.000 - 1.000.000	7,25	1
Basis Onderwijsfunctie / Buitenschoolse Opvang	7,24	1
Kinderdagverblijf	7,24	1
GK2-3 Bedrijf > 1.000.000	6,34	1
GK2-3 Publiek < 100.000	6,26	1
Tijdelijke bouwwerken GK 2-3	6,22	1
Gebouwen met celfunctie	6,19	1
GK2-3 Wonen 100.000 - 1.000.000	6,04	1
GK1 Bedrijf > 1.000.000	5,91	2
GK2-3 Bedrijf 100.000 - 1.000.000	5,66	2
GK2-3 Wonen < 100.000	5,66	2
Tijdelijke bouwwerken GK 1	5,38	2
GK2-3 Bedrijf < 100.000	5,32	2
GK1 Wonen > 1.000.000	5,11	2
Bouwwerken geen gebouw zijnde GK 2-3	4,77	3
GK1 Bedrijf 100.000 - 1.000.000	4,68	3
Slopen GK 2-3	4,56	3
Slopen GK 1	4,33	3
GK1 Wonen 100.000 - 1.000.000	3,56	4
Bouwwerken geen gebouw zijnde GK 1	3,25	4
GK1 Bedrijf < 100.000	3,13	4
GK1 Wonen < 100.000	3,07	4

2.1.2 RISICOANALYSE NIEUWBOUW

Geldt voor toezicht en handhaven.

OBJECT	EFFECTEN	KANS	TOTAALSCORE (effect x kans)	RISICO KLASSE
Zorgfunctie met bedgebied	7,83	5,98	46,8	1
Kinderdagverblijf	7,19	6,35	45,66	1
GK2-3 Publiek > 1.000.000	7,86	5,16	40,54	1
GK2-3 Wonen > 1.000.000	7,81	4,89	38,18	1
Zorgfunctie zonder bedgebied	7,50	5,04	37,8	1
Basis Onderwijsfunctie / Buitenschoolse Opvang	7,19	5,18	37,2	1
GK2-3 Publiek 100.000 - 1.000.000	7,20	5,02	36,26	1
GK2-3 Bedrijf > 1.000.000	6,29	5,27	33,1	2
Tijdelijke bouwwerken GK 2-3	6,51	5,07	32,98	2
GK2-3 Publiek < 100.000	6,19	5,13	31,8	2
GK2-3 Wonen 100.000 - 1.000.000	5,98	5,11	30,54	2
GK2-3 Wonen < 100.000	5,64	5,36	30,18	2
GK1 Bedrijf > 1.000.000	5,88	5,02	29,53	3
GK2-3 Bedrijf 100.000 - 1.000.000	5,63	5,11	28,77	3
Tijdelijke bouwwerken GK 1	5,35	5,36	28,68	3
GK2-3 Bedrijf < 100.000	5,27	5,36	28,22	3
GK1 Bedrijf 100.000 - 1.000.000	4,62	5,22	24,12	4
GK1 Wonen > 1.000.000	5,07	4,62	23,46	4
Gebouwen met celfunctie	5,87	3,98	23,33	4
Bouwwerken geen gebouw zijnde GK 2-3	4,85	4,33	21,04	4
Slopen GK 1	3,36	5,73	19,23	4
GK1 Wonen 100.000 - 1.000.000	3,53	5,11	18,04	4
Slopen GK 2-3	4,04	4,39	17,71	4
GK1 Bedrijf < 100.000	3,13	5,58	17,46	4
GK1 Wonen < 100.000	2,86	5,33	15,28	4
Bouwwerken geen gebouw zijnde GK 1	3,30	4,47	14,72	4

**2.2 RISICOANALYSE BESTAANDE BOUW** Geldt voor toezicht en handhaven.

OBJECT	EFFECTEN	KANS	TOTAALSCORE (effect x kans)	RISICO KLASSE
Onzelfstandige bewoning	6,65	6,72	44,70	1
Publieksfunctie - horeca	6,63	5,72	37,96	1
Camping / Recreatiepark	5,68	6,00	34,10	1
(Bedrijfs-)verzamelgebouw / multifunctioneelgebouw	5,52	6,11	33,71	1
Industrie	6,08	5,50	33,46	1
Wonen - particulier - hoogbouw/ flat vóór 1995	6,15	5,39	33,14	1
Wonen - particulier - hoogbouw/ flat na 1995	6,15	5,39	33,14	1
Publieksfunctie - wonen boven winkel/ horeca/ sport	6,43	5,11	32,88	1
Rijks- en gemeentemonument	5,72	5,67	32,39	1
Publieksfunctie - overig (buurthuizen, kerken)	5,67	5,50	31,17	1
Wonen - corporatie - hoogbouw/ flat na 1995	6,15	4,94	30,41	2
Wonen - corporatie - hoogbouw/ flat vóór 1995	6,15	4,94	30,41	2
Publieksfunctie - winkel	6,07	4,94	30,00	2
Wonen - particulier vóór 1995	5,18	5,61	29,08	2
Tijdelijke gebruik/ bouw	5,28	5,39	28,47	2
Woningen met aan huis gebonden beroepen	4,93	5,72	28,23	2
Wonen - particulier na 1995	4,93	5,61	27,68	2
Agrarische bouwwerken	5,32	5,17	27,47	2
Gezondheidsfunctie zonder bedgebied	5,65	4,83	27,31	2
Gastouderopvang	5,45	5,00	27,25	2
Publieksfunctie - sport	5,95	4,56	27,11	2
Commerciële kinderopvang (dagopvang / BSO / peuterspeelzaal)	5,95	4,44	26,44	3
Hotel	6,57	4,00	26,27	3
Bed & Breakfast	5,65	4,61	26,05	3
Onderwijsgebouw - vóór 1995	5,95	4,33	25,78	3
Onderwijsgebouw - na 1995	5,95	4,33	25,78	3
Woonzorgcomplexen	6,15	4,17	25,63	3
Wonen - corporatie vóór 1995	5,18	4,83	25,05	3
Gezondheidsfunctie met bedgebied	5,82	4,17	24,24	4
Parkeergarages	5,97	4,06	24,20	4
Kantoorgebouw - industrie	4,85	4,94	23,98	4
Wonen - corporatie na 1995	4,93	4,83	23,84	4
Kantoorgebouw	4,85	4,72	22,90	4
GK 2-3 Bouwwerk geen gebouw zijnde	4,90	4,11	20,14	4
GK 1 Bouwwerk geen gebouw zijnde	3,58	4,22	15,13	4

2.3 RISICOANALYSE RUIMTELIJKE ORDENING Geldt voor toezicht en handhaven.

OBJECT	EFFECTEN	KANS	TOTAALSCORE (effect x kans)	RISICO KLASSE
(Illegale) bewoning; illegale kamerverhuur	8,6	5	42,8	1
(Illegale) gebruik bedrijf;	6,3	4,7	29,6	1
(Illegale) woningsplitsing	6,7	4,4	29	1
(Illegale) gebruik wonen;	6,1	4,2	25,9	1
(Illegale) bouw; grote bouwwerken >70 m2	4,7	5,1	24	2
(Illegale) bouw/ sloop; monumenten	4,9	4,7	22,8	2
(Illegale) sloop	4,7	4,5	21,3	2
(Illegale) gebruik gronden	5	3,6	18	3
(Illegale) bewoning; permanente bewoning recreatieverblijven	6,4	2,6	16,9	3
(Illegale) bouw; bouwwerken geen gebouw zijnde	5,1	3,1	15,9	3
(Illegale) bouw; middel bouwwerken 30 -70 m2	4,8	3,2	15,7	3
(Illegale) kap	5,2	3	15,5	3
(Illegale) bouw; kleine bouwwerken <30 m2	6	2,4	14,7	4
(Illegale) aanleg	4,6	3	14	4
(Illegale) inrit / uitrit	4,2	3	12,6	4
(Illegale) reclame	4,3	2,3	10	4

2.4 RISICOANALYSE APV/VKL Volgt...



3. WKB-BELEID

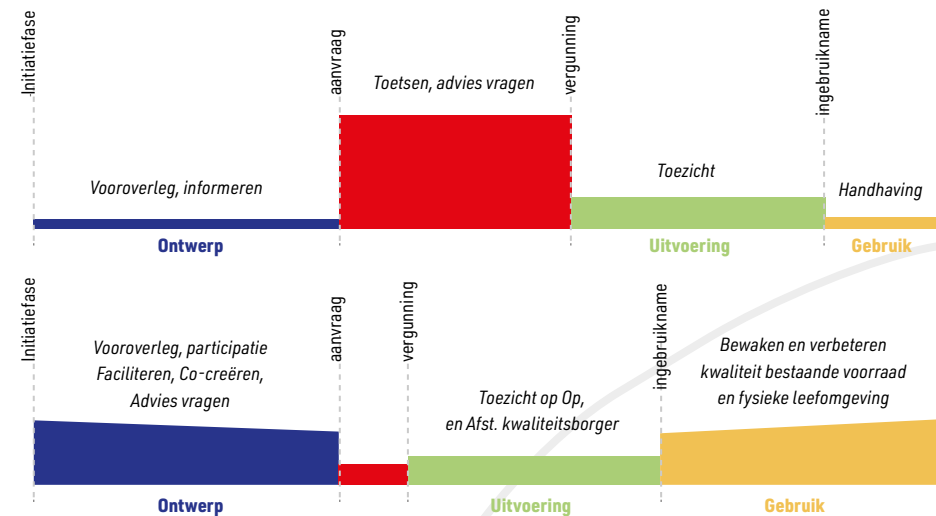
We beschrijven hier hoe we vergunningen/meldingen, toezicht en handhaving inzetten bij bouwactiviteiten die vallen onder de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen.

DOEL WET KWALITEITSBORGING VOOR HET BOUWEN

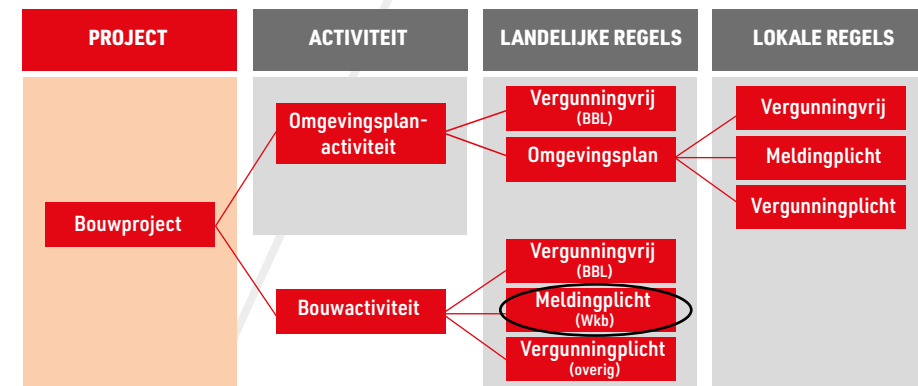
Op 1 januari 2024 treedt de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) in werking. De wet heeft als doel de bouwkwaliteit en het bouwtoezicht te verbeteren door inschakeling van private kwaliteitsborgers. Daarnaast wordt de aansprakelijkheid van aannemers ten opzichte van particuliere en professionele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

De focus komt te liggen op het eindresultaat, niet op het bouwplan. De wet gaat tegelijk met de Omgevingswet in, en verandert de inzet en taken van onze procesondersteuners, vergunningverleners, toezichthouders en handhavers, zie figuur 1.

