

Informatie voor de raad

| | | |
|---------------------------|---|--|
| Onderwerp | - | Beleidsplan vergunningen, toezicht en handhaving 2022-2026 |
| Portefeuillehouder | - | A. Schuurman (wethouder) |
| Eenheid | - | Publieksdienstverlening |
| Contactpersoon | - | M. Borkent |
| Contactgegevens | - | m.borkent@dalfsen.nl |
| Openbaarheid | - | Openbaar |

Behandeld in collegevergadering van 1 maart 2022
Behandeling in raadsvergadering van 25 april 2022

Kernboodschap:

Het college van B&W stelt u voor kennis te nemen van het Beleidsplan vergunningen, toezicht en handhaving 2022-2026.

Toelichting:

Het Besluit omgevingsrecht schrijft voor dat het college beleid opstelt voor de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken op het gebied van Vergunningen, Toezicht en Handhaving (VTH). De looptijd van het huidige VTH-beleid 2017-2021 is ten einde. Daarom is het VTH-beleidsplan 2022-2026 opgesteld. Hierin wordt aangegeven welke doelen er bij de uitvoering en handhaving worden gesteld en welke activiteiten daarbij horen. Dit nieuwe VTH-beleid biedt transparantie in wat de gemeente doet, de reden waarom, welke keuze de gemeente maakt bij het uitvoeren van de VTH-taken en hoe de gemeente dit organiseert. Het plan omvat de VTH-taken op het terrein van Ruimte, Bouw (aanleg, verbouw, sloop en monumenten), APV en bijzondere wetten.

Daarnaast is het beleid opgesteld om te voldoen aan de wettelijke verplichting en om te anticiperen op relevante ontwikkelingen, zoals de inwerkingtreding van de Omgevingswet en Wet kwaliteitsborging bouwen. Het nieuwe beleidsplan is volledig geschikt gemaakt voor de Omgevingswet. Dit is o.a. één van de door de VNG beschreven minimale acties voor invoering van de Omgevingswet. Hoewel deze wet vaak is uitgesteld en inwerkingtreding nog steeds onzeker is (beoogd oktober 2022 of januari 2023), is het nieuwe beleidsplan toch alvast hiervoor geschreven. Tot aan inwerkingtreding Omgevingswet zal het 'oude' VTH-beleid 2017-2021 geldig blijven.

Het VTH-beleidsplan bevat een omgevings- en probleemanalyse en maakt keuzes met betrekking tot doelen, prioriteiten en strategie. Hierdoor wordt enerzijds eenduidig, maar anderzijds ook met toepassing van maatwerk m.b.t. toetsing in concrete situaties, invulling gegeven aan een veilige woon- en leefomgeving in de geest van de Omgevingswet. Het is geen plan of verordening voor gebruikers van de fysieke leefomgeving, maar een kader voor de ambtelijke organisatie. Het gaat over de wijze van toetsing van vergunningaanvragen, toezicht en handhaving. Hoewel extern merkbaar is het VTH-beleidsplan dus intern werkend

Het taakveld milieu (in uitvoering bij Omgevingsdienst) maakt geen onderdeel uit van dit beleidsplan. Het beleid voor de taken van de Omgevingsdienst is uitgewerkt in het "Uniform beleid voor de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving 2019-2021". Volgens wettelijke voorschriften is dat beleid uniform voor alle deelnemers in de Omgevingsdienst. Het genoemde beleidsplan wordt in 2022 geactualiseerd.

Vervolg:

Jaarlijks worden door het college twee documenten vastgesteld als uitwerking van het VTH-beleid. Deze worden na vaststelling ter kennisname op het RIS geplaatst:

1. In het Programma uitvoering VTH-taken wordt nader uitgewerkt hoe de diverse taakvelden in het komende jaar worden ingevuld. Daarnaast komt in dit jaarprogramma terug hoe uitvoering wordt gegeven aan de in het VTH-beleidsplan gestelde kaders en speerpunten.
2. In het VTH-jaarverslag wordt teruggeblikt op de aandachtsgebieden van het afgelopen jaar en verantwoording afgelegd over de uitgevoerde activiteiten.

Daarnaast wordt het beleidsplan naar de provincie Overijssel gezonden. Zij is interbestuurlijk toezichthouder en geeft jaarlijks een oordeel over de uitvoering van het VTH-beleid.

Bijlagen:

Beleidsplan vergunningen, toezicht en handhaving 2022-2026

Bijlagen bij het Beleidsplan vergunningen, toezicht en handhaving 2022-2026:

- A. Visie op (VTH-)dienstverlening onder de Omgevingswet
- B. VNG procesmodel - Verkennen en begeleiden initiatief (versie 2.0 incl wkb)
- C. Swimlanediagram Snelserviceformule (versie 9 oktober 2020)
- D. Swimlanediagram Ontwerpformule (versie 24 september 2020)
- E. VNG procesmodel - Behandelen vergunningaanvraag (versie 2.0 incl wkb)
- F. Schema Bouwen onder de Omgevingswet en Kwaliteitsborging
- G. Processchema beleidsregel berekening bouwleges
- H. VNG procesmodel - Toezicht en handhaving (versie 2.0 incl wkb)
- I. Toezichtmatrix (v8-2012)
- J. Landelijke handhavingsstrategie (LHS)
- K. Leidraad handhavingsacties en begunstigingstermijnen

Burgemeester en wethouders van de gemeente Dalfsen,

de burgemeester
drs. E. van Lente

de waarnemend gemeentesecretaris/alg. directeur
H.J. van der Woude



Beleidsplan Vergunningen Toezicht Handhaving 2022 – 2026

Onder de Omgevingswet

INHOUDSOPGAVE

| | |
|--|-----------|
| INHOUDSOPGAVE | 2 |
| 1 VEELGEBRUIKTE AFKORTINGEN EN BEGRIPPEN | 3 |
| 2 SAMENVATTING EN LEESWIJZER | 4 |
| 3 INLEIDING | 7 |
| 3.1 KADERS VOOR VERGUNNINGVERLENING, TOEZICHT EN HANDHAVING (VTH)..... | 7 |
| 3.2 VTH EN DE OMGEVINGSWET | 7 |
| 3.3 PRIVATE KWALITEITSBORGING BOUW | 9 |
| 3.4 BEVORDEREN VAN DE NALEVING IS KEUZES MAKEN | 9 |
| 3.5 HET VTH-BELEIDSPLAN ALS FORMEEL DOCUMENT | 10 |
| 3.6 WAAR PRATEN WE OVER IN DALFSEN? | 11 |
| 3.7 AFBAKENING BELEIDSPLAN | 15 |
| 4 STRATEGISCH BELEIDSKADER | 16 |
| 4.1 VISIE OP HET VTH-BELEID | 16 |
| 4.2 VERORDENING KWALITEITSCRITERIA | 17 |
| 4.3 DOELEN EN ACTIVITEITEN | 17 |
| 4.4 REGIONALE SAMENWERKING / KETENPARTNERS..... | 20 |
| 5 KADERS (VTH-)DIENSTVERLENING EN SERVICEFORMULES | 22 |
| 5.1 VOORLICHTING | 22 |
| 5.2 NIEUWE ROLLEN OMGEVINGSWET | 22 |
| 5.3 CONCEPTAANVRAAG (VOOROVERLEG) | 23 |
| 5.4 INTAKETAFEL / OMGEVINGSTAFEL..... | 23 |
| 5.5 VOORBEELD: INFORMATIE- EN NETWERKBIJEENKOMST BOUWEN | 24 |
| 6 KADERS VERGUNNINGVERLENING | 25 |
| 6.1 INLEIDING | 25 |
| 6.2 KADERS BEOORDELING AANVRAGEN EN MELDINGEN | 26 |
| 6.3 KADERS TOETSING MILIEUACTIVITEITEN | 32 |
| 6.4 KADERS TOETSING VERGUNNINGAANVRAGEN APV EN BIJZONDERE WETTEN | 32 |
| 6.5 MEDIATION..... | 34 |
| 7 KADERS VOOR DE UITVOERING VAN TOEZICHT | 35 |
| 7.1 OP WEG NAAR MEER INTEGRAAL TOEZICHT | 35 |
| 7.2 TOEZICHT BOUW, AANLEG EN SLOOP | 35 |
| 7.3 TOEZICHT APV, BIJZONDERE WETTEN EN OPENBARE RUIMTE..... | 37 |
| 8 NALEVINGSTRATEGIE (HANDHAVING, SANCTIES, GEDOGEN) | 41 |
| 8.1 INLEIDING | 41 |
| 8.2 HANDHAVING- EN SANCTIESTRATEGIE..... | 41 |
| 8.3 GEDOOGSTRATEGIE | 42 |
| 9 BORGING KWALITEIT, MONITORING EN VERBETERING | 44 |
| 9.1 KWALITEITSBORGING | 44 |
| 9.2 VERANTWOORDING EN VERSLAGLEGGING..... | 47 |
| 9.3 BEGROTING EN CAPACITEIT | 47 |
| 9.4 ICT..... | 47 |
| 10 ACTIEPUNTEN | 49 |
| BIJLAGEN | 50 |

1 Veelgebruikte afkortingen en begrippen

- AMvB: Algemene Maatregel van Bestuur
- APV: Algemeen Plaatselijke Verordening gemeente Dalfsen
- Bal: Besluit Activiteiten Leefomgeving. Een van de Algemene Maatregelen van Bestuur onder de Omgevingswet (ter vergelijking met het voormalige Activiteitenbesluit)
- Bbl: Besluit Bouwwerken Leefomgeving. Een van de Algemene Maatregelen van Bestuur onder de Omgevingswet (ter vergelijking met het voormalige Bouwbesluit 2012)
- Bkl: Besluit Kwaliteit Leefomgeving. Een van de Algemene Maatregelen van Bestuur onder de Omgevingswet. In het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) staan regels over omgevingswaarden, instructieregels, beoordelingsregels en regels voor monitoring
- 'Big-8': Dit model maakt vanuit een strategisch kader de vertaling naar operationeel beleid ten behoeve van kwaliteitsborging samen met een sluitende planning- en controlcyclus
- Bouwactiviteit (omgevingsplan): De toets van het bouwen van een bouwwerk voor het ruimtelijk bouwen, in stand houden en gebruiken van een bouwwerk aan het omgevingsplan
- Bouwactiviteit (technisch): de technische toets van een aanvraag aan de regels voor de technische bouwkwaliteit uit het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl)
- KC 2.2/Kwaliteitscriteria 2.2. Laatste versie van de landelijk opgestelde kwaliteitscriteria die gelden voor overheden die vergunningen verlenen, toezicht houden en handhaven krachtens de Wabo
- Fysieke leefomgeving: Het begrip fysieke leefomgeving bepaalt tot waar de Omgevingswet geldt. Wanneer er geen sprake is van fysieke leefomgeving, dan is de Omgevingswet niet van toepassing. Een afgebakende definitie van de fysieke leefomgeving is er niet.
- KCC: Klant Contact Centrum
- IPO: Inter Provinciaal Overleg
- ITP: Integraal Toezicht Protocol: Een landelijk ontwikkelde methode om de intensiteit van het toezicht op de bouw en andere activiteiten in de fysieke leefomgeving te normeren en beheersbaar te maken
- LHS: Landelijke Handhavings Strategie: Op 4 juni 2014 omarmden de bevoegde overheden en handhavinginstanties in Nederland de Landelijke Handhavingstrategie (LHS). Daarbij grijpen zij passend en uniform in bij bevindingen die gedaan zijn tijdens toezicht. Zo zorgt de Landelijke Handhavingstrategie voor een gelijk speelveld. Verder verbindt de LHS het bestuurs- en strafrecht met elkaar
- LTP: Landelijk Toets Protocol, methode om de intensiteit van de toets aan het Bouwbesluit 2012 te kunnen normeren en beheersen
- OD IJsselland: Omgevingsdienst IJsselland, samenwerkingsverband waarin de gemeente Dalfsen participeert voor het uitvoeren van milieutaken
- Omgevingsplan: Het omgevingsplan bevat alle regels over de fysieke leefomgeving die de gemeente stelt binnen haar grondgebied. Per gemeente is er één omgevingsplan
- ROEB-lijst: lijst met eenheidsprijzen voor bouwkosten van Regionaal Overleg Eindhoven Bouwtoezicht die landelijk door meerdere gemeente wordt toegepast
- VNG: Vereniging Nederlandse Gemeenten
- VTH: Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving
- Wabo: Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
- Wet Bibob: Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur
- Wm: Wet milieubeheer

2 Samenvatting en leeswijzer

Inleiding / strategisch kader (hoofdstuk 3-4)

De gemeente is verplicht om voor vergunningverlening, toezicht en handhaving op het gebied van de Omgevingswet beleid vast te stellen en uit te voeren. Op grond van afdeling 18.3 Omgevingswet stelt het bestuursorgaan uitvoerings- (=vergunningen) en handavingsbeleid vast, met daarin aan zichzelf gestelde doelen. Wetswijzigingen volgen elkaar snel op. De Wet verbetering Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving, de Wet private kwaliteitsborging voor het bouwen en de Omgevingswet vragen opnieuw om invulling te geven aan de veranderende maatschappij. Met het vorige VTH-beleidsplan 2017-2021 heeft het college met de raad de basis voor de programmatische en integrale uitvoering van de wettelijke taken gelegd. Door de aanstaande komst van de Omgevingswet en door het einde van de planperiode, moet het beleidsplan worden geactualiseerd en “Omgevingswetproof” worden gemaakt. Deze geactualiseerde versie ligt nu voor. De inwerkingtreding van dit beleidsplan loopt gelijk op met de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Met het vaststellen van dit beleid wordt de uitvoering van de VTH-taken geactualiseerd en afgestemd op de nieuwe uitvoeringssituatie. Het beleid heeft merendeels een sterk operationeel karakter. Het is gericht op uitvoeringsbeleid en maakt keuzes hoe de gemeente de aspecten -in het kader van wet- en regelgeving- laat uitvoeren (de “hoe-vraag”). Het beleid is niet zozeer bedoeld om uitspraken te doen over de “wat-vraag”. Er moet in relatie hiermee bestuurlijke keuzes worden gemaakt voor een nadere prioritering van taken. Deze prioritering en keuzes worden gemaakt in het jaarlijkse Programma uitvoering VTH-taken. Jaarlijks wordt dit afzonderlijk vastgesteld door het college.

Het VTH-beleid is gebaseerd op verschillende uitgangspunten zoals:

- Voldoen aan de geldende regelgeving, met name de Omgevingswet en de uitwerking in vier Algemene Maatregelen van Bestuur, het Omgevingsbesluit (OB), het Besluit Kwaliteit Leefomgeving (BKL), het Besluit Bouwwerken Leefomgeving (BBL) en het Besluit Activiteiten Leefomgeving (BAL);
- De Kwaliteitscriteria 2.2 (op hoofdlijnen). Deze set met kwaliteitscriteria wordt na de komst van de Omgevingswet geactualiseerd;
- Risico gestuurde aanpak en toepassen cyclisch systeem van de ‘Big-8’ (dit model maakt vanuit een strategisch kader de vertaling naar operationeel beleid ten behoeve van kwaliteitsborging samen met een sluitende planning- en controlcyclus).
- Voldoen aan de Landelijke Handhavingstrategie.

Visie hierbij is:

De gemeente Dalfsen staat voor een duurzame en veilige leefomgeving waarin burgers en bedrijven goed kunnen leven, wonen, werken en recreëren. De gemeente doet dit door kwalitatief goede producten te leveren. Dalfsen werkt risico gestuurd, klantgericht, zakelijk en efficiënt.

Van belang voor het strategische beleidskader zijn externe ontwikkelingen. Te denken valt aan wetten die in voorbereiding zijn, samenwerkingsverbanden etc. Eén van de belangrijkste is hierbij de Omgevingswet. Onderdeel daarvan is bijvoorbeeld dat bestuursorganen een verordening moeten vaststellen over het voldoen aan wettelijke kwaliteitscriteria. In mei 2022 wordt deze verordening aan de gemeenteraad voorgelegd.

Dienstverlening en serviceformules (hoofdstuk 5)

Een van de belangrijke pijlers van de Omgevingswet is inwoners en ondernemers met een initiatief sneller en beter van dienst zijn. Dat vraagt om innovatie van de dienstverlening: sneller, transparanter en altijd aansluitend op de leefwereld van burgers. Door innovatie van de dienstverlening gaan inwoners en ondernemers na de inwerkingtreding van de wet deze veranderingen écht merken.

In samenwerking met de VNG is dit voor gemeenten uitgewerkt in de Serviceformules Omgevingswet. Deze formules zijn gebaseerd op een groot klantreisonderzoek dat gehouden is onder burgers en ondernemers en de ervaringen van een initiatiefnemer als hij bij de gemeente komt.

Vergunningverlening (hoofdstuk 6)

Onder vergunningverlening wordt verstaan het beoordelen en toetsen van aanvragen aan geldende, relevante, wet- en regelgeving om op die manier te komen tot een kwalitatief goed besluit (zo nodig

onder voorwaarden en voorschriften) binnen de gestelde proceduretijd. Ook het beoordelen van de kwaliteit van meldingen, en het beoordelen of met een melding kan worden volstaan en de activiteit niet vergunningplichtig is, kan worden gezien als onderdeel van vergunningverlening. De juridische grondslag rondom vergunningverlening verandert met de komst van de Omgevingswet. Vergunningverlening is vanaf de inwerkingtreding van de wet meer gecombineerd met algemene regels van rijk, provincie, waterschap en gemeente. Daarnaast is voor het grootste deel de termijn voor vergunningverlening teruggebracht naar de reguliere procedure van acht weken. De dienstverlening rondom vergunningverlening is gebaseerd op de serviceformules Omgevingswet. In dit hoofdstuk worden de serviceformules nader toegelicht. Daarbij is het vergunningproces afhankelijk van de manier waarop het omgevingsplan is opgebouwd. Het omgevingsplan geeft namelijk aan welke algemene regels er gelden en welke activiteiten vallen onder een vergunningplicht of meldingsplicht. Ook kan het zijn dat voor sommige activiteiten een informatieplicht geldt. Participatie geldt hierbij als een belangrijke indieningsvereiste. Daarnaast heeft de Wet kwaliteitsborging een belangrijk aandeel in hoe we in Dalfsen de dienstverlening rondom vergunningverlening hebben geregeld.

Toezicht (hoofdstuk 7)

Onder toezicht wordt verstaan het uitvoeren van controles en het naar aanleiding van een klacht of melding beoordelen of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen. Toezicht is bedoeld om te zorgen dat regels worden nageleefd zonder inzet van verdere handhavingmiddelen. Het toezicht houden omvat een breed scala aan activiteiten, vaak in een voorlichtende, meedenkende en adviserende rol. Als dit niet tot het gewenste effect leidt, wordt voor de naleving van de wettelijke voorschriften overgegaan tot (juridische) handhaving. De gemeente heeft toezicht en handhaving afgestemd op de bedoelingen en eisen van de Omgevingswet, in samenwerking met uitvoeringsorganisaties en andere bevoegde gezagen, zoals de provincie en het waterschap.

De Omgevingswet heeft op uiteenlopende manieren consequenties voor toezicht en handhaving. Zo is er vaker sprake van algemene regels en zorgplichten. Zorgplichten kunnen zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk worden gehandhaafd. Een overtreding van een gedoogplicht is onder de Omgevingswet strafbaar te stellen. De mogelijkheden voor de bestuurlijke boete zijn uitgebreid. Tenslotte kunnen bevoegdheden worden overgedragen aan een ander bestuursorgaan. Deze veranderingen zullen deels effect hebben vanaf inwerkingtreding van de Omgevingswet als gevolg van deze wet, AMVB's en Regelingen – en deels in de jaren daarna door nieuwe (typen van) regels in het omgevingsplan.

Nalevingsstrategie (handhaving, sancties, gedogen) (hoofdstuk 8)

De gemeente moet een nalevingsstrategie vaststellen, bestaande uit een handavings-, sanctie- en gedoogstrategie. Als controles en toezichtactiviteiten tot constatering van illegale situaties leiden, dan ligt de vraag voor of en in hoeverre de gemeente zich zal inspannen om deze situaties op te heffen. In dit hoofdstuk worden de landelijke ontwikkelingen rondom de Landelijke Handavingsstrategie nader belicht en als uitgangspunt gekozen voor sanctie en handhaving.

Onder handhaving wordt verstaan: het ongedaan maken of opheffen van een situatie, die in strijd is met wettelijke voorschriften. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van bestuursrechtelijke handhaving met als handhavingmiddelen het opleggen van een last onder dwangsom of bestuursdwang, het geheel of gedeeltelijk intrekken van een vergunning/ ontheffing, maar bijvoorbeeld ook het opleggen van een bestuurlijke boete. Bestuursrechtelijke handhaving is, met uitzondering van de bestuurlijke boete, niet gericht op straffen maar op het zo spoedig mogelijk beëindigen, herstellen en eventueel voorkomen van een strijdige situatie.

Daarnaast bestaat de mogelijkheid tot strafrechtelijke handhaving die wel is gericht op bestraffen. Bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving kunnen naast elkaar worden toegepast en sluiten elkaar niet uit.

Naast een handavingsstrategie met stappenplan en ondersteunende matrixen op basis van de Landelijke Handavingsstrategie, wordt ook de gedoogstrategie beschreven. Er kunnen namelijk omstandigheden zijn om bij een bevinding van een overtreding van handhaven af te zien.

Borging van kwaliteit (hoofdstuk 9)

Vergunningverlening, toezicht en handhaving draait om het beheersen van risico's voor de samenleving. De inwoners van Dalfsen moeten gerust kunnen leven in de wetenschap dat de

gemeente de belangrijkste risico's goed onder controle heeft. Om dit vertrouwen waar te kunnen maken is het belangrijk dat de gemeentelijke organisatie de kwaliteit van de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving kan garanderen. Dit is niet alleen van belang voor de gemeente en haar inwoners zelf. Ook externe instanties zoals de provincie als toezichthouder op de gemeente en diverse rijksinspecties eisen een vorm van kwaliteitsbewaking waarmee de beheersing van de risico's kan worden geborgd. Het beleidsplan geeft daarvoor een beschrijving van hoe de gemeente denkt de risico's van niet-naleving van regels in de fysieke leefomgeving te kunnen beheersen en welke risico's voor de leefomgeving daarbij nog aanvaardbaar worden geacht. Dit hoofdstuk beschrijft hoe de gemeente zelf zorgt dat ze dit voorgenomen beleid kan uitvoeren en hoe ze daar verantwoording over aflegt, ofwel hoe de gemeente haar eigen uitvoeringskwaliteit denkt te borgen.

Actiepunten (hoofdstuk 10)

Het VTH-beleidsplan is een stap in de continue doorontwikkeling van beleid en uitvoering op het terrein van de VTH-taken. Met deze versie wordt daarin een basis gelegd voor de verdere ontwikkeling onder de Omgevingswet en het verder invulling geven aan de kwaliteitscriteria. Deze stappen zijn in een tabel geplaatst met daarbij de geplande uitvoeringstermijn. Ook bevat dit actieplan de zogenaamde open eindjes die nog uit dit VTH-beleidsplan voortvloeien.

3 Inleiding

3.1 Kaders voor vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH)

Wetswijzigingen volgen elkaar snel op. De Wet private kwaliteitsborging voor het bouwen en de Omgevingswet vragen opnieuw om invulling te geven aan de veranderende maatschappij, waarbij we de inwoner centraal stellen en de gemeente faciliteert. Met dit VTH-beleidsplan 2022-2026 legt het college de basis voor de programmatische en integrale uitvoering van de wettelijke taken. Deze nota gaat niet over regels waaraan gebruikers van de leefomgeving zich moeten houden, maar over hoe de gemeente wenst te sturen op de naleving van de vastgestelde regels. Het geeft de kaders waarbinnen de gemeente voorlichting geeft over de na te leven normen, vergunningen verleent, toezicht houdt en corrigerend optreedt bij geconstateerde overtredingen van deze voor de leefomgeving geldende regels en normen.

Het beleidsplan bevat een risicoanalyse met prioriteiten van de wettelijke taken op het gebied van de fysieke leefomgeving. Deze prioritering bepaalt de mate van toetsing, toezicht en handhaving. Met dit beleidsplan stelt de gemeente uitgangspunten voor onze werkzaamheden vast zoals op welk niveau de vergunningen worden getoetst, welke punten gecontroleerd worden bij verschillende projecten en welke handhavingsmiddelen ingezet worden.

3.2 VTH en de Omgevingswet

De Omgevingswet biedt aan gemeenten een ruim en integraal juridisch instrumentarium om voor de fysieke leefomgeving beleidsontwikkeling, beleidsdoorwerking, beleidsuitvoering en terugkoppeling te kunnen vormgeven. VTH speelt een belangrijke rol om de doelstellingen van de wet te kunnen bereiken.

De Omgevingswet kent de volgende 4 hoofddoelstellingen:

- Inzichtelijk omgevingsrecht;
- Leefomgeving centraal;
- Ruimte voor maatwerk;
- Sneller en beter.

De Omgevingswet maakt het mogelijk om te regelen wat op die locatie nodig is. Op deze manier wordt onze leefomgeving beter beschermd en beter benut. De Omgevingswet legt daarbij veel verantwoordelijkheid neer bij de initiatiefnemer en vertrouwen bij de gemeentelijke overheid. De VTH'er helpt om die verantwoordelijkheid waar te maken. Enerzijds door een belangrijke verbinding te zijn tussen het concrete initiatief en het beleid. Anderzijds door een belangrijke oog- en oorfunctie te vervullen die een belangrijke bijdrage levert voor het maken en het bijstellen van een visie en een omgevingsplan.

Onder de Omgevingswet moeten VTH'ers in staat zijn om volgens de nieuwe wet en het daarbij behorende juridische instrumentarium naar initiatieven en lopende zaken te kijken. Hiervoor moet bekend zijn hoe het nieuwe recht en het overgangsrecht werkt en zijn vastgesteld hoe de organisatie haar vergunningverleningsproces erop inricht.