Met de komst van de Omgevingswet wordt bouwen in een technisch en ruimtelijk deel gescheiden. Dat levert twee activiteiten op: de technische bouwactiviteit en de omgevingsplanactiviteit voor een bouwwerk. Deze scheiding noemen we 'de knip', zie ook figuur 2.



Figuur 1: Rol gemeente verschuift meer naar risicobeoordeling vooraf en handhaving tijdens de bouw en achteraf.



Figuur 2: 'De knip' in de omgevingsplanactiviteit en de (technische) bouwactiviteit onder de Omgevingswet.



GEFASEERDE INVOERING VAN DE WET

De nieuwe wet geldt niet meteen voor alle bouwwerken, maar geldt als eerste voor bouwwerken die vallen onder gevolgklasse 1. Dit zijn bijvoorbeeld eengezinswoningen en kleinere bedrijfspanden.

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

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

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

EEN NIEUWE MANIER VAN WERKEN

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

Bij bouwen onder kwaliteitsborging zal voor het bouwtechnisch gedeelte van de activiteit een meldingsplicht worden ingevoerd voor bouwwerken die niet volledig vergunningsvrij zijn en die vallen onder gevolgklasse 1 (bouwwerken met een gering risico). Uit een impactanalyse blijkt dat ca. 70% van de huidige omgevingsvergunningen bouw in gevolgklasse 1 valt.

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

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

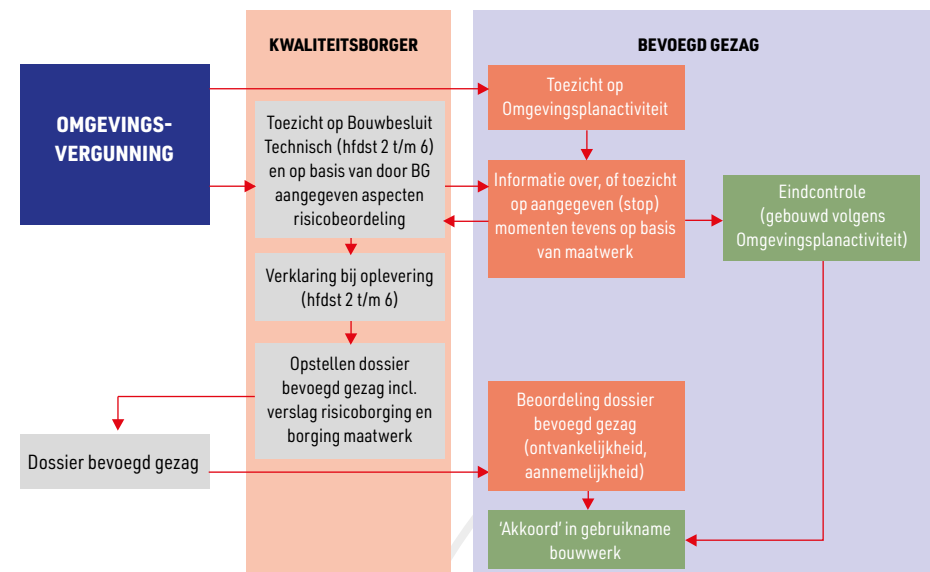
De inhoudelijke rol van de gemeente gaat deels over in een procesrol. We beoordelen de stukken op volledigheid en indieningsvereisten. Er vindt geen preventieve bouwtechnische toets plaats, maar afhankelijk van de beleidskeuzes wordt er op risico's getoetst. We blijven echter bevoegd om handhavend op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

BOUWMELDING EN GEREEDMELDING

Een belangrijke plek in het bouwproces gaat ingenomen worden door de bouwmelding en de gereedmelding, beide moeten gedaan worden door de kwaliteitsborger. Voor het bouwtechnische deel van bouwactiviteiten krijgt de initiatiefnemer een meldplicht². De gemeente maakt bijzondere lokale omstandigheden vooraf bekend aan de kwaliteitsborger, door deze te publiceren op de website en/of deze in een vooroverleg aan te geven. De initiatiefnemer moet bij het doen van de melding een passende risicobeoordeling en een borgingsplan aanleveren bij de gemeente, uiterlijk 4 weken voor start van de bouw.

De gemeente controleert op volledigheid van de aanleverde stukken, maar niet op inhoud. Daarnaast controleert de gemeente of de bijzondere lokale omstandigheden in de risicobeoordeling zijn opgenomen. De inhoudelijke beoordeling van het bouwplan, het in kaart brengen van de risico's én de controle tijdens de bouw is de taak van de kwaliteitsborger. De gemeente blijft het bevoegd gezag³, beoordeelt de bouwmelding en geeft een inhoudelijke reactie richting de aanvrager (figuur 3). De gemeente:

- controleert op de afspraken gemaakt in het vooroverleg/intaketafel/NIEVIEWIE;
- controleert of er een omgevingsplanactiviteit nodig is en/of is aangevraagd;
- controleert of de omschreven bouwactiviteit overeenkomt met de verleende OPA-vergunning;
- controleert op het aantal ingediende bouwmeldingen;
- controleert of er meerdere meldingen nodig zijn en zijn ingediend bij o.a. ketenpartners, zoals melding brandveilig gebruik;
- controleert de gestelde termijnen;
- de risico's zijn beoordeeld en geborgd;
- de kwaliteitsborger gerechtigd is;
- een juist/passend instrument is gebruikt;
- het bouwplan in gevolklasse 1 valt.



Figuur 3

² Anders dan bij een vergunning, kan de gemeente geen leges innen bij een melding

³ Tijdens de bouw blijft de taak van de gemeente wel bestaan op het gebied van bouw- en sloopveiligheid, de omgevingsplanactiviteit en monumenten. Het aanleggen van riolering en afwatering percelen.

Als het bouwwerk technisch klaar (voldoet aan het Bbl) is, moet de initiatiefnemer een gereedmelding doen bij de gemeente (uiterlijk 2 weken voor ingebruikname). In deze melding moet een verklaring van de kwaliteitsborger zijn opgenomen met de mededeling dat hij/zij het gerechtvaardigd vertrouwen heeft dat het bouwwerk voldoet aan het Besluit bouwwerken leefomgeving. Ook hier controleert de gemeente op volledigheid van de melding en de kwaliteit van de stukken.



Figuur 4: proces bouwtechnische activiteit en omgevingsplanactiviteit.

1. SITUATIE: 'HAPPY FLOW'

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

→ In de situatie van een 'happy flow' voert gemeente geen toezicht- of handhavingstaken uit. We doen geen inhoudelijke beoordeling van de aangeleverde informatie. We vragen geen extra informatie op en gaan niet de bouwplaats op.

→ De inhoudelijke beoordeling en het toezicht vindt risicogestuurd plaats.

Een inhoudelijke beoordeling van de risicoanalyse die is opgenomen in bouwmelding/ gereedmelding en controlemoment op de bouwplaats volgt wel als sprake is van:

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

→ Gefaseerde oplevering bij grote projecten is in beginsel toegestaan.

In de situatie van een 'happy flow' bij gefaseerde ingebruikname houden we de lijn aan dat het

project wordt opgesplitst en dat er per fase (of per x aantal fasen) een bouwmelding en gereedmelding gedaan moet worden. Iedere fase wordt daarmee een separate bouwactiviteit onder de Wkb die twee weken voor ingebruikname wordt afgerond voor een gereedmelding en een dossier bevoegd gezag, inclusief verklaring van de kwaliteitsborger.

→ Informatie en toezichtmomenten n.a.v. eigen waarnemingen.

Of er aanleiding bestaat voor toezicht en het handhaven kunnen we bepalen op basis van eigen waarnemingen bijv. tijdens controle bouw/sloopveiligheid, bij controle van de omgevingsplanactiviteit of op basis van informatie van de kwaliteitsborger of derden. Met deze informatie- en toezichtmomenten kunnen we steekproefsgewijs en risico gestuurd de bouwkwaliteit toetsen en extra informatie- en toezichtmomenten in plannen. Het gaat vaak om het opvragen van al dan niet constructieve informatie over specifieke bouwwerkzaamheden en de momenten waarop deze worden uitgevoerd.

Ook kunnen we toezicht houden aan de hand van eigen constatering of op basis van ontvangen klachten/verzoeken om handhaving. Hiermee krijgen we een goed beeld van de kwaliteit van het stelsel, en kunnen we de handhaving hierop inrichten.

Als uit de steekproeven blijkt dat het stelsel goed functioneert en zorgt voor voldoende kwaliteit, dan kunnen we deze worden afschalen.

Voorbeelden van toezicht zijn:

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

Voorbeelden op basis van signalen zijn:

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

2. SITUATIE: 'UNHAPPY FLOW'

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

- Het niet voldoen aan de wettelijke termijnen

De omgevingsplanactiviteit, bouwmelding of gereedmelding worden te laat (niet binnen de daarvoor geldende termijnen) ingediend. De omgevingsplanactiviteit en/of bouwmelding moeten dan opnieuw worden ingediend en de bouwwerkzaamheden mogen niet starten. Wanneer de gereedmelding te laat wordt ingediend, mag het bouwwerk niet in gebruik worden genomen.

- We geven een schriftelijke verklaring dat er niet is voldaan aan de voorgeschreven termijn.

- Bouwmelding is onvolledig

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

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

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

- Niet voldoen aan de informatieplicht betekent het gelijk stilleggen van de uitvoering. Dit leidt tot een kortstondige bouwstop van minimaal twee werkdagen en heeft een preventieve werking. We vragen de initiatiefnemer om de start bouwmelding alsnog in te dienen via het DSO.
- Als de bouwactiviteit later dan één jaar na de bouwmelding begint, is het verboden met de bouwactiviteit te starten zonder dit tenminste vier weken voor het begin ervan opnieuw te melden. Het genoemde verbod geldt van rechtswege en vergt geen beschikking van het bevoegd gezag.