De formele juridische stappen in het proces van initiatief tot en met vergunningverlening veranderen in de basis niet. Maar ze moeten wel opnieuw in het licht worden bekeken van de uitgangspunten en doelen van de wet. Hiervoor onderscheiden we vijf blokken, die van belang zijn om naar de geest van de wet te implementeren:

- Dienstverlening
- Expertise
- Samenwerking regio
- Digitalisering en processen
- Samenhang kerninstrumenten en besluitvorming van de raad/college.

Deze blokken zijn weergegeven in de afbeelding, de zogenoemde 'schijf van vijf' voor het VTH-proces. In de afbeelding staan twee schijven in lichtblauw weergegeven. Dit zijn de schijven waarmee een gemeente richting geeft aan haar ambities en doelstellingen op het gebied van vergunningverlening. De onderste drie donkerblauwe schijven beschrijven de thema's op basis waarvan de gemeente haar vergunningverleningsproces kan inrichten.



Inrichten?

Voordat de gemeente haar vergunningverleningsproces kan inrichten, moet bekend zijn welke ambities en doelstellingen zij heeft op het gebied van vergunningsverlening. Voor het inrichten moet de gemeente keuzes maken op het gebied van dienstverlening. Dit moet zowel richting het moment van inwerkingtreding, als het groeipad voor de langere termijn. In hoofdstuk 5 en 6 wordt dit verder uitgewerkt. Daarbij wordt ook inzichtelijk gemaakt hoe we met vergunningverlening omgaan en welke kaders worden gebruikt.

Instrumenten

Om de Omgevingswet in de praktijk uit te voeren, kunnen gemeenten wettelijke instrumenten inzetten om de fysieke leefomgeving te beheren en te benutten. Dit zijn de zogenoemde kerninstrumenten: de omgevingsvisie, het programma, algemene rijksregels, decentrale regels, de omgevingsvergunning en het projectbesluit.

Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet heeft de gemeente Dalfsen een tijdelijk omgevingsplan. Dit tijdelijke omgevingsplan bestaat uit de bruidsschat en de huidige bestemmingsplannen (die vanaf inwerkingtreding van de Omgevingswet van rechtswege overgaan in het omgevingsplan). Daarbij komen ook een aantal verordeningen (erfgoedverordening, geurverordening, verordening afvoer regenwater en grondwater). De regels over de fysieke leefomgeving van de andere verordeningen van de gemeente worden geïntegreerd, niet de verordeningen in hun geheel. In de transitiefase moet de gemeente Dalfsen deze onderdelen verwerken tot het omgevingsplan nieuwe stijl.

Leges

De Omgevingswet heeft invloed op de legesinkomsten. Er kunnen op dit onderwerp verschillende afwegingen worden gemaakt. De mogelijkheid om milieuleges te heffen wordt geïntroduceerd: Hoe wil de gemeente daarmee omgaan? Er vinden bovendien verschuivingen plaats die invloed hebben op de inkomsten: verschuivingen van vergunning naar melding, de bodemtaken die van de verantwoordelijkheid van de provincie naar de verantwoordelijkheid van de gemeente verschuiven, de private technische toets die door de Wet Kwaliteitsborging voor het Bouwen (Wkb) privaatrechtelijk wordt toegepast. Los van dit VTH-beleidsplan wordt nagedacht over de inrichting van de nieuwe legesverordening die zal gelden voor de Omgevingswet.

Rol van de raad en participatie

De gemeenteraad moet richting inwerkingtreding van de Omgevingswet een aantal besluiten nemen. Zij moeten aangeven of zij een adviesrol wil hebben bij aanvragen rondom buitenplanse omgevingsplan activiteiten (hiervoor is in 2022 het beleidsplan Adviesrecht voor de raad door de gemeenteraad vastgesteld). Dit moet bij de organisatie bekend zijn voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet in verband met het inrichten van het proces. Een adviesrol heeft namelijk consequenties voor het inrichten en de manier van digitaal ondersteunen van het behandelproces en de af te spreken procedure met de raad. Ook moet de raad besluiten in welke gevallen participatie door de initiatiefnemer bij buitenplanse omgevingsplan activiteiten verplicht wordt gesteld. Hiervoor is in 2022 het beleidsplan inwonerbetrokkenheid 'Met Elkaar Samen Dalfsen mooier maken' door de gemeenteraad vastgesteld.

Dalfsen vindt het belangrijk dat ideeën en plannen voor de fysieke leefomgeving zorgvuldig worden ontwikkeld. Het betrekken van belanghebbenden, waaronder omwonenden, is daar een belangrijk onderdeel van. In de Omgevingswet is participatie een belangrijke pijler. Ter voorbereiding daarop is participatie en de manier waarop dat kan plaatsvinden door de gemeente in stappen uiteengezet en verwerkt in een leidraad. Eén voor initiatiefnemers en één voor omwonenden.

Een goed participatieproces, een traject waaraan belanghebbenden deelnemen, ondersteunt bij het tot stand komen van een beter plan. Dat komt ook doordat vragen en eventuele zorgen van omwonenden kunnen worden omgezet in creatieve oplossingen. Vaak worden initiatieven breder gesteund als belanghebbenden al vroeg zijn betrokken. Een initiatief met draagvlak, wat trouwens niet hoeft te betekenen dat iedereen het er mee eens is, draagt bij aan minder bezwaren achteraf.

In 2018 heeft de gemeente een eerste leidraad participatie voor initiatiefnemers opgesteld. Hiermee heeft Dalfsen geëxperimenteerd en geoefend. Op basis daarvan is de leidraad participatie voor initiatiefnemers aangepast en ook een leidraad participatie voor omwonenden opgesteld.

Voor meer informatie over participatie onder de Omgevingswet verwijzen wij u naar onze website:

https://www.dalfsen.nl/home/participatie-omgevingswet_42872/.

Inrichten

Nadat de gemeente richting heeft gegeven aan vergunningverlening onder de Omgevingswet, kan zij aan de slag met het inrichten van de processen voor de vergunningverlening. Het is belangrijk om het initiatiefproces, het behandelproces en het toezicht- en handavingsproces goed in te richten. Daarbij horen samenwerkingsafspraken met partners en ook het goed op orde brengen van de benodigde expertise.

3.3 Private kwaliteitsborging bouw

De wet Kwaliteitsborging voor het bouwen is een nieuw stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen van nieuwe gebouwen en vergunningplichtige bouwwerken. Met deze wetgeving wil het Rijk de preventieve bouwtechnische toets (bouwbesluit) door de overheid, bij de vergunningverlening en het bouwtoezicht, gefaseerd bij de private sector neerleggen. De verantwoordelijkheid voor de bouwkwaliteit wordt hiermee volledig bij de marktpartijen gelegd. De ruimtelijke beoordeling (welstand, bestemmingsplan) en de omgevingsveiligheid blijven wel bij de gemeente en ook de technische kwaliteit van bestaande bouw blijft een gemeentelijke verantwoordelijkheid. Bij een aanvraag om omgevingsvergunning voor nieuwbouw wordt onder dit stelsel door de gemeente, in het kader van de ontvankelijkheid, gekeken of het juiste borgingsinstrument wordt toegepast. Hierop moeten de gemeenten zich voorbereiden onder andere via de weg van de strategische personele planning. Omdat de voortgang van de wet nog onzeker is en de vaststelling de nodige hobbels kent, blijft het lastig om hierop te acteren met het oog op impact voor de organisatie. Vanzelfsprekend worden alle ontwikkelingen nauwkeurig gevolgd.

De nadere uitwerking hiervan is verder verwerkt in paragraaf 6.2.4 en paragraaf 7.2.1.

3.4 Bevorderen van de naleving is keuzes maken

De gemeente heeft de taak om de fysieke leefomgeving veilig, gezond, aantrekkelijk en duurzaam te houden. Om dit te realiseren zijn wetten opgesteld waaraan gebruikers van de leefomgeving (burgers, bedrijven, overheden, passanten) zich moeten houden. De belangrijkste daarvan zijn de Omgevingswet (Ow), de Wet Kwaliteitsborging (Wkb) de Alcoholwet (Aw) en de op deze wetten gebaseerde Algemene Maatregelen van Bestuur zoals het Omgevingsbesluit, het Besluit Activiteiten Leefomgeving (Bal), Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) en het Besluit Kwaliteit Leefomgeving (Bkl). Daarnaast heeft de gemeente eigen beleidskaders die regels geven over hoe de leefomgeving wel en niet mag worden gebruikt. Het beleid van de gemeente is onder andere vastgelegd in de Omgevingsvisie, verordeningen, en het omgevingsplan.

De regels die in deze wetten en beleidsdocumenten zijn vastgelegd richten zich op de gebruikers van de fysieke leefomgeving. Van hen wordt verwacht al deze regels na te leven. Dit gaat niet altijd vanzelf. Regels zijn onbekend, te complex om direct te begrijpen of vragen investeringen van betrokkenen om na te volgen. Van de gemeente wordt daarom verwacht dat zij als (mede)uitvoerder van de wetten en makers van het beleid een inspanning leveren om de naleving van de regels te stimuleren. De gemeente kan echter nooit alles vooraf toetsen of controleren en zo alle risico's van niet-naleving neutraliseren. Dat kost te veel tijd en geld. Ook de overlast die toezicht en handhaving voor de gebruikers oplevert stelt grenzen aan de manier waarop en de mate waarin we naleving kunnen stimuleren. De gemeente moet dus keuzes maken over hoe men de beperkt beschikbare mensen en middelen het beste denkt te kunnen inzetten.

Keuzes maken houdt in dat men risico's van niet-naleving tegen elkaar afweegt en vervolgens bepaalt welke risico's meer en minder aanvaardbaar zijn. Op basis hiervan kunnen prioriteiten worden gesteld die bij de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving door de gemeentelijke organisatie worden gehanteerd. Welke mate van risico's aanvaardbaar zijn en daarmee welke prioriteiten worden gesteld is per definitie een bestuurlijke keuze. De voorliggende nota bevat de bestuurlijke keuzen die de gemeente op dit vlak maakt voor de periode 2022-2026.

3.5 Het VTH-beleidsplan als formeel document

De komst van de Omgevingswet betekent dat er veel verandert. De wet bundelt 26 bestaande wetten voor onder meer bouwen, milieu, water, ruimtelijke ordening en natuur. Daarnaast is er de aanstaande invoering van de Wet kwaliteitsborging bouw waarbij de preventieve bouwtechnische toets (bouwbesluit) door de overheid, bij de vergunningverlening en het bouwtoezicht, gefaseerd bij de private sector wordt neergelegd.

Het gaat stuk voor stuk om ontwikkelingen die gezamenlijk het VTH-werkveld ingrijpend veranderen en het stellen van prioriteiten extra noodzakelijk maken. De vergunningverleners, toezichthouders en handhavers van de gemeente maken dagelijks keuzes die voor een steeds groter deel niet meer worden gedekt door de oorspronkelijke bestuurlijk vastgestelde kaders. Het VTH-beleidsplan 2022-2026 zet de ingezette verandering voort en vervangt daarmee het beleidsplan VTH 2017-2021. Daarnaast wordt in dit beleidsplan invulling gegeven aan de kwaliteitscriteria die gelden voor VTH.

Een van de doelstellingen voor het bundelen van omgevingsrechtregels in de Omgevingswet is om de dienstverlening door overheden te verbeteren. Het realiseren van de verbeter- en maatschappelijke doelen van de Omgevingswet is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de overheden. Het vraagt om een goede en uniforme borging van de uitvoeringskwaliteit.

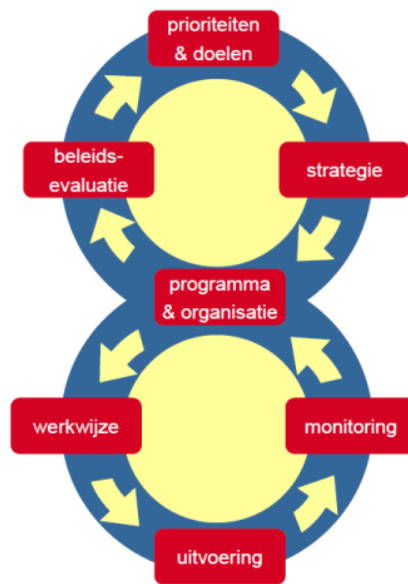
Afdeling 18.3 van de Omgevingswet biedt de grondslag voor de kwaliteitsbevordering van de uitvoering en handhaving. Deze afdeling vindt zijn oorsprong in paragraaf 5.2 van de Wabo.

Er zijn regels over de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken:

- Artikel 18.20 Ow beschrijft een zorgplicht voor in principe alle VTH-taken van het bevoegd gezag. Het artikel laat open hoe bevoegd gezagen dit invullen. Een optie is om dit via een verordening te doen.
- Artikel 18.23 Ow gaat over de milieutaken die onder het basistakenpakket vallen en aan de Omgevingsdienst zijn opgedragen. Hiervoor geldt dat het kwaliteitsniveau via een verordening moet vastliggen. Omdat deze taken verplicht zijn ondergebracht bij omgevingsdiensten moeten ook zij afspraken maken over de formulering van de kwaliteitscriteria.