- Bouwen zonder bouwmelding/kwaliteitsborger

Wanneer we constateren dat er (toch) bouwactiviteiten plaatsvinden zonder bouwmelding of er geen kwaliteitsborger is aangesteld leggen we de bouwwerkzaamheden per direct stil (bouwstop).

- Gereedmelding is onvolledig: de stukken zijn onvolledig

Als de gereedmelding onvolledig is, dan is de melding officieel niet gedaan. Het bouwwerk mag in beginsel niet in gebruik worden genomen tot dat de gereedmelding opnieuw is ingediend inclusief alle stukken.

- We geven een schriftelijke reactie dat er een nieuwe melding moet worden ingediend, met daarin ook het besluit tot verbod op ingebruikname.

- Twijfels over de kwaliteit

Bij concrete twijfels over de prestatie van de kwaliteitsborger doen we een melding bij de instrumentaanbieder (de eerstelijns toezichthouder op de kwaliteitsborger). Als daar onvoldoende respons uit volgt doen we een melding bij de Toelatingsorganisatie Kwaliteitsborging Bouw. Als er concrete twijfels bestaan over de kwaliteit van de bouw, dan vragen we in eerste instantie per brief extra informatie op bij de initiatiefnemer. Dit mag de gemeente doen op basis van de Algemene wet bestuursrecht en artikel 2.20 van het Bbl. Pas als we niet tevreden zijn met de reactie hierop (of er komt geen reactie), dan gaan we over tot fysiek toezicht met als uiterste actie handhavend optreden door het stilleggen van de bouw (bij moeilijk onomkeerbare werk zoals een constructie) of het nemen van een besluit met verbod op ingebruikname van het bouwwerk.

- Gelijkwaardige voorziening/geen gevolgklasse 1

Als een kwaliteitsborger constateert dat een bouwwerk niet voldoet aan de definitie van gevolgklasse 1 dan kan de kwaliteitsborger het project niet uitvoeren en volgt een mededeling aan de initiatiefnemer. In dat geval moet de initiatiefnemer bij de gemeente een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit aanvragen. Komen partijen er pas na de start achter dat een bouwwerk geen gevolgklasse 1 is - bijvoorbeeld door de noodzaak een gelijkwaardige maatregel toe te moeten passen voor brand of constructies - dan moet de kwaliteitsborger zich terugtrekken uit het project en vervalt de bouwmelding. De kwaliteitsborger moet dit ook melden aan de gemeente. Vervolgens moet er alsnog een vergunning worden aangevraagd bij de gemeente en ligt de bouw 8 (+6 i.v.m. bezwaartermijn) weken stil. Er volgt een formele bouwstop in combinatie met het opleggen van een last onder dwangsom om te voorkomen dat er toch wordt doorgebouwd zonder de benodigde omgevingsvergunning. Dit maakt het mogelijk om direct handhavend op te treden bij overtreding van de last.

- Strijdigheid Besluit bouwwerken leefomgeving

De kwaliteitsborger is verplicht de gemeente te informeren als een strijdigheid met het Bbl is ontdekt die niet meer voor gereedmelding wordt opgelost en dus een verklaring van de kwaliteitsborger tegenhoudt. We vragen in een brief op hoe de initiatiefnemer van plan is het probleem op te lossen. Maar, als (al direct) blijkt dat er sprake is van een onherstelbaar feit, dan moeten we in een brief laten weten of we hier wel of niet op gaan handhaven. Als we besluiten wél te handhaven, zeggen we in feite "zoek maar een oplossing", want wij accepteren de gereedmelding zonder verklaring van de kwaliteitsborger niet.

We kunnen een overtreding gedogen of tegen een overtreding handhavend optreden. De keuze is afhankelijk van de ernst van de strijdigheid en de prioriteit die deze overtreding heeft in het BVTH-beleid. Dit houdt in dat in ieder geval zal worden gehandhaafd op overtredingen met een hoge prioriteit. Handhaving op overtredingen met een gemiddelde of lage prioriteit is afhankelijk van de specifieke casus (afglijdende schaal).

- Voorwaardelijke voltooiingsverklaring

Een reden om te besluiten niet te handhaven kan zijn, omdat de gemeente handhaven disproportioneel vindt gezien de grootte van het onherstelbare feit⁴. We laten de eigenaar weten dat het pand niet voldoet aan alle eisen vanuit de wet, maar dat we het zijn/haar verantwoordelijkheid laten hoe hier mee om te gaan. We kunnen de melding niet accepteren en formeel is het pand niet gereed (verklaring kwaliteitsborger ontbreekt). Een dergelijk besluit nemen we dan ook heel bewust en niet zomaar. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij kleine afwijkingen van het Bbl waarbij geen gevaar voor de veiligheid of gezondheid is en we het vertrouwen hebben dat dit alsnog wordt hersteld.

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

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

- Niet voorziene of onverwachte situaties

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

OVERGANGSJAAR: MONITOREN EN EVALUEREN

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

Risico-gestuurd en of steekproefsgewijs controleren

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

Algemeen toezicht

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

Bouwwerken in gevolgklasse 2 & 3

Voor de bouwwerken die in gevolgklassen 2&3 vallen verandert er voorlopig niets. De gemeente blijft het bevoegd gezag en verantwoordelijk voor het technisch toetsen en houden van toezicht in het kader van de Omgevingswet.

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

Eén jaar na inwerkingtreding van de Wkb en Omgevingswet evalueren we hoe deze werkwijze bevalt en hoe de steekproeven zijn verlopen. Indien nodig stellen we onze werkwijze bij. Ook voorzien we voor inwerkingtreding van de wet dat veel initiatiefnemers nog aanvragen zullen indienen om zonder KB te kunnen bouwen. Daardoor blijven nadat de wet in werking is nog veel projecten onder de oude werkwijze vallen. Dit betekent dat we de monitoring goed moeten inrichten, zowel op inhoud als financiën.

4. DOELEN & INDICATOREN

Dit hoofdstuk is de uitwerking van hoofdstuk 3: Doelen in het BVTH-beleid. We stelden doelen op voor de basis op orde en voor de focuspunten. In deze bijlage koppelen we indicatoren aan de doelen op de focuspunten. In een later stadium formuleren we de indicatoren voor de basis op orde doelen. We zijn een lerende organisatie. Daarom kiezen we voor de stapsgewijze aanpak. Bovendien kunnen we niet alles tegelijkertijd oppakken.

Voor het opstellen van de indicatoren maakten we gebruik van het 'Logic model'. Dit model beschrijft de samenhang tussen:

- Output: welke activiteiten en indicatoren leiden tot concrete activiteiten die meetbaar te maken zijn, bijv. het aantal vergunningen;
- Outcome: het (maatschappelijke) effect en de bijbehorende relaties.

Hiernaast staan de inhoudelijke doelen op de focuspunten met bijbehorende indicatoren:

VEILIGHEID	
Doel	Indicatoren
Het verminderen van risico's op het gebied van brand-, constructieve- en omgevingsveiligheid in de realisatie-, gebruiks- en sloopfase van een bouwwerk.	Aantal geconstateerde onveilige situaties
	Aantal controles waar geen onveilige situatie is aangetroffen
ONDERMIJNING	
Enschede is goed beschermd tegen het ontplooiën van ondermijnende activiteiten.	Aantal bibob-onderzoeken
	Aantal meldingen bij instanties, zoals niet pluis etc.
DUURZAAMHEID; ENERGIEBESPARING EN TRANSITIE WARMTE	
Meer dienstverlenend zijn op het gebied van duurzaamheid; energiebesparing en transitie warmte.	Beschikbare capaciteit/uren voor advisering op duurzaamheid
	Aantal keer geadviseerd op duurzaamheidsmaatregelen
GEZONDHEID	
Het verminderen van bouwkundige problemen om een gezond (binnen) klimaat bij bestaande bouw te bevorderen.	Aantal uitgevoerde controles
	Aantal geconstateerde strijdigheden
	Aantal keer dat geen strijdigheden zijn aangetroffen
	Aantal keer opgetreden tegen strijdigheden
	Aantal keer dat strijdigheden zijn opgelost
KLIMAAT	
Gebouwen zijn voldoende beschermd tegen klimaatveranderingen.	Beschikbare capaciteit/uren voor advisering op klimaat
	Aantal keer geadviseerd over klimaatmaatregelen
STRIJDIGHEDEN RUIMTELIJKE ORDENING	
Er zijn minder gebouwen/gronden die strijdig zijn met bestemmingsplan/omgevingsplan.	Aantal geconstateerde strijdigheden
	Aantal keer opgetreden tegen strijdigheden
	Aantal keer dat strijdigheden opgelost zijn

5. STRATEGIEËN

Daar waar van toepassing verwijst de strategie naar een protocol en/of werkinstructie. Dit is een bewuste keuze. Als de werkwijze verandert hoeven we namelijk alleen het bijbehorende protocol en/of de werkinstructie aan te passen. De strategie blijft dan overeind.

5.1 PREVENTIESTRATEGIE

De preventiestrategie is een overkoepelende strategie en vormt samen met de overige strategieën het kader voor het gezamenlijke BVTH-beleid. Bij de uitvoering van de BVTH-taken zetten we expliciet in op preventie.

Bij preventie gaat het om het voorkomen van problemen in Enschede, het ontstaan van risico's en schade aan de fysieke leefomgeving.

De vormen van preventie die we kunnen toepassen zijn o.a. het geven van voorlichting, zorgdragen voor een heldere communicatie over de kaders en regels richting initiatiefnemers, aanvragers, inwoners, bedrijven, bezoekers en belanghebbenden. Hierbij is het ook belangrijk om (keten) partners vroegtijdig te betrekken en waar mogelijk samen te werken. Het uitgangspunt is dat men bereid is te voldoen aan de gestelde regels en kaders.

Dit vraagt van de gemeente om aanvragen, overtredingen, klachten en maatschappelijke vraagstukken integraal te behandelen en op te pakken. Daarnaast moet er ook oog zijn voor de preventieve werking van beleidsmaatregelen op andere beleidsvelden dan waar de aanvraag, klacht, overtreding of vraag betrekking op heeft.



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

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

5.2 STRATEGIE BESTEMMEN

De afdeling Bestemmen heeft de wettelijke taak het gehele gemeentelijk grondgebied te voorzien van een adequaat en actueel planologisch regime dat voorziet in een goede ruimtelijke ordening. De afdeling draagt bij aan de algemene doelstelling van het cluster door gewenste ruimtelijke ontwikkelingen juridisch te faciliteren. De gewenste ruimtelijke ontwikkelingen komen voort uit visies, beleid, plannen, projecten en andere interne en externe initiatieven. Besluitvorming over ontwikkelingen die niet passen in het bestaande planologische regime vindt "integraal" plaats, met inbreng van alle betrokken beleidsterreinen. In dat verband adviseert de afdeling Bestemmen vooral over de juridische haalbaarheid en uitvoerbaarheid en over de consequenties op het gebied van milieuthema's als lucht, geluid en bodem, natuur en erfgoed.