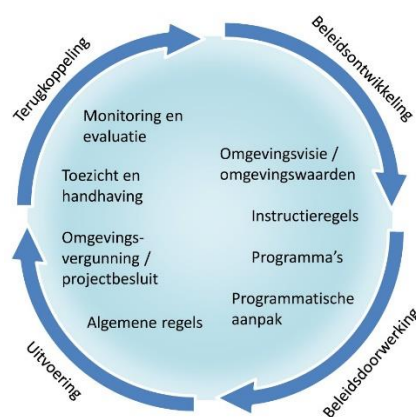
De regels over kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken zijn vastgelegd in de verordening kwaliteit voor de uitvoering van VTH-taken in gemeente Dalfsen. Deze is in 2017 al vastgesteld door de gemeenteraad en zal met het oog op de Omgevingswet in mei 2022 nog technisch worden aangepast i.v.m. een veranderende grondslag. Inhoudelijk zal er nog geen wijziging komen.

De eisen zijn breder uitgewerkt in de Kwaliteitscriteria versie 2.2 (KC 2.2). De KC 2.2 draagt de gemeente expliciet op om een aantal beleidsinstrumenten te hanteren binnen een dubbele cyclus van beleidsvorming en van uitvoering, de zogenaamde "BIG-8 cyclus".



De BIG-8 is een dubbele plan-do-check-act cyclus waarbij beleid en uitvoering met elkaar worden verbonden. Door het volgen van de BIG-8 worden werkzaamheden doelmatig en planmatig uitgevoerd. Daarnaast zorgt het evaluatieonderdeel van deze cyclus ervoor dat het beleid steeds blijft aansluiten op de uitvoeringspraktijk. Deze aanpak is een verplichting op grond van Afdeling 18.3 van de Omgevingswet. Dit beleidsplan gaat in op de onderdelen 'prioriteiten & doelen' en 'strategie'. Die worden vervolgens in andere documenten verder uitgewerkt, zoals het jaarlijkse Programma uitvoering VTH-taken en het jaarverslag VTH-taken. De KC 2.2 stellen hier ook eisen aan. Van alle gemeenten wordt verwacht dat ze aan de Kwaliteitscriteria 2.2 voldoen. Hoe Dalfsen hiermee omgaat is te lezen in § 4.2.

Naast de genoemde BIG-8 cyclus is er onder de Omgevingswet een nieuwe beleidscyclus gekomen, niet meer in de vorm van een 8, maar van een cirkel.



Deze cyclus is echter niet specifiek op de VTH-processen gericht, maar biedt een structuur om de instrumenten van de Omgevingswet te ordenen. Het VTH-proces is hier slechts een onderdeel van (linkerhelft van de cirkel).

3.6 Waar praten we over in Dalfsen?

Een goed VTH-beleid begint met een goed besef van het probleem dat we met het beleid willen oplossen. De risico's die de veiligheid, leefbaarheid, aantrekkelijkheid en duurzaamheid van de Dalfsense leefomgeving bedreigen, vormen de kern van de uitdaging waarvoor de gemeente als uitvoerder van het VTH-beleid staat. De probleemanalyse bestaat uit een omgevingsanalyse en een risicoanalyse en geeft richting aan het strategisch en operationeel kader.

3.6.1 Beheersing van risico's als basis voor prioritering nalevingsbevordering

Bij de keuzes die we maken en de prioriteiten die we stellen staat de inschatting van het risico voor de leefomgeving centraal. Risico daarbij is dat de kans op niet-naleving tot ongewenste effecten leidt en de schade die dit voor de leefomgeving oplevert. Hoe groter de kans op niet-naleving en hoe groter de schade voor de leefomgeving hoe meer de gemeente zal sturen op naleving.

De gemeente bepaalt haar toets-, toezicht- en handhavingsprioriteiten daarom zoveel mogelijk op basis van een inschatting van de volgende twee belangrijke factoren:

- het naleefgedrag van de gebruikers van de leefomgeving,
- de schade die kan ontstaan in geval van niet-naleving.

Schade wordt hierbij niet alleen uitgedrukt in kosten voor de samenleving, maar ook in termen van bijvoorbeeld leefgenot/overlast, herstelbaarheid, gezondheid en imago van de overheid.

3.6.2 Omgevingsanalyse

Het areaal

De gemeente heeft de volgende illustrerende kenmerken die bepalend zijn voor zowel de aantrekkelijkheid van haar fysieke leefomgeving alsook de risico's inhouden die naleving van regels zo belangrijk maken:

- Ca. 28.900 inwoners; en 11.000 huishoudens.
- In vijf kernen (Dalfsen, Nieuwleusen, Lemelerveld, Oudleusen en Hoonhorst). Daarnaast heeft de gemeente meerdere buurtschappen.
- Het grondgebied van de gemeente beslaat 166,52 km²; waarvan ca 1,44 km² water.
- 12.000 woningen, waarvan 75% eigendom en 25% huur
- Ca. 10.000 arbeidsplaatsen.
- Ca. 510 landbouwbedrijven met ca. 850.000 kippen, 75.000 varkens, 44.000 rundvee, 2.350 schapen, 4.500 geiten, 740 paarden.
- In totaal ca. 2800 bedrijven verdeeld over:

| | |
|---|-------------|
| Vestigingen Landbouw | 510 |
| Vestigingen Industrie | 400 |
| Vestigingen Handel | 480 |
| Vestigingen Zakelijke dienstverlening | 800 |
| Vestigingen Collectieve dienstverlening | 530 |
| Vestigingen Overige dienstverlening | 170 |
| Totaal | 2890 |

Vestigingen Dalfsen in 2020, bron CBS

De gemeente moet er op toezien dat alle gebruikers van de fysieke leefomgeving zich houden aan een groot aantal regels. De belangrijkste hiervan zijn: de Omgevingswet (Ow) inclusief uitwerking in een viertal Algemene Maatregelen van Bestuur: het Omgevingsbesluit (Ob), het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) en het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), APV en de Alcoholwet.

Opgavenanalyse

De probleemanalyse bestaat uit o.a. een omgevingsanalyse. Voor deze omgevingsanalyse haken we aan bij wat in de Omgevingsvisie is opgenomen. Daarin wordt gesproken over opgaven. Welke opgaven komen er op onze gemeente af? De ambitie is om met een integrale opgavenanalyse gerichter sturing te geven aan de uitvoering van onze taken. De opgaven die op ons afkomen zijn grofweg op te delen in opgaven die gelden voor de gehele gemeente, misschien zelfs regionaal of landelijk, en opgaven die in bepaalde deelgebieden spelen. Voor deze laatste is gekozen om aansluiting te zoeken bij de deelgebieden die worden gehanteerd in de Omgevingsvisie en de opgaven die door inwoners, ondernemers en andere belanghebbenden zijn benoemd in het participatietraject.

Gemeentebrede opgaven

- Druk op de woningvoorraad, zowel kwantitatief (aantallen) als kwalitatief (aansluiten bij woonbehoefte);

- Vergrijzing en ontgroening. Meer ouderen inclusief bijbehorende (woon-)behoefte en minder jongeren;
- Grote transitie in het buitengebied. Denk aan de landbouwtransitie, energietransitie en vraag naar ruimte voor andere sectoren (wonen, recreëren, etc.)
- Klimaatverandering, waarbij we moeten inzetten op klimaatmitigatie en klimaatadaptatie;
- De energietransitie;
- Het thema gezondheid wat aan terrein wint in het fysieke domein;
- Steeds meer maatschappelijke initiatieven.
- Ondermijning: voor een effectieve bestrijding hiervan is een meer integrale aanpak noodzakelijk waarbij alle mogelijke ketenpartners in stelling kunnen worden gebracht.

Gebiedsgerichte opgaven:

Weids platteland (Nieuwleusen, Oudleusen e.o.):

- Verkeersveiligheid op de doorgaande wegen in Oudleusen en Nieuwleusen;
- Behouden van sportvelden in het midden van Nieuwleusen;
- Woningbouw gericht op lokale behoefte in Oudleusen en op groei in Nieuwleusen.
- Behoefte van Agnietencollege in Nieuwleusen;
- Kwaliteitsimpuls dorpsrand Oudleusen langs de N340;
- Versterken overgang kern naar landelijk gebied
- Versterken biodiversiteit;
- Herstellen en versterken verkavelingsstructuur;
- Verbeteren bereikbaarheid bedrijventerreinen;
- Faciliteren agrarische ondernemers in ontwikkelingswensen op het vlak van modernisering, verduurzaming en innovatie;
- Ruimte voor nieuwe (agrarische) bedrijven op vrijkomende agrarische erven;
- Zoektocht naar een nieuw bedrijventerrein voor Nieuwleusen;
- Toekomst van het bedrijventerrein van Oudleusen onderzoeken.

Variatie rond de Vecht (Dalfsen, Ankum e.o.):

- Behouden en versterken van gezondheids- en sportvoorzieningen in kern Dalfsen;
- Dorpse karakter van Dalfsen behouden;
- Meer ruimte voor fietsers en voetgangers in het centrum van Dalfsen;
- Aandacht voor de leegbaarheid en verkeersveiligheid van de Rondweg/Koesteeg;
- Voldoende woningaanbod voor alle doelgroepen voor de Dalfser behoefte;
- Winkelaanbod en weekmarkt behouden, inclusief gratis parkeren nabij de winkels;
- Recreatieve ontwikkelingen zijn ondergeschikt aan landschappelijke en ecologische kwaliteiten. Alleen kleinschalige vormen van recreatie zijn toegestaan, passend binnen de ecologische en landschappelijke kwaliteiten.
- Beschermen van landschappelijke en ecologische waarden en versterken waar mogelijk.
- Beschermen van cultuurhistorisch waardevolle elementen.
- Versterken van de beleving en beleefbaarheid van de Vecht, passend binnen de aanwezige waarden.
- Koesteren van de donkerte in de sterrenzone (het gebied vanaf uitkijkplaats de Stokte tot aan de gemeentegrens Ommen) en deze actief in stand houden.
- Faciliteren van ondernemerschap door middel van flexibiliteit in ontwikkel- en regelruimte.
- Ondersteunen van initiatieven van agrarische bedrijven die gericht zijn op verbreding, vergroening en verduurzaming, geen grootschalige landbouw.
- Bieden van mogelijkheden om de economische functie van de bestaande buitenplaatsen te verbeteren.
- Meer scheiden van bedrijven en woningen rondom het bedrijventerrein in Dalfsen.
- Het zoeken van een nieuwe plek voor een bedrijventerrein voor Dalfsen.

Parels in het landschap (Hoonhorst, Hessum e.o.):

- Ondersteunen van Hoonhorst in het verder vormgeven aan de ecologische, economische en sociale verduurzaming.
- Versterken van het centrum van Hoonhorst als plek voor ontmoeting.
- Bouwen van woningen voor de woonvraag van Hoonhorst, met focus op starterswoningen.
- Behouden van de aanwezige voorzieningen.

- De overgang van Hoonhorst naar het omliggende landelijk herstellen en versterken.
- Beschermen van de rust, stilte en duisternis.
- Respecteren van de kleinschalige reuring passend bij de kenmerken van het gebied.
- Bieden van mogelijkheden voor versterking van de economische basis onder de bestaande landgoederen.
- Binnen de landschappelijke kaders, faciliteren van ontwikkelingen van (bestaande) kleinschalige bedrijvigheid.
- Het gebied ten westen van de bos- en landgoederenzone is grotendeels in landbouwkundig gebruik. Ondersteunen van de ontwikkeling van agrarische bedrijven in dit gebied

Landelijke Lemelerveld (Lemelerveld e.o.):

- Creëren van ontmoetingsplekken in Lemelerveld, zowel voor jongeren als ouderen.
- Verbeteren van wandelroutes in Lemelerveld.
- Ondersteunen van initiatieven gericht op het behouden en versterken van de onderlinge saamhorigheid.
- Aandacht voor de gezondheid en uitstraling van de N348 door de dorpskern.
- Gebruiken van het Kanaal om de openbare ruimte in Lemelerveld te verbeteren.
- Woningbouw in dit deelgebied is gericht op groei met als doel daardoor bij te dragen aan het behoud en zo mogelijk versterking van de leefbaarheid.
- Bouwen van woningen met name voor jongeren en ouderen.
- Sterk maken voor het verbeteren van de OV-verbinding en de bereikbaarheid met omliggende grotere kernen.
- Beschermen van de cultuurhistorisch waardevolle Kerkenhoek.
- Streven naar het versterken van de centrumfunctie in Lemelerveld.
- Actief in gesprek gaan over de verkeersstromen in en rond het dorp.
- De ontwikkelingen in de landbouw moeten samengaan met het ontwikkelen van een stevig landschappelijk raamwerk.
- Beschermen van de afwisseling tussen landbouw en natuur in dit deelgebied.
- Kijken naar de mogelijkheid om flexibel om te gaan met de sloop-voor-kansen-regeling om zo verschillende woonvormen in het landelijk gebied mogelijk te maken
- Faciliteren van ondernemers in hun uitbreidingswensen.
- Faciliteren van de recreatieve sector.
- Bieden van ruimte voor de groei van agrarische bedrijven.
- De uitbreiding van bedrijventerrein 't Febriek in Lemelerveld ('t Febriek Zuid II) is in voorbereiding. Voor de lange termijn ontwikkeling van dit terrein wordt gekeken naar het gebied ten westen daarvan.

3.6.3 Risicoanalyse

Een methodiek voor het bepalen van de inzet van de financiële en personele middelen voor de VTH-taken is de risicoanalyse. Deze methodiek, ontwikkeld door de werkgroep Handhaving Op Niveau van het Ministerie van Justitie, wordt landelijk breed toegepast bij het bepalen en prioriteren van handhavingstaken. Kernvraag van de risicoanalyse is: op welke beleidsterreinen kenmerken de handhavingstaken zich door grote (afbreuk)risico's als regels niet worden nageleefd? Op beleidsterreinen met een groot (afbreuk)risico ligt vervolgens - als het gaat om controle, toezicht en opsporing - structureel een zwaarder accent.

In de risicoanalyse is per branche geïnventariseerd hoe groot de risico's zijn en hieruit volgt de intensiteit van de vergunningverlening en het toezicht. In IJsselland gebruiken alle gemeenten, de provincie en de omgevingsdienst dezelfde risicoanalyse voor toezicht en handhaving. Het model werkt op basis van de formule: $Risico = Kans \times Effect$. De elementen 'kans' (hoe groot is de kans op een bepaalde ongewenste situatie) en 'effecten' (wat is de impact van een misstand) worden door experts ingevuld met allerlei thema's met variabelen. Aan de variabelen zijn door experts, op basis van data uit ervaring, scores en weegfactoren toegekend. De totaalscore bepaalt het risico op een 5-puntenschaal. Van 'zeer groot risico' tot 'zeer klein risico'. Om tot een juiste weging van de risico's te komen, is het nodig om ook bestuurlijke prioriteiten mee te wegen. Dit leidt tot een ambitiebepaling met totaaloverzicht van prioriteiten. De resultaten worden doorvertaald naar strategieën en de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's. Het stellen van prioriteiten betekent dat er handhavingstaken zijn met een hoge prioriteit waar veel instrumenten op worden ingezet. Anderzijds zijn er ook taken met en

lage prioriteit, waarop weinig of geen instrumenten worden ingezet. De uitkomst van de risicoanalyse legt het minimale uitvoeringsniveau vast.

In 2021 is na een aanbestedingstraject een besturingsmodel met risicoanalyse aangeschaft van de Antea Groep. Het model betreft een uniform sjabloon. Elk bevoegd gezag gebruikt dit model om de taken die door de OD's worden uitgevoerd onder te brengen, dit zal ook in het uniforme beleid voor de OD-taken worden opgenomen. Dit uniforme model voor de OD-taken (ingevuld door elk bevoegd gezag) wordt één op één overgenomen en aan alle individuele colleges aangeboden in het eerste kwartaal van 2022. Voor de thuishaken heeft de gemeente de keuze om al dan niet gebruik te maken van deze risicoanalyse. Het college heeft in december 2021 hierop positief besloten. Nadat vervolgens de tool is geleverd, wordt een proces doorlopen om de tool te vullen en te implementeren. Dit wordt in de eerste helft van 2022 uitgevoerd. Helaas was het niet mogelijk om de uitkomsten van de risicoanalyse al in dit VTH-beleid op te nemen. De uitkomsten worden meegenomen bij het eerstkomende nieuwe uitvoeringsprogramma 2023. Dit geldt voor zowel de OD-taken als de thuishaken.

3.7 Afbakening beleidsplan

Dit beleidsplan gaat in principe over alle VTH-taken met betrekking tot de fysieke leefomgeving die volgens de wet en het gemeentelijk beleid aan de gemeente zijn opgedragen. Zoals eerder gesteld gaan de uitgangspunten die met dit beleidsplan worden vastgesteld niet over aan welke regels gebruikers van de leefomgeving zich moeten houden, maar over de prioriteiten die de gemeente stelt bij het uitvoeren van de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving en hoe deze prioriteiten tot stand komen. Het VTH-beleid is daarmee alleen kaderstellend voor de gemeente zelf.

De gemeente heeft ook ambities om zonder terug te vallen op dwingende regels haar inwoners te stimuleren de kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren.

Dit VTH-beleidsplan geldt in principe voor een periode van vier jaar, van 2022-2026. Voor zover er na die periode nog geen nieuw VTH-beleidsplan is vastgesteld, blijven de in deze nota gestelde kaders richtinggevend voor de VTH-uitvoeringsorganisatie.

3.7.1 Beleid milieutaken Omgevingsdienst

De zogenaamde "Basistaken (BTP) + IJssellandse variant", worden voor de gemeenten uitgevoerd door de Omgevingsdienst IJsselland. Dit is een zelfstandige organisatie, die de 11 IJssellandse gemeenten en de Provincie Overijssel samen besturen. Het beleid voor de taken van de OD is uitgewerkt in het "Uniform beleid voor de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving 2019 – 2021". Dit beleidsplan ziet op de taken zoals deze zijn ingebracht in de OD. Volgens wettelijke voorschriften is dit beleid uniform voor alle deelnemers in de OD. In dit beleidskader zijn de prioriteiten, doelstellingen en werkwijze opgenomen voor vergunningverlening, toezicht, handhaving van milieubeheer. Hoewel de taken worden uitgevoerd door de OD blijven de gemeentes en de provincie het bevoegd gezag. Daarom wordt op zowel bestuurlijk als ambtelijk niveau intensief samengewerkt en vindt afstemming van werkzaamheden plaats. Het genoemde beleidsplan wordt in 2022 geactualiseerd.

4 Strategisch beleidskader

In dit hoofdstuk is de visie van de gemeente op haar VTH-taken beschreven en zijn de belangrijkste prioriteiten op hoofdlijnen weergegeven. Daarmee wordt invulling gegeven aan het door de Kwaliteitscriteria 2.2 geëiste strategische beleidskader.

4.1 Visie op het VTH-beleid

De gemeente beseft dat vergunningverlening, toezicht en handhaving iets is dat door betrokkenen als onprettig kan worden ervaren. Vergunningen vraagt men niet voor het plezier aan, controles zorgen soms voor overlast en handhaving is meestal helemaal niet leuk als het op iemand wordt toegepast. De gemeente doet het omdat met elkaar is afgesproken dat er een veilige, gezonde, aantrekkelijke en duurzame omgeving moet zijn om te wonen, werken en leven voor iedereen. Soms kan het gedrag van individuele burgers of bedrijven dit streven bedreigen en een risico opleveren voor de leefomgeving. Het is dan aan de gemeente om te zorgen dat de risico's beheersbaar blijven. Er is echter altijd een grens aan de middelen die de gemeente daarvoor kan en wil inzetten. Deze grens bepaalt daarmee ook de mate van risico die de gemeente acceptabel vindt om door de gemeentelijke samenleving te worden gedragen.

De prioritering van de taken wordt o.a. bepaald door politieke voorkeur. Deze politieke voorkeur vloeit voort uit de toekomstvisie van de gemeente Dalfsen voor 2030: "Voor Elkaar". *De gemeente Dalfsen staat voor sociale samenhang, is een buitengewone plek om te wonen en heeft duurzaamheid centraal staan in alles wat ze doet. We trekken als gemeente samen op met inwoners en ondernemers en hechten grote waarde aan de participatiesamenleving. Het credo is beleid van dichtbij, initiatieven en voorzieningen in eigen wijken stimuleren en ontplooien.*

Deze Toekomstvisie 'Voor Elkaar' bevat een groot aantal opgaven waarmee de gemeente en de inwoners aan de slag gaan. De Omgevingsvisie borduurt voort op de essentie van 'Voor Elkaar' en legt de nadruk op keuzes voor de fysieke leefomgeving in de deelgebieden en kernen. Daarbij wordt ingezet op:

- Een toekomstbestendige, sociale en gezonde woon- en leefomgeving
- Aantrekkelijke, leefbare kernen voor iedereen
- Een eigentijds, aantrekkelijk en onderscheidend landelijk gebied
- Een lokaal geworteld, vitaal en innovatief ondernemerschap dat goed aangehaakt is op de regio

In aansluiting op de toekomstvisie luidt de kern van het gemeentelijke VTH-beleid daarom:

De gemeente Dalfsen staat voor een duurzame en veilige leefomgeving waarin burgers en bedrijven goed kunnen leven, wonen, werken en recreëren. De gemeente doet dit door kwalitatief goede producten te leveren. Dalfsen werkt risico gestuurd, klantgericht, zakelijk en efficiënt.

De rode draad in het VTH-beleid is dat de inschatting van de risico's voor de leefomgeving doorslaggevend is voor de prioriteiten die worden gesteld bij het stimuleren en/of afdwingen van het naleefgedrag. Omdat er beperkte capaciteit is die niet op alles ingezet kan worden, wordt prioriteit gegeven aan de thema's en gevallen waarin de risico's van niet-naleving (kans maal effect) het grootst zijn. De gemeente kiest nadrukkelijk voor deze pragmatische aanpak en niet voor een meer principiële aanpak waarbij 'regel is regel' als uitgangspunt dient.

De pragmatische benadering van onze VTH-taken heeft echter ook nadelen die met het vaststellen van dit VTH-beleidsplan ook benoemd worden:

- Niet alles wordt getoetst en/of gecontroleerd. Incidenten zullen zich kunnen gaan voordoen, mogelijk juist op de terreinen en onderdelen die minder prioriteit hebben gekregen op basis van het VTH-beleid. De gemeente neemt met andere woorden bepaalde risico's op de koop toe. Dit betekent wel dat, daar waar achteraf gecorrigeerd moet worden, er mogelijk meer tijdsinvestering nodig is.
- Het kan gebeuren dat niet iedereen meer op dezelfde manier door de gemeente wordt behandeld. Partijen die zich uit zichzelf goed aan de regels houden zullen minder aandacht/last van de gemeente krijgen dan partijen die regelmatig de regels niet (volledig) naleven. Dit is een vorm van positief belonen.
- Als er een overtreding geconstateerd wordt, zal Dalfsen niet (meer) in alle gevallen naleving afdwingen, ook al heeft de gemeente in beginsel een handhavingsplicht. Dit kan misbruik in de hand werken. Structurele evaluatie zal hier inzicht in geven en kan aanleiding geven om dit bij te stellen.

4.2 Verordening kwaliteitscriteria

In 2015 kwamen de VNG en het IPO met een uniforme modelverordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht. Deze uniforme modelverordening werd opgesteld omdat gemeenten, provincies en de gemeenschappelijke diensten die in hun opdracht werken, zich voor een gezamenlijke opgave gesteld zagen. De opgave was om in landelijk verband de kwaliteit van de uitvoering en handhaving te bevorderen, te borgen en te beoordelen bij de gedeelde zorg voor een gezonde en veilige fysieke leefomgeving. De grondslag van deze verordening werd destijds opgenomen in de artikelen 5.4 en 5.5 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Sindsdien zijn de kwaliteitscriteria 2.1, en later per 1 juli 2019, kwaliteitscriteria 2.2, voor de uitvoering van de Wabo ontwikkeld en beschikbaar gesteld in brede samenwerking tussen bevoegde gezagen. Het uitgangspunt voor de kwaliteitsbevordering is de in landelijke samenwerking opgestelde kwaliteitscriteria 2.2, die op basis van technische en maatschappelijke ontwikkelingen met betrokken partijen in landelijke afstemming zullen worden aangepast. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet vervalt de Wabo als grondslag voor de verordening. De Verordening uitvoering en handhaving (omgevingsrecht) heeft de artikelen 18.20 en 18.23 van de Ow als grondslag en is om die reden opnieuw vastgesteld. De hierbij door raad vast te stellen verordening volgt de Model Verordening uitvoering en handhaving (omgevingsrecht), die voor gemeenten en provincies gelijkluidend door de VNG en het IPO is opgesteld.

De gemeenteraad heeft met dit model een handvat bij het opstellen van een gemeentelijke verordening over de kwaliteit van de uitvoering van taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving. In de kwaliteitscriteria is vastgelegd waaraan de organisatie op het gebied van VTH-taken voor het personeel (kritieke massa), het proces en de inhoud (deskundigheid) moet voldoen. Daaraan toegevoegd zijn zogenaamde 'outputcriteria', waarmee concreet omschreven moet worden wat de te behalen doelen van het beleid zijn. Het pakket bepaalt de minimaal vereiste kwaliteit, waaraan elke overheidsorganisatie die met vergunningen, toezicht en handhaving is belast, moet voldoen.

Voor de daarbij betrokken organisaties (gemeenten, provincies, omgevingsdiensten) betekent dit het toepassen van de kwaliteitscriteria voor deskundigheid en beschikbaarheid, volgens de regel *comply or explain*: het uitgangspunt is 'voldoen', tenzij gemotiveerd wordt afgeweken, bijvoorbeeld vanwege hogere ambities, of om het eigen kwaliteitssysteem niet te doorkruisen. Het college van burgemeester en wethouders beoordeelt de kwaliteit in het licht van de beleidsdoelen, overeenkomstig de in het Besluit omgevingsrecht geregelde Big-8. De gemeenteraad houdt horizontaal toezicht op de hoofdlijnen, in het licht van het voor de fysieke leefomgeving gevoerde beleid.