Wanneer een gewenste ontwikkeling niet past in het bestaande planologische regime, dan volgt voor de afdeling Bestemmen een uitvoeringsproces waarin we de ontwikkeling in ruimtelijke regels vastleggen. Daarbij zetten we de ontwikkelingsruimte in het planologische regime en het initiatief/ het belang van het individu steeds af tegen de bescherming van het collectief.

5.2.1 DOEL EN REIKWIJDTE STRATEGIE BESTEMMEN

Daarmee ziet de afdeling als haar algemene doelstelling:

De kwaliteit, de leefbaarheid en veiligheid van de fysieke leefomgeving waarborgen door:

- het opstellen van kwalitatief goede ruimtelijke plannen die voldoen aan de geldende wet- en regelgeving;
- het creëren van duidelijkheid over risico's, haalbaarheid, uitvoerbaarheid en consequenties of impact wanneer – als gevolg van nieuwe visies, beleid, plannen, projecten of andere initiatieven hierop aanpassingen worden gedaan;
- het mogelijk maken van gewenste ruimtelijke ontwikkeling(en);
- voorwaarden in het bestemmingsplan juridisch vast te leggen.

Verder ziet de afdeling het als haar taak ontwikkelingen binnen haar vakgebied tijdig te signaleren, te agenderen en bij te dragen aan beleid en regelgeving. Vanuit de vakspecialisaties beoordeelt de afdeling of ontwikkelingen ruimtelijk passend zijn, bijvoorbeeld ten aanzien van bodem, geluid, externe veiligheid, natuur en ecologie, erfgoed en archeologie.

De afdeling ziet als haar subdoelen:

- een kwalitatief hoogwaardig, toekomstbestendig en faciliterend ruimtelijk instrumentarium;
- ruimtelijke plannen die leesbaar en toepasbaar zijn zodat ze voor de inwoners makkelijker te raadplegen zijn en de vergunningverlening en handhaving efficiënt kan verlopen (ketengedachte);
- juridische borging van beleid voor de fysieke leefomgeving;
- mogelijk maken van ruimtelijke initiatieven passend in de fysieke leefomgeving;
- invulling geven aan de veranderopgave uit de Omgevingswet die in de basis gaat over een andere manier van werken en kijken naar de fysieke leefomgeving. Zoals betere dienstverlening, meer participatie en integraler werken, maar denk ook aan gebiedsgerichte kaders en lokaal maatwerk;
- een bijzonder subdoel is de bescherming van erfgoed, door het doen van onderzoeken naar monumentale waarden en zorgdragen voor de juridische besluitvorming over de monumentenstatus van onder andere panden en gebieden.

Randvoorwaarden om integraal te adviseren/coördineren zijn: voldoende beschikbare middelen, efficiënte werkprocessen, effectieve communicatie met onze omgeving en verbinding vanuit de ketensamenwerking.

5.2.2 STRATEGIE BESTEMMEN: WAT EN WAAROM?

Bestemmen is geen verplicht onderdeel op grond van de Wet VTH. Eén van de uitgangspunten in Enschede is echter het ketengericht werken en daarom is Bestemmen toegevoegd aan het VTH-beleid. Deze strategie biedt de algemene kaders en uitgangspunten voor het taakveld Bestemmen. Een gedegen uitvoering verkleint het risico op bezwaar en beroep en op uitvoeringsproblemen bij vergunnen, toezicht en/of handhaving.

Voordat de afdeling meewerkt aan een plan, moet dit integraal zijn afgewogen. Dit gebeurt vooral in de ambtelijke werkgroep Herzieningen / Nieuwe Initiatieven en in de bestuurlijke NieVieWie. De procedure waarlangs een bestemmingsplan tot stand komt, is een gestandaardiseerd werkproces. Het volgen van dat werkproces borgt voor een belangrijk deel de verwezenlijking van het algemene doel.

Inhoudelijk is ieder bestemmingsplan maatwerk. Bij elk nieuw plan kijken we naar alle factoren die van invloed kunnen zijn op een goed bestemmingsplan. Dat zijn de ruimtelijk relevante aspecten, als ook omgeving, duurzaamheid, flexibiliteit, rechtszekerheid, veiligheid en gezondheid.

5.2.3 (KETEN)SAMENWERKING EN PARTICIPATIE

De afdeling Bestemmen is niet alleen een schakel binnen de BVTH-keten, maar ook tussen de BVTH-keten en de ketens van GPO⁵ en Beleid. Met beide ketens zoeken we de samenwerking. Uit beide ketens vloeien werkzaamheden voort en daarnaast is deze samenwerking belangrijk om te signaleren en te communiceren over (beleids)kansen en (beleids)behoefes. In brede zin leveren we in de ketens van het fysieke domein wezenlijke bijdragen aan de ontwikkelfase van projecten maar ook bij agendering en vormgeving van beleid en regelgeving. We nemen deel aan diverse interne en externe project- en werkgroepen (WH Binnensingel, Buitensingel en Buitengebied en

de NieVieWie) en zijn actief in de regionale samenwerking op het gebied van bestemmingsplannen. Participatie krijgt een steeds belangrijkere rol bij het maken van ruimtelijke plannen. Wijkraden zijn al voorafgaand aan het bestemmingsplanproces betrokken en inwoners tijdens de wettelijke procedure. Daarnaast vindt in de ontwikkelfase bij GPO veelal participatie plaats waarbij Bestemmen wordt betrokken. Bij elk ruimtelijk plan wordt een omgevingsanalyse gemaakt, waar de belangen van de stakeholders in beeld worden gebracht. Dat is bepalend voor de wijze van participatie; namelijk of deze uitgebreid, proactief en in een vroeg stadium al wordt opgestart of dat kan worden volstaan met participatie via het juridische besluitvormingsproces. Hiermee sorteert de afdeling voor op de komst van de Omgevingswet waar bij een omgevingsplanwijziging onderbouwd moet worden hoe invulling is gegeven aan het geldende participatiebeleid. De kaderstellende producten van bestemmen vormen een basis voor de stappen verderop in de keten van vergunningen, toezicht en handhaving.

5.2.4 OMGEVINGSWET

Ook de afdeling Bestemmen bereidt zich voor op de komst van de Omgevingswet. Als deze wordt ingevoerd, moeten de ambities van deze wet en de bestaande bestemmingsplannen worden omgezet naar een omgevingsplan. Uiterlijk 2029 moet dit proces zijn voltooid. De komende jaren werkt de afdeling hier actief aan. In het omgevingsplan staat 'een duurzame en veilige fysieke leefomgeving' centraal. Dit betekent dat vraagstukken in het fysieke domein in een nog breder verband dan nu moeten worden beoordeeld. Kader voor een omgevingsplan is een integrale omgevingsvisie.

De Omgevingswet is landelijk een flinke veranderopgave. Naast een andere manier van denken en doen (cultuur) vraagt deze ook een andere manier van werken (instrumenten). De afdeling Bestemmen zet hier al jarenlang op in – zie de eerder al genoemde doelen en subdoelen. Deze inzet zetten we verder door. Waar nodig worden medewerkers getraind, opgeleid en bijgeschoold.

⁵ GPO = Gebieds- & Projectontwikkeling.

5.3 VERGUNNINGENSTRATEGIE (BESLUITENSTRATEGIE)

Vergunningverlening is voor het bevoegd gezag een belangrijk instrument om vorm te geven aan het beleid. Dit doen we met concrete afwegingen, kaders en voorschriften. De vergunningenstrategie geeft aan hoe we besluiten nemen. Het geeft richtlijnen voor de behandeling van aanvragen van vergunningen, ontheffingen en meldingen en het intrekken van vergunningen.

5.3.1 DOEL VAN DE VERGUNNINGENSTRATEGIE

Het doel van de vergunningenstrategie is om ons, het bevoegd gezag, in staat te stellen om:

- Binnen de gestelde wettelijke termijnen, en zo snel als mogelijk met in achtneming van de kwaliteitseisen, een besluit te nemen op aanvragen voor vergunningplichtige activiteiten, verzoeken om een ontheffing of acceptatie van meldingen.
- Heldere, transparante, uitvoerbare en handhaafbare besluiten op te stellen.
- We houden hierin rekening met de landelijke, provinciale, gemeentelijke wet- en regelgeving en beleid.

Daarnaast leveren we vergunningverlening een bijdrage aan het behalen van de doelen zoals beschreven in hoofdstuk 3 van het BVTH-beleid.

5.3.2 UITGANGSPUNTEN BIJ HET NEMEN VAN BESLUITEN

1. We hebben een integrale aanpak voor vergunningverlening

We hebben een integrale blik in ons doen en denken. Dit doen we door:

- dienstverlenend te zijn en mee te denken met de aanvrager;
- alle relevante wet- en regelgeving, beleidskaders, belangen van derden en het algemeen belang mee te nemen bij de behandeling van een aanvraag;

- per aanvraag te beoordelen of sprake is van een complexe of eenvoudige situatie. We beoordelen op basis van de kwadranten die in paragraaf 4 zijn opgenomen;
- besluiten voor activiteiten die schade kunnen veroorzaken aan leefomgeving, gezondheid, veiligheid en natuur altijd intensief te behandelen en waar nodig (maatwerk-)voorschriften toe te passen;
- de aanvraag (wat wordt precies aangevraagd), het besluit (wat wordt toegestaan), de overwegingen die hebben geleid tot het besluit en de voorschriften (wat zijn de exacte condities) in detail te formuleren zodat voor iedereen duidelijk is wat de afspraken zijn.

2. De besluiten zijn transparant en betrouwbaar

We zijn in het nemen van besluiten transparant en betrouwbaar. Dit doen we door:

- te handelen conform wet- en regelgeving;
- te handelen conform beleidskaders. Wanneer we hier in bijzondere gevallen toch van afwijken dan motiveren we dit goed;
- vergunningen op maat te maken en goed te motiveren;
- duidelijke, transparante, begrijpelijke en handhaafbare vergunningen te maken, zowel voor particulier als bedrijf;
- vergunningen die openbaar en digitaal beschikbaar zijn;
- haalbaarheid en uitvoerbaarheid aan de voorkant te toetsen, ook waar dit wettelijk niet verplicht is;
- gebruik te maken van de data in onze systemen;
- AVG-proof te werken;
- het toepassen van de menselijke maat bij het nemen van besluiten.

3. We leveren maatwerk waar nodig

We maken duidelijke afspraken die helder zijn voor vergunninghouder, derden, toezichthouders en handhavers. Dit doen we door:

- risicogericht te werken. Hierdoor leggen we de focus waar de risico's het hoogst en/of het effect het grootst zijn;
- (maatwerk-)voorschriften op te nemen wanneer wettelijke voorschriften onvoldoende helder zijn. Hiermee voorkomen we onduidelijkheden en misverstanden;
- ook passen we (maatwerk-)voorschriften toe bij casussen waar verschillende beleidskaders van toepassing zijn of wanneer de kans op slecht naleefgedrag aanwezig is;
- in aangewezen gevallen een bibob-toets te doen conform het vigerende bibob-beleid. Dit kan leiden tot weigering van een vergunning.

4. We communiceren helder en stimuleren participatie

We betrekken en/of informeren belanghebbenden zo vroeg mogelijk, zo laagdrempelig mogelijk en zo direct mogelijk. Goed contact levert betere besluiten op. Ook geven we ruimte en vertrouwen aan initiatiefnemers die zelf participatie willen opzetten. Helpen mogelijk maken is het uitgangspunt. Dit doen we door:

- initiatiefnemers te stimuleren om participatie bij omwonenden en/of belangenorganisaties toe te passen;
- initiatiefnemers te informeren aan de informatiebalie;
- bij een voornemen tot weigeren proactief contact te zoeken met de aanvrager om dit te verduidelijken;
- vergunningen op de juiste wettelijk voorgeschreven wijze te publiceren;
- bij (potentiële) maatschappelijke verontrusting goed (te laten) communiceren naar de omgeving;

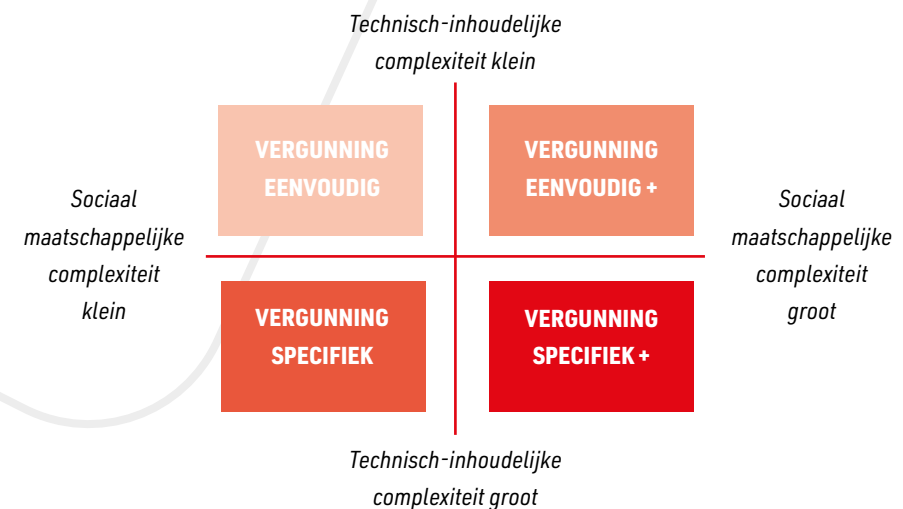
- het mogelijk maken van een abonnement op de digitale berichtgeving voor aanvragen in het eigen postcodegebied op www.overheid.nl;
- vergunningen digitaal opvraagbaar te maken via het klantencontactcentrum;
- inzage geven bij het archief van oude bouwvergunningen.

5.3.3 VIER TYPEN VERGUNNINGEN

Op basis van indicatoren bepalen we of een casus technisch- en/of sociaal-maatschappelijk eenvoudig of complex is. We maken onderscheid in de volgende indicatoren:

- omvang en aard van aangevraagde activiteiten;
- de specifieke omgeving waar die activiteiten worden uitgevoerd
- en aanvullend op de inhoudelijke kant van de aanvraag ook;
- beoordeling van de aanvrager op naleefgedrag en integriteit.

Dit resulteert in de volgende vier typen vergunningaanvragen:





Op basis van deze 4 categorieën wordt het (extra) interne proces bepaald dat de aanvraag gaat doorlopen en wordt bepaald welke casemanager de zaak gaat behandelen.

▪ **Vergunningaanvraag eenvoudig**

De situatie is technisch-inhoudelijk noch sociaal-maatschappelijk complex. De vergunning bestaat vooral uit standaardvoorschriften. De specialist kan de vergunning kan zelfstandig voorbereiden.

▪ **Vergunningaanvraag specifiek**

De situatie is technisch-inhoudelijk complex, maar de sociaal-maatschappelijke complexiteit is klein. De specialist kan de vergunning zelfstandig voorbereiden. De relatief grote technisch-inhoudelijke complexiteit maakt dat de vergunning vooral bestaat uit specifieke voorschriften.

▪ **Vergunningaanvraag eenvoudig+**

De situatie is technisch-inhoudelijk gezien niet complex, maar de sociaal-maatschappelijke impact is groot. Vanwege de relatief kleine technisch-inhoudelijke complexiteit kan een specialist een vergunning opstellen die hoofdzakelijk bestaat uit standaardvoorschriften. De sociaal-maatschappelijke complexiteit zorgt ervoor dat dit gebeurt met extra aandacht voor zorgvuldige afstemming, overleg en/of samenwerking tussen samenwerkingspartners en het bevoegd gezag (ambtelijk en bestuurlijk), de inrichting of initiatiefnemer in kwestie en belanghebbenden derden.

▪ **Vergunningaanvraag specifiek+**

De situatie is zowel technisch-inhoudelijk als sociaal-maatschappelijk complex. De technisch-inhoudelijke complexiteit maakt dat de specialist een vergunning moet opstellen die vooral bestaat uit specifieke voorschriften. De sociaal-maatschappelijke complexiteit zorgt ervoor dat dit gebeurt met extra aandacht voor zorgvuldige afstemming, overleg, en/of samenwerking tussen samenwerkingspartners en het bevoegd gezag (ambtelijk en bestuurlijk), de inrichting of initiatiefnemer in kwestie en belanghebbenden derden.

GEVOLGEN OP BASIS VAN DE KWADRANTEN

Als een aanvraag technisch inhoudelijk complex is of sociaal-maatschappelijk complex dan besteden we specifiek meer aandacht aan:

Technisch inhoudelijk complex:

- meer interne afstemming;
- meer communicatie (extern);
- meer ogen principe;
- uitgebreidere motivering;
- toevoegen aandachtspunten;
- externe adviseur inschakelen.

Sociaal-maatschappelijk complex:

- meer interne afstemming;
- meer communicatie (extern);
- bestuurlijke afstemming;
- meer ogen principe;
- uitgebreidere motivering;
- toevoegen aandachtspunten;
- contact met omgeving zoeken, via aanvrager;
- externe adviseur inschakelen.

5.3.4 STAPPENPLAN VOOR HET NEMEN VAN EEN BESLUIT

Vergunningverlening als een van de instrumenten om de uitvoering van wet- en regelgeving en beleid vorm te geven kent een grote verscheidenheid aan toepassingen. Met het oog op de hiervoor genoemde transparante, voorspelbare en betrouwbare gebruik van dit instrument hanteren we een stappenplan.

Hieronder staan de reguliere stappen in het proces van vergunningverlening. Door het soort aanvraag kan het aantal stappen uitbreiden. Voor veel processtappen kan een nadere uitwerking in protocollen en werkafspraken/werkinstructies gewenst zijn.

- checken of er informatie is verstrekt over het initiatief in de fase voor het vooroverleg (NIEVIEWIE, KCC, balie, intaketafel);
- organiseren/begeleiden van overleg met de aanvrager (vooroverleg) indien gewenst en/of aangevraagd en/of zinvol;
- pas integraal casemanagement toe en bepaal of meerdere besluiten of meldingen vereist zijn voor het betreffende initiatief en/of binnen het betreffende vergunningentraject;
- bepaal het type vergunning of melding dat aangevraagd wordt;
- bepaal de wettelijk en/of beleidsmatig voorgeschreven procedure die daarop van toepassing is;
- bepaal het naleefbeeld van de aanvrager;
- oets of een bibob-toets vereist is;
- bepaal de politiek maatschappelijke context en de technisch inhoudelijke complexiteit van de vergunning of melding;
- uitvoeren toets op volledigheid documenten, indieningsvereisten en onlosmakelijke samenhang van activiteiten en aangehaakte toestemmingen;
- toets de aanvraag aan de geldende wet- en regelgeving;
- het uitzetten van adviesaanvragen aan de (wettelijke) adviseurs en inschakelen van vakdisciplines;

- bepaal de mate van motivering van het besluit;
- bepaal de vereiste gedetailleerdheid van de voorschriften;
- bewaak de voortgang en leg de doorlopen stappen verifieerbaar vast (motiveringsbeginsel, zorgvuldigheidsbeginsel, verbod van willekeur);
- besluit op de aanvraag samenstellen en coördineren;
- publiceer conform wetgeving;
- controleer of bij brandveilig gebruik er (meerdere) meldingen nodig zijn en zijn ingediend bij ketenpartners.

5.3.5 MELDINGEN

Voor verschillende zaken is het indienen van een melding verplicht. Meldingen worden als volgt behandeld:

1. de melding is ingediend;
2. de melding wordt beoordeeld op compleetheid van bijbehorende stukken en de melding wordt beoordeeld op de criteria voor meldingen;
 - Wanneer de melding incompleet of onterecht is wordt contact gezocht met de melder.
De manier van contact is afhankelijk van de melder en de aard van de afwijkingen.
3. indien aan bovenstaande is voldaan ontvangt de melder daarover een brief;
4. indien noodzakelijk worden betrokken ketenpartners geïnformeerd.

5.3.6 MELDINGSPLICHT VANUIT DE WKB

Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet treedt ook de Wet Kwaliteitsborging voor het Bouwen (Wkb) in. De Wkb, waarbij het toezicht op de bouw van bouwwerken voor het technische deel wordt geprivatiseerd, wordt gefaseerd uitgerold.

Het Bbl kent een 4-tal gevolgklassen 0, 1, 2 en 3:

- voor bouwwerken vallend onder gevolgklasse 0 zijn geen meldingen van toepassing;
- de meldingsplicht voor bouwwerken vallend onder gevolgklasse 1 start op moment van inwerkingtreding van de Wkb;
- voor de gevolgklassen 2 en 3 is dit pas later van toepassing. Tot dat moment kennen dergelijke bouwwerken een bouwtechnische vergunningplicht (vaak naast een planologische vergunningplicht). Er is dus geen meldingsplicht of geprivatiseerd toezicht. Vergunningverlening, toezicht en handhaving voor deze gevolgklassen bouwwerken vindt tot die tijd plaats zoals beschreven in de betreffende strategieën in dit BVTH-beleid.