De verordening is in 2017 al vastgesteld door de gemeenteraad en zal met het oog op de Omgevingswet in mei 2022 nog technisch worden aangepast i.v.m. een veranderende grondslag. Inhoudelijk zal er nog geen wijziging komen.

Het college moet er zorg voor dragen dat de regels voor de taken uniform zijn op het niveau van de omgevingsdienst. In de verordening zijn thema's voor de kwaliteitsdoelen benoemd:

- de dienstverlening,
- de uitvoeringskwaliteit van diensten en producten,
- de financiën.

De verordening die aan de raad is voorgelegd voldoet hieraan. De thema's voor de kwaliteitsdoelen zullen in het VTH-beleid nader moeten worden uitgewerkt. Hieraan is invulling gegeven in de volgende paragraaf.

4.3 Doelen en activiteiten

Met dit beleid voldoen we aan de Kwaliteitscriteria en werken we de doelen van de Verordening kwaliteit VTH uit. Het is onze ambitie om dienstverlenend en deskundig te zijn richting inwoners en bedrijven. We zijn duidelijk over wat wel en niet kan, treden op waar dat nodig is en werken proactief aan een duurzame ontwikkeling. Het verlenen van vergunningen, het houden van toezicht op de naleving en het handhaven van regels doen we ook om bij te dragen aan een "hoger doel". De Omgevingswet geeft in artikel 1.3 als maatschappelijk doel:

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

a) bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en

b) het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies."

Jaarlijks beschrijven wij in het VTH-uitvoeringsprogramma welke activiteiten worden uitgevoerd om doelen en prioriteiten te realiseren en worden de benodigde inzet en resultaten beschreven. De beperkte capaciteit wordt daarbij zo efficiënt en effectief mogelijk ingezet. Gedurende het jaar vindt monitoring plaats van de uitvoering van het jaarlijkse programma en het bereiken van de doelen. Wij beseffen hierbij dat 100% naleving een utopie is, maar wij streven ernaar de risico's zo laag mogelijk te houden.

In het VTH-jaarverslag evalueren wij en rapporteren wij over de voortgang en kwaliteit van de uitvoering van de voorgenomen activiteiten en over het bereiken van de doelen en prioriteiten. Er wordt o.a. gerapporteerd over risico's en naleefgedrag. Ook wordt gerapporteerd over de aantallen van de verschillende resultaten (bijvoorbeeld aantal verleende vergunningen, uitgevoerde controles, aantal overtredingen en overtreding soorten, uitvoering van handhaving, klachten en meldingen en afhandeling daarvan). De strategische doelstellingen zoals hierboven verwoord, zijn hieronder uitgewerkt per taakveld. Deze doelstellingen worden overgenomen in het jaarlijkse uitvoeringsprogramma. Op basis van de jaarlijkse resultaten, zoals gemonitord in het uitvoeringsprogramma en het jaarverslag worden de doelstellingen en beleidskeuzes jaarlijks tegen het licht gehouden. Op basis daarvan kunnen de doelstellingen en beleidskeuzes worden aangescherpt of aangepast in de planning voor het volgende jaar zoals opgenomen in het Uitvoeringsprogramma.

4.3.1 Doelen kwaliteitsverordening

Op basis van de vastgestelde kwaliteitsverordening moeten de navolgende doelen worden uitgewerkt:

- **Uitvoeringskwaliteit:** De mate waarin een product voldoet aan de juridische en organisatorische doelen (zoals geformuleerd in de relevante wet- en regelgeving en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur) en bijdraagt aan de omgevingsdoelen. M.a.w. de inhoudelijke kwaliteit.
- **Dienstverlening:** De manier waarop (in communicatie, snelheid, service) de organisatie met belanghebbenden (aanvragers, omgeving klagers, etc.) omgaat.
- **Financiën:** De inzet van middelen in relatie tot de kwaliteit van de geleverde diensten/producten.

Hierna zijn bovenstaande doelen verder uitgewerkt. Per beleidsdoel zijn indicatoren opgesteld waarmee kan worden bepaald of aan de gestelde doelen kan worden voldaan. Ook zijn er, indien mogelijk, streefwaarden opgenomen per beleidsdoel. Daarbij wordt opgemerkt dat de doelen die gesteld zijn streefwaarden zijn. Dit omdat gebleken is dat een aantal van de gevraagde aspecten tot dusver niet of slechts ten dele worden geregistreerd of dat er geen nulmeting beschikbaar is. Daarom zijn er het eerstkomende jaar nog geen cijfers beschikbaar. De intentie is om zoveel mogelijk via geautomatiseerde systemen de doelen te kunnen monitoren, hier moet echter nog wel een slag in gemaakt worden. Dit is daarom ook als actiepunt in hoofdstuk 10 opgenomen. Doel is om na een aantal jaren gewerkt te hebben met deze doelen, de streefwaarden om te zetten naar grenswaarden. Als nog niet voldaan kan worden aan de onderstaande doelen en/of richtwaarden, dan wordt dat in het uitvoeringsprogramma opgenomen.

| Algemeen doel | Beleidsdoel | Indicatoren | Streefwaarde |
|-----------------------------|---|--|---|
| Uitvoeringskwaliteit | In geval van instellen bezwaar is het bezwaar / beroep ongegrond of niet ontvankelijk | % procedures waarbij bezwaar-/beroepsschriften ongegrond dan wel niet ontvankelijk zijn of worden ingetrokken | 95% |
| | | % procedures van handhaving/zaken / verzoeken om handhaving waarbij bezwaar-/beroepsschriften ongegrond dan wel niet ontvankelijk zijn | 85% |
| | Klachten worden geregistreerd en geanalyseerd (trendanalyse) | Aantal klachten uitgevoerde klachtenanalyse | Jaarlijkse klachtenanalyse |
| | De landelijk vastgestelde handhavingstrategie (LHS) wordt gehanteerd | Aantal keren dat er is afgeweken van de LHS | Jaarlijkse analyse op de afwijkingen van de LHS |

| | | | |
|---------------------------------|--|---|--|
| Dienstverlening (gedrag) | De organisatie is goed bereikbaar | 24 uurs bereikbaarheid - Milieumeldpunt bij OD. - Gemeente ook bij calamiteiten. Digitale informatieverstrekking via website | 100% |
| | Informeel verzoek (informatie) | aantal dagen na ontvangst verzenden van reactie (kan ook procesvoorstel zijn) | 5 werkdagen |
| | Formeel verzoek (via brief of mail, met uitzondering van vooroverleg, principe- of handhavingsverzoek) | aantal dagen na ontvangst verzenden van inhoudelijke reactie | 28 dagen |
| Dienstverlening (proces) | Beschikkingen en meldingen worden tijdig en correct (juridische en collegiale toets) afgehandeld | % buiten de termijn behandelde meldingen en beschikking | 0% |
| | | Max. % gevallen waarin de beslistermijn wordt verlengd. | 40% |
| | Klanten hebben inzicht in VV of HH proces | % brieven inzake procedures waarin proces en voortgang zijn opgenomen | 100% |
| | Klachten worden behandeld (met uitzondering van anonieme klachten) | % klachten in behandeling | 95% |
| | | aantal dagen na indiening in behandeling | 5 werkdagen |
| | Na aanzegging wordt een HH besluit genomen | % aanzeggingen waarop een HH besluit wordt genomen of schriftelijke reactie wordt gegeven | 100% |
| | Er is een optimale dienstverlening | Aantal gegronde klachten over dienstverlening | Vergelijkbaar met soortgelijke organisatie (benchmark) |
| Financiën | Wij heffen kostendekkende leges | Vastgestelde legesverordening | 100% |
| | | | |

4.3.2 Doelen per taakveld

Naast de beleidsdoelen op basis van de kwaliteitsverordening zijn beleidsdoelen mogelijk per taakveld, met daarbij ook indicatoren. Dit maakt het mogelijk om de kwaliteit van uitvoering gericht af te stemmen op het betreffende taakveld. Er zijn nu in het beleidsplan alleen doelen opgenomen volgens de kwaliteitscriteria, die ten opzichte van het vorige beleidsplan al een hele verbetering zijn. De doelen per taakveld moeten echter nog ontwikkeld worden, we zien dat veel gemeenten hiermee worstelen. Het stellen van doelen is een eerste stap, maar het vinden van goed bruikbare indicatoren en streefwaarden/grenswaarden is lastig. Voorkomen moet worden dat er allerlei lijstjes bijgehouden moeten worden om zaken te monitoren.

De ontwikkeling van doelen per taakveld is daarom gepland om bij een mogelijke eerste actualisatie van dit beleidsplan in 2023 op te nemen en is daarom in hoofdstuk 10 als actiepoint opgenomen. Hierbij zal de in 2022 te implementeren risicoanalyse (§ 3.6.3) belangrijke input leveren.

Een voorbeeld ter indicatie hoe doelen zouden kunnen luiden:

- Taakveld bouwen: Waarborgen constructieve veiligheid en bouwkundige brandveiligheid. We waarborgen constructieve veiligheid en bouwkundige brandveiligheid. De focus ligt op bouwwerken met veel gebruikers, dan wel minder zelfredzame gebruikers.
- Taakveld ruimtelijke ordening: Behoud kwaliteit leefomgeving. Bouw- en gebruiksvoorschriften uit het bestemmingsplan worden nageleefd. Het gaat hierbij vooral om grote strijdigheden met het bestemmingsplan en de bewoning van niet-woningen. Kleine strijdigheden op woonpercelen zijn vanaf buitenaf moeilijk waar te nemen en hebben minder prioriteit.

- Taakveld monumenten: Behoud kwaliteit leefomgeving. Het belangrijkste effect van niet-naleving van voorschriften is dat monumentale waarden kunnen worden vernietigd of blijvend worden aangetast. Monumenten vragen om actieve bescherming.
- Taakveld slopen: Waarborgen gezondheid en omgevingsveiligheid. Risico's bij sloop doen zich voor bij verwijdering van asbesthoudende toepassingen (risico voor de gezondheid) en bij grootschalige sloop (veiligheid voor de omgeving). We willen de gezondheidsrisico's van asbest en risico's voor de omgeving voorkomen. Samen met de Omgevingsdienst geven we hier invulling aan.
- Taakveld brandveiligheid: Bevorderen van een efficiënte en effectieve naleving op het gebied van brandveiligheid. Dit doen we om de brandveiligheid in onze gemeente te vergroten.

4.4 Regionale samenwerking / ketenpartners

De gemeente moet, mede door wetgeving, stijgende kwaliteitseisen en strakkere financiële kaders gedwongen, steeds meer regionaal samenwerken bij de uitvoering van de toezichttaken. Dit betekent ook dat de autonomie van de gemeente om zelf het VTH-beleid te bepalen de komende jaren naar verwachting verder zal afnemen.

De gemeente Dalfsen werkt niet alléén aan een veilige en gezonde omgeving. Een deel van de werkzaamheden wordt uitgevoerd door de Omgevingsdienst IJsselland, de GGD IJsselland, de Veiligheidsregio IJsselland en het Waterschap Drents Overijsselse Delta. Deze samenwerkingen zijn veelal gebaseerd op een opdrachtgever-opdrachtnemer-relatie. Uitvoeringspartners hebben ook eigen wettelijke bevoegdheden en taken. Samenwerking bestaat bij die taken vooral uit het voor elkaar uitvoeren van 'signaaltoezicht'.

Door regelmatig overleg en afstemming, zowel op bestuurlijk als op ambtelijk niveau, bouwt Dalfsen voortdurend aan de relatie en de onderlinge verbanden met haar uitvoeringspartners. Afspraken over procedures en verantwoordelijkheden worden zo nodig vastgelegd in Dienstverleningsovereenkomsten. In overleg met de uitvoeringspartners worden dan jaarlijkse werkprogramma's opgesteld, zodat de gemeente kan sturen op de prioriteiten.

4.4.1 Omgevingsdienst IJsselland

De gemeente participeert voor het zogenaamde basistakenpakket-plus in de Omgevingsdienst IJsselland. Minimaal alle taken voor vergunningverlening, toezicht en handhaving die tot dit basistakenpakket behoren zijn met ingang van 1 januari 2018 ingebracht bij deze dienst. Concreet gaat het daarbij om de bij wet aangewezen milieutaken en de milieutaken rondom verwijdering van asbest. Vanuit de omgevingsdienst wordt tevens invulling gegeven aan:

- Een piketregeling die voldoet aan de wettelijke eisen, zoals een 24-uur bereikbaarheid.
- Het ketentoezicht gericht op onder meer grondstromen, afval, asbest en vuurwerk.