Bij het opstellen van dit BVTH-beleid is nog niet voldoende inzichtelijk hoe en onder welke voorwaarden de verdere privatisering van het bouwtoezicht vorm gaat krijgen voor deze gevolgklassen. Bij bouwwerken waarvoor het toezicht op de bouw is belegd bij een private partij ▪ bij inwerkingtreding van deze wetgeving is dit direct van toepassing voor de zgn. gevolgklasse 1 bouwwerken, is de Wet Kwaliteitsborging van toepassing. Voor deze bouwwerken geldt dan niet langer een vergunningplicht voor het bouwtechnische deel. Maar men moet wel meldingen indienen bij de gemeente als bevoegd gezag.

We controleren op volledigheid van de aanleverde stukken, maar niet op inhoud. Daarnaast controleren we of de bijzondere lokale omstandigheden in de risicobeoordeling zijn opgenomen. De inhoudelijke beoordeling van het bouwplan, het in kaart brengen van de risico's én de controle tijdens de bouw is de taak van de kwaliteitsborger. Wij blijven het bevoegd gezag, beoordelen de bouwmelding en geven een inhoudelijke reactie richting de aanvrager. Daarnaast controleert de gemeente:

- of het bouwplan in gevolgklasse 1 valt;
- de afspraken gemaakt in het vooroverleg/intaketafel/NIEVIEWIE;

- of een omgevingsplanactiviteit nodig is en/of is aangevraagd;
- of de omschreven bouwactiviteit overeenkomt met de verleende OPA-vergunning;
- het aantal ingediende bouwmeldingen op het adres en/of perceel;
- de gestelde termijnen;
- of de risico's zijn beoordeeld en geborgd;
- of de kwaliteitsborger gerechtigd is;
- of een juist/passend instrument is gebruikt.

5.3.7 INTREKKEN VAN VERGUNNINGEN

We vinden het ongebruikt laten voortbestaan van rechten uit vergunningen, om meerdere redenen ongewenst:

- we moeten voorkomen dat bouwwerken of activiteiten die in het verleden zijn vergund maar nog niet zijn gerealiseerd, (nieuwe) planologische en stedenbouwkundige inzichten/ontwikkelingen doorkruisen;
- we moeten voorkomen dat nieuwe bouwwerken c.q. activiteiten worden gebouwd/uitgevoerd naar verouderde (bouw)technische inzichten;
- het is vanuit administratief oogpunt gewenst dat het vergunningenbestand zoveel mogelijk overeenstemt met de feitelijke situatie buiten;
- het is voor omwonenden onplezierig als zij geconfronteerd worden met oude, ongebruikte rechten, waar ze op juridisch vlak niet meer aan hebben.

We streven ernaar in de hiervoor genoemde situaties, afhankelijk van de specifieke omstandigheden, de vergunning na verloop van een bepaalde periode in te trekken. Hiervoor zijn in een separate regeling beleidsregels opgesteld. We kunnen vergunningen intrekken als⁶:

- de aanvrager erom vraagt;
- de aanvrager is overleden (bijvoorbeeld in APV-vergunningen);

- er in strijd met de voorschriften van de beschikking wordt gehandeld;
- het gevaar bestaat dat de vergunning misbruikt wordt voor criminele activiteiten;
- er geen activiteiten zijn verricht met gebruikmaking van de vergunning gedurende de termijn zoals aangegeven in de vigerende beleidsregels voor het geheel of gedeeltelijk intrekken van ongebruikte omgevingsvergunningen of een in de vergunning, verordening of een AMvB bepaalde termijn.

De wet bepaalt deels wanneer je een vergunning mag intrekken (bijvoorbeeld in de Ow of APV) en deels is gebaseerd op jurisprudentie (bijvoorbeeld bij omgevingsvergunningen milieu)⁷. Een melding vallend onder de WKB komt automatisch te vervallen na een door de AMvB gestelde termijn. Na deze termijn moet een nieuwe melding gedaan worden.

5.4 TOEZICHTSTRATEGIE

De toezichtstrategie geeft aan op welke basiswijze we toezien op omgevingsactiviteiten, zowel in de realisatiefase⁸ als in de gebruiksfase⁹ en ongeacht de aanleiding van toezicht¹⁰. We richten ons toezicht op het beschermen van een goede kwaliteit van de leefomgeving, het beperken van risico's en het stimuleren van goed naleefgedrag. We zijn ons bewust van de preventieve werking die uitgaat van toezicht, waardoor een deel van de overtredingen wordt voorkomen. We zetten onze toezichtcapaciteit zo efficiënt en effectief mogelijk in. Toezicht vindt plaats op basis van vooraf gemaakte keuzes: risicoanalyse, omgevingsanalyse en probleemanalyse. De planning¹¹ wordt jaarlijks vastgelegd in het BVTH-uitvoeringsprogramma. Niet alles is vooraf te plannen. Ongewone voorvallen, klachten of meldingen kunnen toezicht noodzakelijk maken. In Enschede werken we met verschillende toezichtsvormen. Deze zetten we in om gecoördineerd en integraal toezicht te houden.

⁶ Het intrekken van vergunningen is geen plicht.

⁷ Zie ook artikel 5.40 lid 2 Omgevingswet.

⁸ Bijvoorbeeld bij nieuwbouw.

⁹ Bijvoorbeeld bij bestaande bouw.

¹⁰ Zoals melding, vergunning etc.

¹¹ Wat gaan we doen, de frequentie en diepgang.

5.4.1 WAT IS TOEZICHT?

Onder het houden van toezicht verstaan we: 'alle werkzaamheden die door of namens een bestuursorgaan worden verricht om na te gaan of voorschriften van verordeningen, vergunningen, ontheffingen en meldingen worden nageleefd'. Speciaal daarvoor aangewezen toezichthouders voeren deze werkzaamheden uit. Een toezichthouder is een persoon bij of krachtens wettelijk voorschrift belast met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift.

De werkzaamheden bestaan in de praktijk uit het uitvoeren van controles, zonder dat van een overtreding van een wettelijk voorschrift sprake hoeft te zijn. De toezichthouder kan een controle doen door een bezoek aan een activiteit, een bedrijf of een bouwwerk te brengen. Dit kan ook een ongepland bezoek zijn naar aanleiding van een constatering tijdens een algemene inspectieronde of naar aanleiding van een klacht of een (melding van een) ongewoon voorval. Samengevat: onder toezicht verstaan we de controle op naleving van wettelijke bepalingen.

We onderscheiden twee hoofdvormen van toezicht:

- Preventief toezicht

Het controleren van wettelijke bepalingen zonder dat daartoe een aanleiding bestaat in de vorm van concrete aanwijzingen voor niet-naleving van de wettelijke bepalingen. Preventief toezicht heeft dan het karakter van regulier toezicht.

- Repressief toezicht

Toezicht gebaseerd op aanwijzingen van niet-naleving van gestelde regels, bijvoorbeeld bij een klacht, melding, of een ongewoon voorval of na een hercontrole.

5.4.2 DOEL VAN TOEZICHT EN DEZE STRATEGIE

Toezicht en handhaving staan regelmatig hoog op de politieke en maatschappelijke agenda.

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

Het doel van toezicht is dat het naleven van de gestelde regels leidt tot een kleinere kans op het ontstaan van risico's. Voorwaarde daarbij is wel dat de gestelde regels eenduidig, correct en duidelijk zijn gesteld en toepasbaar zijn op de betreffende situatie. De druk op de controles van activiteiten, vergunningen, ontheffingen en meldingen, waarmee we toezien op de naleving van de gestelde regels, is groot. Daarom stellen we eisen aan de wijze waarop we het toezicht uitvoeren. De mate waarin regels worden nageleefd, is afhankelijk van de spontane naleving maar ook van de communicatie, controle en sancties. In deze strategie geven we aan welke vormen van toezicht we kunnen toepassen. In het jaarlijks op te stellen uitvoeringsprogramma benoemen we waar welke vorm van toezicht wordt ingezet.

De toezichtstrategie is een beslissingsondersteunend systeem. Het is erop gericht dat we in vergelijkbare gevallen dezelfde vorm van toezicht toepassen. De doelen hiervan zijn het bereiken van transparantie, professionaliteit, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid voor diegenen waarop het toezicht zich richt en het voorzien in een hoge mate van effectiviteit en efficiency voor de uitvoerende diensten. Op die manier bereiken we de zo hoogst mogelijke maatschappelijke effecten tegen de zo laagst mogelijke inspanningen en kosten bereikt. De strategie heeft betrekking op de werkwijze die we volgen voor dat deel van het traject dat loopt van het uitvoeringsprogramma tot en met het al dan niet constateren van de overtreding en het waar nodig bepalen van de ernst van de overtreding. Zodra een overtreding is geconstateerd, gaan we over op

een andere strategie. Dit is over het algemeen de sanctiestrategie. In uitzonderlijke gevallen kunnen we besluiten het afwegingskader gedogen te volgen.





5.4.3 TOEZICHT TIJDENS DE VERSCHILLENDE FASEN

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

Realisatiefase

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

Beheer- of gebruiksfase

- Als gemeente hebben we een specifieke zorgplicht in het veiligstellen van de basiskwaliteit van onze bestaande bouwvoorraad, artikel 3.5 Bbl. Wordt de zorgplicht niet nageleefd en ontstaat er een onveilige situatie? Dan kan de gemeente hiertegen optreden. Daarbij maakt het niet uit of de situatie al bestond of ontstaan is door actief handelen of door nalatigheid.
- Er is sprake van planmatige (on)aangekondigde controles, de zogenaamde object-, bedrijfs-, of instellingscontrole. De controles kunnen wat betreft diepgang en reikwijdte verschillen. We maken onderscheid tussen een deelcontrole en een volledige controle. Het betreft in beide gevallen visuele controles. De deelcontrole is gericht op een beperkt aantal thema's of onderwerpen. Een volledige controle is juist gericht op meerdere of alle thema's of onderwerpen.

Controles in de beheer- of gebruiksfase kunnen we op verschillende manieren organiseren. Per bedrijf of gebied, per thema of onderwerp, zoals:

- specifieke aspecten;
- branchegericht;
- ketencontrole;
- geveltoezicht.

Slooffase

- In de slooffase worden bouwwerken gesloopt en voeren we een controle uit van alle geldende wet- en regelgeving en vergunde voorschriften.

5.4.4 STADSDEELGERICHT WERKEN

Onze toezichthouders werken stadsdeelgericht. Naast een controlerende rol hebben we ook een adviserende rol. Door de zichtbaarheid in het gebied, zijn we bereikbaar en benaderbaar voor vragen en weten we wat er in het gebied speelt (i.s.m. onze ketenpartners). We zijn ons ervan bewust dat van deze zichtbaarheid een preventieve werking uit gaat. Voorkomen is beter dan handhaven. Met voorlichting over het hoe en waarom van wet- en regelgeving en het belang van andere betrokkenen, stimuleren we het omgevingsbewustzijn.

5.4.5 VORMEN VAN TOEZICHT

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

We onderscheiden de volgende vormen van toezicht:

1. Bouwtoezicht (inclusief toezicht bij oplevering);
2. Periodiek toezicht;
3. Thematisch toezicht;
4. Gebiedsgericht toezicht;
5. Administratief toezicht;
6. Toezicht n.a.v. klachten, meldingen en ongewone voorvallen;
7. Toezicht tijdens lopende handhavingprocedures;
8. Multidisciplinaire integrale actie (MIA);
9. Toezicht op evenementen.

1. Bouwtoezicht (inclusief toezicht bij oplevering)

Deze vorm is gekoppeld aan het afgeven van een omgevingsvergunning of het accepteren van een melding voor nieuwe activiteiten of wijzigingen daarvan. Het gaat hier om een controle, waarbij we nagaan of aan de voorschriften en eisen wordt voldaan, zoals opgenomen in de vergunning en/of regelgeving. Ook kan er sprake zijn van een nieuwe of andere situatie, die extra aandacht vraagt voor de uitvoering of aanwezigheid van voorgeschreven voorzieningen en bekendheid met de vigerende regels. Deze controle levert een goed beeld op van hoe het gesteld is met de naleving van regelgeving en kan dan ook van invloed zijn op de frequentie waarmee we in de toekomst toezicht uitoefenen.

2. Periodiek toezicht (objectgericht toezicht)

Bij objectgericht toezicht gaat het om toezicht op aangewezen (bestaande) objecten tijdens de gebruiksfase. Denk hierbij aan het periodiek controleren van kamerverhuurpanden. Het toezicht vindt plaats op grond van specifieke verleende omgevingsvergunningen of bij bepaalde meldingsplichtige objecten. De gewenste controlefrequentie kan daarbij variëren. Het gaat hier om periodiek toezicht op:

- langlopende omgevingsvergunningen en/of op algemene voorschriften op het gebied van veiligheid, gezondheid en duurzaamheid;

3. Thematisch toezicht

Deze vorm van toezicht richt zich op een bepaald thema uit de regelgeving. Zo krijgen we in korte tijd inzicht in het naleefgedrag voor dat thema. Aanleiding kan zijn het vermoeden dat op dit punt de regels niet in acht worden genomen.

Rijksonderzoeken

Onderzoeken die worden opgelegd door het Rijk naar aanleiding van een incident worden thematisch opgepakt. We onderzoeken of dit ongewone voorval ook in Enschede had kunnen gebeuren en waar de risico's zitten. Deze vorm van toezicht kunnen we projectmatig oppakken.

4. Gebiedsgericht toezicht

In dit geval spreken we van toezicht in het vrije veld (signaaltoezicht) of op basis van bijvoorbeeld een beheerplan of het bedrijvenbestand. Deze vorm van toezicht is meer gericht op het preventief aanwezig zijn in een stadsdeel, op een industrieterrein of in het buitengebied. De kans bestaat dat we daarbij te maken krijgen met het niet naleven van de regels of met activiteiten die niet bij ons bekend zijn terwijl dat wel gemeld had moeten worden. Het kan dan gaan om illegale activiteiten.

Een keuze voor deze vorm van toezicht kunnen we bijvoorbeeld zijn baseren op:

- In sommige wijken en buurten is de meldingsbereidheid laag, soms uit loyaliteit naar buurtgenoten.
- Soms zijn overtredingen 'verborgen' voor omwonenden. Het betreffen dan bijvoorbeeld overtredingen, die zich achter de de voordeur of op binnenplaatsen af spelen.
- Voor de aanpak van sommige overtredingen is een 'heterdaad' nodig of gewenst.



5. Administratief toezicht

Deze vorm wordt ook wel de controle 'vanachter het bureau' genoemd. Een administratieve controle richt zich op de juiste registratie van wettelijke verplichtingen, bijvoorbeeld een controle of aan keurings- en certificeringsverplichtingen is voldaan. Indien hiervoor aanleiding is zal er een controle ter plaatse worden gehouden.

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

Deze vorm van toezicht betreft een controle op een binnengekomen klacht of melding van een calamiteit of mogelijk illegale situatie. Het actief reageren op klachten en meldingen, het snel in behandeling nemen en resultaten terugkoppelen is een erg interactieve en dienstverlenende vorm van toezicht. Het is een manier om contact met de stad te houden, te blijven weten wat er speelt en de manier voor inwoners en ondernemers om zaken die hen dwarszitten in te brengen. Adequaat toezicht op klachten en meldingen draagt meer dan andere typen van toezicht bij aan maatschappelijk draagvlak voor bestuur en uitvoerende ambtelijke organisatie.

7. Toezicht tijdens lopende handhavingprocedures

Tijdens deze vorm van toezicht houden we een vinger aan de pols of de illegale situatie is opgeheven en/of sancties nodig zijn. Het gaat hier dus om controles die we doen na een vooraanschrijving, een opgelegde dwangsom- of bestuursdwangbeschikking, of genomen beschikking tot gedogen of het intrekken van een vergunning. De controle richt zich alleen op de overtreding(en) waarop de brief of beschikking betrekking heeft.

8. Multidisciplinaire integrale actie (MIA)

Deze vorm van toezicht vindt plaats door middel van een (onaangekondigde) MIA-actie. Kerntaak van MIA is, op bestuursrechtelijke wijze, het voorkomen en terugdringen van malafide bedrijvigheid (ondermijning) en het verbeteren van het leef-, werk- en woonmilieu in Enschede. Bij een MIA

bundelen verschillende overheidsorganisaties informatie en krachten om de georganiseerde criminaliteit beter te kunnen bestrijden.

9. Toezicht op evenementen

Een vooroverleg voorafgaand aan de vergunningverlening is belangrijk om te bepalen of het uitoefenen van toezicht noodzakelijk is.

Bij evenementen worden regelmatig podia, tribunes en andere constructies van enige omvang gebouwd. De toezichthouder controleert dan voorafgaand aan ingebruikname op hoofdlijn of de geplaatste constructies overeenkomen met wat in de vergunning is opgenomen. Als de toezichthouder constateert dat een object niet conform de verleende vergunning of niet deugdelijk is geplaatst of niet voldoet aan de hierboven genoemde voorwaarden, eisen en normen, moet de vergunninghouder de aanwijzingen van de toezichthouder op volgen. Hieronder valt ook het eventueel direct verwijderen van het object, het buiten gebruik stellen en/of voldoende afstand nemen van het object. De toezichthouder moet de aanwijzingen duidelijk motiveren.

Naast de gemeente kunnen verschillende instanties elk vanuit hun eigen formele taken en bevoegdheden, toezicht uitoefenen en handhavend optreden. De boa's houden toezicht op de openbare ruimte en op de Drank- en horecawet.

Multidisciplinaire schouw

Vlak voor aanvang van een grootschalig evenement vindt onder verantwoordelijkheid van de burgemeester door medewerkers van gemeente, politie en brandweer een multidisciplinaire schouw plaats, gericht op het constateren van veiligheidsrisico's. De gemeente is integraal verantwoordelijk voor het uitvoeren van de schouw samen met de betrokken diensten.

5.4.6 BOUWTOEZICHT ONDER DE WKB

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

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

De toezichthouder blijft toezicht houden op de ruimtelijke regels tijdens de bouw, zoals o.a. omgevingsplanactiviteit, bouw- en sloopveiligheid. Ook kan toezicht plaatsvinden op basis van ontvangen klachten of verzoeken om handhaving.

Of er aanleiding bestaat voor (extra) toezicht gebeurt op basis van eigen waarnemingen tijdens bijvoorbeeld een controle van de omgevingsplanactiviteit of op basis van de kwaliteitsborger of derden. Met deze informatie- en toezichtmomenten kan de gemeente steekproefsgewijs en risicogestuurd de bouwkwaliteit toetsen en extra informatie- en toezichtmomenten in plannen. Denk bij het risicogestuurd en steekproefsgewijs controleren aan; de controle van het paal draagvermogen, wapeningscontroles, brandwerende scheidingen etc.

ACTIEF TOEZICHT ONDER DE WKB

Door de knip tussen technische bouwactiviteit en omgevingsplanactiviteit kunnen situaties ontstaan waarbij een vergunning is aangevraagd voor de omgevingsplanactiviteit (OPA), maar de melding bouw (Wkb) achterwege blijft. Om grip te houden op illegale bouwactiviteiten is het goed om algemeen toezicht in het veld uit te voeren, waarbij we bovengenoemde situatie (wel OPA, maar geen bouwmelding) in een vroeg stadium signaleren. Voor een uitgebreide toelichting zie hoofdstuk 3 het Wkb-beleid.

5.4.7 TOEZICHTPROTOCOL

In ons toezichtprotocol werken we nader uit welke details we controleren en op welke wijze. Maar dit is niet in beton gegoten. We kijken steeds wat het meest effectief is: houden we administratief toezicht, gaan we fysiek langs of zetten we bepaalde (innovatieve) middelen in?

TOEZICHTPROTOCOL NIEUW- EN VERBOUW

In het bouwtoezicht geldt het integraal toezichtprotocol gebaseerd op het Bbl. Het is een hulpmiddel om te komen tot en het uitvoeren van kwalitatief en efficiënt toezicht op naleving van de regels ten aanzien van nieuw- en verbouw. Het doel is een landelijk integrale manier van toezicht te bieden die vooral voor beleid en uitvoeringsplannen input levert om capaciteit, prioriteit en lokale verschillen inzichtelijk te krijgen.

De verhouding werk en capaciteit maakt dat er keuzes nodig zijn om het toezicht zo efficiënt, effectief en zorgvuldig mogelijk te laten plaatsvinden. Als gemeente zijn we vrij om de diepgang aan te passen aan lokale omstandigheden en op basis van eigen prioriteiten of keuzes. Ervaringen vanuit het toezicht kunnen aanleiding zijn de diepgang bij te stellen naar boven of naar beneden. Jaarlijks wordt het toezichtprotocol nieuw- en verbouw vastgelegd in het BVTH-uitvoeringsprogramma.