De IJssellandse keuze van het "basistakenpakket plus" omvat alle VTH-taken milieu, de juridische expertise en de specialistische (advies)taken bodem, geluid, externe veiligheid, lucht, geur en (afval)water. Besloten is de specialistische taken Wabo-breed bij de Omgevingsdienst onder te brengen (Convenant basistaken OD IJsselland). Dit betekent dat deze dienst zorg draagt voor de advisering op genoemde specialistische expertisevelden inzake milieu, bouw, ruimte en infrastructuur. Ook de niet inrichtinggebonden milieutaken inzake ketentoezicht, asbestsanering, bodembescherming, en dergelijke maken onderdeel uit van het takenpakket dat bij de Omgevingsdienst IJsselland wordt ondergebracht. De gemeente blijft voor al deze taken wel het bevoegd gezag en verantwoordelijk voor adequaat VTH-beleid (ook al moet dat uniform zijn voor alle OD-deelnemers, zie 3.6.1).

4.4.2 Veiligheidsregio IJsselland

De Veiligheidsregio IJsselland is op 1 januari 2009 ingesteld door de Gemeenschappelijke Regeling Veiligheidsregio IJsselland. Het doel van deze GR is het behartigen van de belangen van de elf aan de regeling deelnemende gemeenten op het terrein van de brandweer, Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie en de rampenbestrijding, met daarnaast het realiseren van een gecoördineerde inzet van organisaties, instellingen en diensten die bij zware ongevallen en rampen zijn betrokken.

Onderdeel van de Veiligheidsregio is de brandweer. Dit betekent dat voor een deel van het proces voor de vergunningaanvragen en voor toezichtcontroles een beroep moet worden gedaan op dit samenwerkingsverband. Het gaat hier dan om advies in het voortraject of om toezicht in het toezicht- en handhavingstraject. De gemeente doet zelf het casemanagement op alle vergunningaanvragen, meldingen, klachten en handhavingzaken die voortkomen uit haar VTH-beleid voor de fysieke

leefomgeving, ongeacht wie de verschillende toetsen uitvoert en vanuit welk samenwerkingsverband. Via de casemanagers worden verschillende zaken vervolgens uitgezet naar adviesorganen zoals de Veiligheidsregio.

4.4.3 GGD IJsselland

Gemeenten kunnen veel doen om de gezondheid van hun inwoners te verbeteren. GGD IJsselland helpt gemeenten hierbij. Het team Beleidsadvies en Onderzoek doet onderzoek naar de gezondheid en leefstijl van inwoners in de regio IJsselland. Met deze onderzoeksgegevens adviseren zij onder andere gemeenten over hun lokale gezondheidsbeleid. Met de komst van de Omgevingswet moeten gemeenten gezondheid opnemen in zowel hun omgevingsvisie als hun omgevingsplan. De GGD is daarbij een belangrijke partner.

4.4.4 Het Oversticht

Het Oversticht is een stichting met als missie: Het behoud en verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving. Zij streven niet naar winst. Resultaat wordt in het zogenaamde 'innovatiefonds' gestopt. Daaruit wordt de ontwikkeling van nieuwe diensten bekostigd. Deze diensten komen voort uit investeringen in kennisverdieping en -verbreding op gebied van ruimtelijke kwaliteit. Sinds de komst van de eerste welstandsnota's in 2004 is Het Oversticht betrokken bij het opstellen van ruimtelijk kwaliteitsbeleid. Vanuit de praktijkervaring weten zij als geen ander welke effecten beleidskeuzes hebben op de kwaliteit van de omgeving. Het Oversticht vervult voor de gemeente vanouds de rol als adviseur op bijv. landschappelijke inpassing, monumenten en welstand. Onder de Omgevingswet zal het Oversticht de rol invullen voor de gemeentelijke adviescommissie. Zie verder bij § 6.2.6.

4.4.5 Provincie Overijssel

Samen met gemeenten en het Rijk zorgen provincies voor een goede ruimtelijke ordening in Nederland. De provincie bepaalt bijvoorbeeld of steden en dorpen kunnen uitbreiden en waar bedrijventerreinen mogen worden aangelegd. Ook wijst de provincie locaties aan voor wegen, spoorwegen, industriegebieden, agrarische gebieden, natuurgebieden en recreatieve voorzieningen. Dit doen de provincies onder meer in verordeningen en structuurvisies. De manier van werken van de provincie verandert door de Omgevingswet. Onder de Omgevingswet werkt de provincie niet langer aan een goede ruimtelijke ordening, maar aan het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit voor inwoners en het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.

4.4.6 Waterschap Drents-Overijsselse Delta

De waterschappen zijn actief op het grondgebied van gemeenten en provincie met vergunningen en toezicht. Na inwerkingtreding van de Omgevingswet zullen waterschappen binnen de fysieke leefomgeving de functionele zorg hebben voor water. Een bestuursorgaan, en dus ook die van een waterschap, wordt geacht zijn taken en bevoegdheden op grond van de Omgevingswet uit te oefenen met het oog op de doelen van die wet. Het bestuursorgaan houdt daarbij rekening met de samenhang van relevante onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving en van de rechtstreeks daarbij betrokken belangen, alsmede met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen, aldus de wet. Deze taakomschrijving heeft voor het waterschap tot gevolg dat het element 'water' nog sterker dan voorheen gezien moet worden als onderdeel van het geheel van de fysieke omgeving. Samenwerking met andere overheden – Rijk, provincies en gemeenten – wordt daarmee nog belangrijker.

5 Kaders (VTH-)dienstverlening en serviceformules

Als klanten weten waaraan zij moeten voldoen en ook weten wat de gemeente van hen verwacht, dan kunnen veel misverstanden bij voorbaat worden vermeden. Kortom, een goede dienstverlening is zeer belangrijk.

Voor de invulling van onze dienstverlening is geprobeerd de uitgangspunten van onze visie op dienstverlening onder de Omgevingswet zoveel mogelijk na te streven waarbij de klantreizen en serviceformules de belangrijke bouwstenen zijn. Voor onze visie op dienstverlening verwijzen wij u naar bijlage A: Visie op (VTH-)dienstverlening onder de Omgevingswet.

5.1 Voorlichting

Door op het gebied van de gemeentelijke VTH-taken algemene informatie te vermelden op de website(s) van de gemeente en naar behoefte aanvullende informatie te geven, bijvoorbeeld telefonisch, per mail, op afspraak of met een conceptaanvraag (vooroverleg) voorafgaand aan de vergunningverleningsfase, probeert de gemeente het naleefgedrag te stimuleren en aan haar klanten een passende (digitale) dienstverlening te bieden. Deze dienstverlening maakt het mogelijk voor klanten van de Dalfsense leefomgeving om bijvoorbeeld te controleren of een vergunning/melding nodig is en er zijn verschillende checklists beschikbaar om te kunnen controleren of de aanvraag voor omgevingsvergunning compleet en dus ontvankelijk is. Ook alle beschikbare formulieren en voorlichtingsmateriaal worden op de website van de gemeente aangeboden en het is zelfs mogelijk om vanaf de website een digitale aanvraag of melding in te dienen, eventueel als dat vereist is met gebruikmaking van het landelijke Digitale Stelsel Omgevingswet (DSO).

De gemeente stimuleert initiatiefnemers in eerste instantie zelf het beschikbare voorlichtingsmateriaal op de website(s) te raadplegen. Als de klant er op basis van het beschikbare voorlichtingsmateriaal op de website of met de hulp van het KlantContactCentrum (KCC) niet uit kan komen, wordt deze verzocht om de specifieke vraag per email te stellen aan gemeente@dalfsen.nl of kan de klant kiezen voor een gesprek op afspraak. De gemeente werkt zoveel mogelijk op afspraak om zo zelf goed voorbereid te zijn als ook de klant de gelegenheid te geven zich goed voor te bereiden. Dit werken op afspraak kan door de klant zelf worden geïnitieerd via de online afsprakenmodule (<https://afspraken.dalfsen.nl>) op de website op de daarvoor beschikbare tijdstippen. Gesprekken op afspraak vinden plaats door vakspecialisten die ook de formele aanvragen en handhavingzaken behandelen.

Mocht de klant er met de beschikbare voorlichting niet uitkomen dan ziet de gemeente een digitaal overleg (via een Teams- of Zoommeeting) als een kans: een kort gesprek heeft voorkeur boven geschreven correspondentie als dit veel misverstanden in het vervolgtraject kan voorkomen. De gemeente streeft er naar om bij een afspraak de initiatiefnemer een zo goed mogelijke inschatting te geven van de haalbaarheid van het plan. Het proces van verkenning en begeleiding van initiatieven onder de Omgevingswet is afgeleid van het procesmodel van de VNG: "Verkennen en begeleiden initiatief" volgens bijlage B. Dit proces verkent het initiatief, onderzoekt de mogelijkheden, begeleidt het initiatief en maakt keuzes resulterend in een interactief en gedragen ontwerp door initiatiefnemers, overheid en belanghebbenden. Het proces kan eventueel resulteren in een conceptaanvraag.

5.2 Nieuwe rollen Omgevingswet

5.2.1 Gebiedsverbinders

Begin 2021 zijn drie kwartiermakers gestart met het verder verkennen en uitwerken van de rol van gebiedsmanager, of zoals we ze nu noemen: gebiedsverbinders. De kwartiermakers hebben o.a. met veel mensen gesproken en goede inbreng gehad. De kwartiermakers hebben hun bevindingen van het afgelopen jaar onlangs met de Stuurgroep Omgevingswet besproken. Deze gaf 'groen licht' om de rol verder uit te diepen.

De gebiedsverbinders worden 'collega's met voelsprietten en netwerken in het veld'. Zij weten zowel wat er leeft en speelt in de verschillende deelgebieden in de gemeente als in het gemeentehuis. Ook weten ze de juiste onderwerpen en mensen aan elkaar te verbinden. Met als doel: samen Dalfsen nóg mooier maken. De gebiedsverbinders gaan ook een rol spelen bij (onrijpe) initiatieven of ideeën uit de samenleving. Zij denken mee en helpen initiatiefnemers, waar nodig, een stapje verder en dragen het

initiatief over aan een collega wanneer de tijd daar rijp voor is. Ze spelen een rol in het meer integraal gebiedsgericht werken via concrete opgaven. Dit past ook bij de nieuwe Omgevingswet.

Voor initiatiefnemers die ideeën hebben en daar de gemeente bij nodig hebben kan de gebiedsverbinder een goede eerste ingang zijn. Maar ook voor collega's die bijvoorbeeld een project initiëren kunnen bij de gebiedsverbinder terecht met vragen over wat er speelt en leeft in een buurt en om mee te denken over bijvoorbeeld de inzet van participatie. Maar ook functioneren de gebiedsverbinders als sparringpartner voor het gemeentebestuur.

Op dit moment werken de kwartiermakers een aantal vervolgstappen uit. Ook zijn ze betrokken bij een aantal initiatieven uit de samenleving. Zo doen ze ervaring op in deze nieuwe rol en leren ze welke aandachtspunten er zijn en waar nog verbeteringen mogelijk zijn. Het huidige jaar 2022 wordt ook gebruikt om binnen de gemeentelijke organisatie deze rol goed in te bedden en goede afspraken te maken. Bijvoorbeeld over het samenspel tussen gebiedsverbinders, ruimteteaches en casemanagers, wijkuitvoerders, beleidsmedewerkers, management, gemeenteraad en bestuur. Uiterlijk 1 juli 2022 worden de gebiedsverbinders aangesteld en daarvoor worden (parttime) vacatures opengesteld.

5.2.2 Ruimteteach

De ruimteteach heeft als taak het begeleiden van complexe initiatieven (die meerdere disciplines raken) in het proces van idee, naar indiening en besluitvorming.

5.2.3 Casemanager

De casemanager behandelt en beoordeelt de eenvoudige vergunningaanvragen. Daarnaast ondersteunt hij de ruimteteach bij het behandelen en beoordelen van de complexe vergunningaanvragen. Het betreft hier vooral de technische ondersteuning van het vergunningverleningsproces.

5.3 Conceptaanvraag (vooroverleg)

Er wordt geadviseerd om een conceptaanvraag (vooroverleg) in te dienen als de kansen van een initiatief vooraf niet goed inschat kunnen worden. Initiatiefnemers of monumenteigenaren die plannen hebben met of bij een beschermd monument wordt altijd geadviseerd om eerst een conceptaanvraag in te dienen. We willen faciliteren dat initiatiefnemers nog meer gebruik gaan maken van een conceptaanvraag (vooroverleg), helemaal in de wetenschap dat over buitenplanse omgevingsplanactiviteiten ook binnen 8 weken een besluit moet worden genomen (in plaats van binnen 26 weken onder de Wabo). Initiatiefnemers die een omgevingsvergunning willen aanvragen voor een bouwwerk waarvan de haalbaarheid met redelijke zekerheid al in het eerste gesprek kunnen worden ingeschat, hoeven niet eerst een conceptaanvraag in te dienen. De gemeente stimuleert initiatiefnemers om een conceptaanvraag en de uiteindelijke aanvraag omgevingsvergunning of melding altijd digitaal via het landelijke Digitale Stelsel Omgevingswet (DSO) in te dienen. Hierop zijn namelijk de digitale werkprocessen optimaal afgestemd wat ook tijd bespaart voor de klant.