5.5 SANCTIESTRATEGIE

Om te kunnen handhaven is het noodzakelijk afspraken te maken over de manier waarop we vorm geven aan handhaving. Om een goede uitvoering te geven aan handhaving sluiten we aan bij de Landelijke handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO). De LSHO heeft betrekking op de Omgevingswet en de daarop gebaseerde regels, zie [Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht LHSO](#)

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

De LHSO is van toepassing tenzij er een specifieke strategie voor de Enschedese situatie geldt.



Landelijke Handhavings- strategie Omgevings- recht (LHSO)

12 oktober 2022

5.6 AFWEGINGSKADER GEDOGEN

We hebben een beginselplicht tot handhaven. Dit betekent dat we op iedere overtreding die we zien moeten reageren met een passende interventie volgens de sanctiestrategie. Alleen in uitzonderlijke omstandigheden zien we af van handhaving. Dat staat los van eventueel strafrechtelijk optreden. In dit afwegingskader staat in welke situaties en onder welke condities we tijdelijk niet handhaven.

Definitie van gedogen:

"Het bestuur dat bevoegd is tot handhaving ziet bewust (tijdelijk) af van optreden tegen een overtreding."

Gedogen is feitelijk geen juiste term. Met 'gedogen' wordt bedoeld dat de gemeente niet handhaaft. Gedogen leidt niet tot een besluit en er kan daarom ook geen bezwaar en beroep tegen worden ingediend. Omdat het woord 'gedogen' zo algemeen is ingeburgerd, gebruiken we dit wel in dit afwegingskader. We kijken bij het toepassen van het afwegingskader altijd als eerste stap of er samenloop is met andere regelgeving en of het gedogen niet in strijd is met andere wet- en regelgeving. We letten daarbij op eigen regels maar ook op die van andere overheden.

We volgen de vaste jurisprudentie over gedogen van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

"Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag van het bestuursorgaan worden gevergd dit niet te doen. Dit kan zich voordoen indien concreet uitzicht op legalisatie bestaat. Voorts kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen, dat van optreden in de concrete situatie behoort te worden afgezien".

We gebruiken ook de regeringsnota "Grenzen aan gedogen" als kader.

Gedogen staat op gespannen voet met ons doel om het naleefgedrag te verbeteren en een betrouwbare organisatie te zijn. Met dat gegeven, beperken we gedogen tot zeer bijzondere situaties, waarbij er op korte termijn uitzicht bestaat op het opheffen van de overtreding of op het legaliseren van de situatie, bijvoorbeeld doordat we een vergunning kunnen verlenen.

Gedogen passen we alleen in uitzonderlijke en/of spoedeisende situaties toe. 'Alleen in uitzonderlijke en/of spoedeisende situaties kunnen we besluiten niet handhavend op te treden.'

Onze uitgangspunten zijn:

- we handhaven bij overtredingen, tenzij er uitzonderlijke omstandigheden en/of overgangssituaties zijn.
- de situatie blijft zoveel mogelijk beperkt in omvang en tijd;
- er vindt een na een zorgvuldige en kenbare belangenafweging plaats;
- het gedogen tast belangen van derden niet in onredelijke mate aan;
- de activiteit is na de aangekondigde periode van gedogen vergund of gestopt.

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

Overgangssituaties zijn:

- overtredingen met concreet zicht op legalisatie;
- bedrijfsverplaatsingen;
- experimenten en andere tijdelijke overtredingen;
- situaties met overtredingen door omstandigheden die buiten de macht van de overtreder liggen of een nieuwe vergunning niet aansluitend op de oude vergunning geldt;
- gevallen waarin de rechter de vergunning vernietigt, terwijl vergunnen wel mogelijk lijkt;
- als de overtreder voorschriften om technische redenen niet kan naleven en die voorschriften binnenkort worden aangepast;
- situaties waarbij de overtreding ophoudt te bestaan door versoepeling van regels.

Overmacht situaties zijn:

- situaties waarin de overtreding was toegestaan, dan is volgens artikel 5:5 Awb handhaving niet toegestaan. We moeten dan gedogen;
- situaties waarin het belang waar de regel voor is gemaakt beter af is als we gedogen;
- gevallen waarin handhaven onevenredig zwaar is in verhouding tot het belang dat we met handhaving beschermen;
- gevallen waarbij strijdige wetgevingsgebieden een overtreding opleveren.

We handhaven wél:

- als het gedrag van de overtreder recidiverend of calculerend is;
- bij activiteiten die vallen onder ondermijnen;
- als de te gedogen activiteit in strijd is met een andere regel en het bevoegde gezag voor de handhaving van die regel laat weten dat het bestuursrechtelijk handhaaft of gaat handhaven.

We houden actief toezicht op gedoogsituaties. We kijken of het gedogen nog actueel is en of de geadresseerde de opgelegde beperkingen en voorwaarden naleeft.



6. HANDHAVINGSVERZOeken EN -MELDINGEN

Inwoners, ondernemers en bezoekers kunnen op twee verschillende manieren laten weten dat men ergens hinder van ondervindt of dat men denkt dat er regels worden overtreden:

- via een handhavingsverzoek of
- via een handhavingsmelding (klachten en meldingen).

HANDHAVINGSVERZOeken

Inwoners, ondernemers en bezoekers moeten zich houden aan de regels die voort vloeien uit wet- en regelgeving. Wanneer iemand zich niet aan deze regels houdt, kan een belanghebbende het bestuur vragen om de regels te handhaven. Deze belanghebbende kan hiertoe een verzoek indienen bij de gemeente. Een handhavingsverzoek wordt aangemerkt als een aanvraag in de zin van de Awb. Binnen 8 weken wordt beslist worden op een handhavingsverzoek. Indien niet binnen 8 weken een besluit kan worden genomen, zal het bestuursorgaan dit aan de aanvrager mededelen en daarbij vermelden binnen welke termijn de aanvrager de beslissing wel tegemoet kan zien. Er vindt altijd een inspectie plaats door de toezichthouder.

HANDHAVINGSMELDING (KLACHTEN EN MELDINGEN)

Meldingen kunnen een aanwijzing zijn dat regels niet worden nageleefd. In veel gevallen is er een direct aanwijsbare belanghebbende die bij het optreden van de gemeente gebaat is. Echter, niet iedere melding van een inwoner of ondernemer wordt automatisch gevolgd door inzet van de gemeente. Meldingen worden proactief en dus risico- en informatiegestuurd afgehandeld.

We verzamelen zoveel mogelijk informatie die voor de afhandeling van de melding van belang is. Dit betekent dat we doorvragen, eenduidig registreren en wegen ten behoeve van een maximale pakkans van eventuele overtredingen. Bij doorvragen wordt de situatie zo compleet mogelijk in

beeld gebracht. Als de registratie en categorisering van meldingen (en signalen) en de resultaten van een eventuele inspectie eenduidig is, kunnen betere analyses en rapportages worden gemaakt. Ook terugkerende meldingen, zowel terugkerende melder als terugkerende overlast als de afhandeling ervan, zijn dan als zodanig herkenbaar. Op basis van deze data en informatie kunnen we analyses maken en hierop sturen.





PRIORITEITSTELLING AFHANDELING MELDINGEN

We bepalen de prioriteit aan de hand van de probleemanalyse en de focuspunten. De termijn waarbinnen een inspectie wordt uitgevoerd staat in onderstaand schema.

CATEGORIE	OMSCHRIJVING
3: Acuut / spoed	Op basis van de melding kan worden gesteld dat een inspectie onmiddellijk moet plaatsvinden. Er is hoogstwaarschijnlijk sprake van acute veiligheids- of gezondheidsrisico's. --> Direct een inspectie uitvoeren Voorbeelden zijn: ▪ illegale aanpassing van cultureel erfgoed; ▪ strijdig gebruik op locaties waar geslapen wordt en/of sprake is van niet zelfredzame personen; ▪ situaties met ernstige constructie- en brandveiligheidsrisico's, als omgevingsveiligheid in het geding is; ▪ problemen n.a.v. klimaatoverlast met ernstige veiligheids- en gezondheidsrisico's.
2: Urgent	Op basis van de melding kan worden gesteld dat een inspectie noodzakelijk is. Er is hoogstwaarschijnlijk sprake van een directe hinder of overlast, maar acute veiligheids- of gezondheidsrisico's zijn niet aan de orde. --> Binnen 1 week een inspectie uitvoeren Voorbeelden zijn: ▪ (geluids-)overlast; ▪ illegaal gebruik/bewoning van panden; ▪ onveilige situatie i.v.m. ondermijning bij risicovolle branches; ▪ gevolgen van energiebesparende maatregelen en transitie warmte; ▪ illegale bouw (zonder vergunning/melding, in afwijking van vergunning/melding); ▪ vocht en schimmelproblematiek bij publieksgebouwen, scholen en sociale kamerverhuurwoningen; ▪ problemen n.a.v. klimaatoverlast; ▪ strijdigheid met bestemmingsplan/omgevingsplan op bedrijventerreinen, campings en landelijk gebied; ▪ problemen n.a.v. klimaatoverlast met veiligheids- en gezondheidsrisico's.

CATEGORIE	OMSCHRIJVING
1: Minder urgent	Op basis van de melding kan worden gesteld dat er sprake is van een overtreding, maar met beperkte directe of indirecte hinder/overlast of veiligheids- of gezondheidsrisico's. Een inspectie moet echter uitsluitend bieden. --> Binnen 1 maand een inspectie uitvoeren Voorbeelden zijn: ▪ situaties met beperkte constructie- en brandveiligheidsrisico's; ▪ welstandsproblemen; ▪ achterstallig onderhoud/verloedering; ▪ strijdigheid met bestemmingsplan/omgevingsplan niet op bedrijventerreinen, campings en landelijk gebied; ▪ onveilige situatie i.v.m. ondermijning bij niet risicovolle branches; ▪ vocht en schimmelproblematiek bij gebouwen niet zijnde publiek, scholen of sociale kamer (verhuur)woningen; ▪ Plaatsen bouwwerken geen gebouw zijnde zonder vergunning/melding; ▪ Reclame in strijd met algemene regels; ▪ Aanleggen in strijd met algemene regels.
0: Geen	Op basis van de melding kan worden geconstateerd dat er geen sprake is van een overtreding. --> Geen inspectie uitvoeren. Kennisgeving sturen binnen 1 maand

Teksten: Strategie & Beleid Fysiek, Omgeving & Recht

Datum: 11 juli 2023

Aan dit document kunnen geen rechten worden ontleend.



ENSCHDE