5.4 Intaketafel / Omgevingstafel

Bij planontwikkeling of een complexe aanvraag biedt de Omgevingswet de mogelijkheid voor een integrale intake en behandeling via de gemeentelijke intaketafel of regionale Omgevingstafel. Dit gebeurt in de huidige praktijk al, maar wordt door de Omgevingswet verder uitgebreid, omdat er samenwerking nodig is over de grenzen heen van gemeenten, provincie, waterschap en Rijk. In dit stadium kan al snel duidelijk worden wat de haalbaarheid is van het plan. Er is sprake van een uniforme en integrale kwaliteit in het gehele proces ook al werken er verschillende afdelingen en organisaties samen.

In de regio IJsselland doen 11 gemeenten en 6 ketenpartners mee aan de omgevingstafel. Daar bespreken ze complexe initiatieven vanuit alle relevante invalshoeken.

De bevoegde gezagen – meestal een gemeente – kunnen een initiatief op tafel leggen om te bespreken met de ketenpartners (GGD, veiligheidsregio, omgevingsdienst, provincie, Rijkswaterstaat, waterschap). De ketenpartners hebben 2 tot 3 weken de tijd om het voor te bereiden. Dit wordt momenteel gedaan aan de hand van gedeelde Excel documenten in Sharepoint. De omgevingstafel komt elke twee weken bijeen. De gemeente licht het initiatief toe en de ketenpartners kunnen vragen stellen en reageren. Zo krijgt de gemeente een integraal en afgestemd advies voordat ze een besluit neemt over het initiatief.

De grootte van het gezelschap kan wisselen. De secretaris van de omgevingstafel stuurt de uitnodigingen. Het bevoegd gezag met het initiatief is in de lead wie er aanwezig moeten zijn. De ervaring is dat de meeste partijen steeds aanwezig zijn, niet per se omdat ze moeten adviseren, maar om te ervaren hoe het eraan toe gaat en om aangehaakt te zijn.

5.5 Voorbeeld: informatie- en netwerkbijeenkomst bouwen

In 2015 is de gemeente Dalfsen gestart met een informatie- en netwerkbijeenkomst over bouw gerelateerde lokale en landelijke ontwikkelingen. In april 2022 vindt een netwerkbijeenkomst plaats geïnitieerd door lokale bedrijven in samenwerking met de gemeente om de lokale aannemers te informeren over de Wet kwaliteitsborging (Wkb). De bedoeling is dat de gemeente jaarlijks, afhankelijk van de lokale en landelijke ontwikkelingen op het gebied van bouwen, een informatie- en netwerkbijeenkomst gaat organiseren. Tijdens deze bijeenkomst informeert de gemeente over actuele en ruimtelijke ontwikkelingen waar de gemeente mee bezig is of gaat. Ook andere thema's die op dat moment aan de orde zijn in de bouwwereld worden besproken. Na afloop is er een mogelijkheid om te netwerken en per thema met de gemeente in gesprek te gaan.

6 Kaders vergunningverlening

6.1 Inleiding

De afspraken die Dalfsen hanteert bij het toetsen van vergunningaanvragen en meldingen, over prioritering en diepgang van de te toetsen onderdelen van iedere aanvraag/melding staan in dit hoofdstuk. De Omgevingswet biedt de mogelijkheid om procedures inzichtelijker te maken en de doorlooptijd te verkorten. Voor de meeste complexere vergunningen gaat de doorlooptijd van 26 naar 8 weken. De Omgevingswet vraagt een andere manier van werken: integraal, in samenhang en met afstemming; van: nee, tenzij, naar: ja, mits. Participatie is een belangrijk onderdeel in het vergunningenproces. Het vergunningenproces onder de Omgevingswet hebben wij voornamelijk gebaseerd op de serviceformules: de snelserviceformule en de ontwerpformule.

1. De snelserviceformule.

De snelserviceformule zorgt ervoor dat inwoners bij eenvoudige verbouwingen in en om het huis binnen een kwartier weten of er gebouwd mag worden met of zonder vergunning. Als er een vergunning nodig is, gaat de aanvraag simpel en snel en wordt de vergunning binnen maximaal vijf werkdagen afgehandeld. De snelserviceformule en de achterliggende processtappen hebben wij nader uitgewerkt in een swimlanediagram, zie bijlage C - Swimlanediagram Snelserviceformule (versie 9 oktober 2020).

2. De ontwerpformule.

Dankzij de ontwerpformule kunnen initiatiefnemers terecht bij de gemeente als één loket voor alle services. De overheid denkt mee in een nieuw integraal voortraject met participatie. Daarna ontvangt de initiatiefnemer binnen acht weken een omgevingsvergunning. De ontwerpformule en de achterliggende processtappen hebben wij nader uitgewerkt in een swimlanediagram, zie bijlage D - Swimlanediagram Ontwerpformule (versie 24 september 2020).

Uitgangspunten

Het vergunningenproces onder de Omgevingswet sluit zoveel mogelijk aan bij de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en is afgeleid van het procesmodel van de VNG: "Behandelen vergunningaanvraag" volgens bijlage E. Afwijkende bepalingen uit de oude wetgeving heeft de wetgever zoveel mogelijk geschrapt. De Omgevingswet laat bestuursorganen zoveel mogelijk vrij om het proces van vergunningverlening, participatie en inspraak zelf in te richten. Als indieningsvereiste van een aanvraag omgevingsvergunning moet ook aangegeven worden of er geparticipeerd is of niet. De onlosmakelijkheid van andere vergunningen of meldingen vervalt (wel geldt er een verplichte attendering) en er wordt niet meer van rechtswege vergund. Vergunningplichtige- of meldingplichtige activiteiten zijn aangewezen in het omgevingsplan.

Reguliere en uitgebreide voorbereidingsprocedure

De Algemene wet bestuursrecht (Awb) kent 2 voorbereidingsprocedures:

1. de reguliere voorbereidingsprocedure (titel 4.1, Awb)
2. de uitgebreide voorbereidingsprocedure (uniforme openbare voorbereidingsprocedure, afdeling 3.4, Awb)

Reguliere procedure is uitgangspunt

De reguliere procedure is het uitgangspunt in de Omgevingswet. De beslistermijn voor de reguliere procedure is 8 weken. Daarna is er nog bezwaar en beroep mogelijk. Gemeenten kunnen gemotiveerd de beslistermijn nog eenmalig verlengen met 6 weken (artikel 16.64, lid 2, Omgevingswet).

Uitgebreide procedure is uitzondering

Uitzonderingen op het toepassen van de reguliere procedure staan op diverse plaatsen in de Omgevingswet en in artikel 10.24 van het Omgevingsbesluit (Ob). In die gevallen wordt de uitgebreide procedure toegepast. Binnen 6 maanden moet dan beslist worden op een aanvraag. Tijdens de uitgebreide procedure wordt in eerste instantie naar een ontwerpbesluit toegewerkt waarover zienswijzen openstaan. Nadat het definitieve besluit is genomen, is er nog beroep bij de rechtbank mogelijk.

Er zijn 2 gevallen waarin de Omgevingswet bepaalt dat de uitgebreide procedure van toepassing is:

1. In bepaalde gevallen bij een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (artikel 16.65, lid 4, Omgevingswet); en

2. De aanvrager heeft verzocht om of ingestemd met het toepassen van de uitgebreide procedure (artikel 16.65, lid 1, onder a, Omgevingswet).

6.2 Kaders beoordeling aanvragen en meldingen

6.2.1 Omgevingsplanactiviteit (OPA)

Bij binnenkomst van een aanvraag (inclusief een conceptaanvraag) of melding toetst onze medewerker (casemanager of ruimtetechnicus) deze aan ons omgevingsplan. De vergunningplichtige- en meldingsplichtige activiteiten zijn vastgelegd in het omgevingsplan. Er zijn twee soorten omgevingsplanactiviteiten namelijk een binnenplanse- en buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Een binnenplanse omgevingsplanactiviteit is een activiteit die voldoet aan de regels in het omgevingsplan (bijlage onderdeel A, Omgevingswet) en waar een vergunning voor nodig is. Dit met uitzondering van de activiteiten die staan in artikel 2.15f van het Besluit Bouwwerken Leefomgeving (Bbl) en zo vergunningvrij zijn. Er zijn ook buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. Dat is het geval als een activiteit in strijd is met het omgevingsplan.

Wij kunnen een vergunning voor een omgevingsplanactiviteit alleen verlenen, als wordt voldaan aan de beoordelingsregels zoals opgenomen in het omgevingsplan en zoals genoemd in artikel 8.0a van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). In de bruidsschat voor het omgevingsplan staan al beoordelingsregels voor diverse activiteiten. Als de aanvraag niet voldoet aan de decentrale beoordelingsregels, wordt het vanzelf een aanvraag voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

6.2.2 Buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA)

Een buitenplanse omgevingsplanactiviteit is een activiteit die niet voldoet aan de regels van het omgevingsplan en niet vergunningvrij voor het bouwen is. Er zijn twee varianten:

1. een activiteit waarvoor het omgevingsplan bepaalt dat een vergunning nodig is, maar het volgens de beoordelingsregels niet mogelijk is de vergunning te verlenen;
2. een andere activiteit die in strijd is met het omgevingsplan.

Als een aanvraag niet past binnen de beoordelingsregels van het omgevingsplan, dan wordt deze aanvraag door de casemanager ingepland voor een integraal intern Omgevingsoverleg (het voormalige Wabo-overleg) waarvoor een vaste overlegstructuur en format van toepassing is. Tijdens dit Omgevingsoverleg, waarbij naast de behandelende casemanager ook een juridisch adviseur en ruimtetechnicus (beleidsmedewerker Ruimtelijke Ordening) aanwezig zijn, worden de geconstateerde afwijkingen besproken en beoordeeld of procedureel (juridisch) sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (artikel 4.2, eerste lid, Omgevingswet (Ow)). De conclusie wordt digitaal vastgelegd en toegevoegd aan het dossier van de aanvraag.

Voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit gelden de beoordelingsregels uit het Bkl. Zo mogen wij een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit alleen verlenen met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (artikel 8.0a, lid 2, Bkl).

Daarnaast gelden de volgende beoordelingsregels uit de artikelen 8.0b en 8.0e van het Bkl:

- de instructieregels voor het omgevingsplan uit hoofdstuk 5 van het Bkl;
- de instructieregels van de provincie voor het omgevingsplan;
- eventuele instructiebesluiten van Rijk en provincie;
- de regels die gelden voor het stellen van maatwerkregels, als het gaat om een omgevingsvergunning die betrekking heeft op een maatwerkregel.

Een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit moeten wij weigeren in de volgende gevallen:

- Er is strijd met de hierboven genoemde beoordelingsregels.
- Het bevoegd gezag kan de omgevingsvergunning niet verlenen, met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Dit kan bijvoorbeeld blijken uit strijd met de omgevingsvisie, programma's of ander relevant gemeentelijk beleid. De omgevingsplanactiviteit heeft betrekking op een voorbeschermingsregel in het omgevingsplan.
- De omgevingsplanactiviteit belemmert het uitvoeren van een project, waarvoor een projectbesluit is vastgesteld. Een buitenplanse omgevingsplanactiviteit moet worden geweigerd als dit door een projectbesluit van provincie of rijk is bepaald.

- Voor het toelaten van de gewenste ontwikkeling moet de gemeente algemene regels voor andere locaties in het omgevingsplan wijzigen. Denk bijvoorbeeld aan het herverdelen van gebruiksräume of het schrappen van bestaande gebruiksmogelijkheden. Dit kan alleen met een wijziging van het omgevingsplan. De vergunning is dan technisch niet vergunbaar.

Voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten van provinciaal of nationaal belang gelden speciale beoordelingsregels (artikelen 9.0c en 9.0d, Bkl).

6.2.3 Advies bestuursorganen bij een omgevingsvergunning voor een (buitenplanse) omgevingsplanactiviteit

Er zijn diverse gevallen waarin wij advies van een ander bestuursorgaan moeten vragen voor een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit. Soms is ook instemming nodig. Ook kan de gemeenteraad zichzelf als adviseur aanwijzen voor omgevingsvergunningen voor bepaalde gevallen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. Hiervoor is in 2022 het beleidsplan Adviesrecht voor de raad door de gemeenteraad vastgesteld.

Het college is (als zij niet zelf bevoegd gezag is) adviseur voor een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit. Daarnaast is instemming van het college nodig, behalve als het gaat om omgevingsplanactiviteiten van provinciaal of nationaal belang of die verband houden met een vergunningvoorschrift voor een milieubelastende activiteit van een complex bedrijf (artikelen 4.20 en 4.23 van het Omgevingsbesluit).

6.2.4 Aanpassen omgevingsplan

Normaal gesproken moet de gemeente uiterlijk 5 jaar na een onherroepelijke omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit het omgevingsplan aanpassen (artikel 4.17, Omgevingswet). Maar dit is nog niet direct na in werking treden van de Omgevingswet zo. De verwachting is dat dit pas vanaf eind 2029 van toepassing is (artikel 22.5, lid 2, Omgevingswet).

Deze verplichting geldt (straks) alleen voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit die:

- bestaat uit het in stand houden van een bouwwerk;
- niet overeenstemt met een functie van een locatie.

Verder moet de activiteit een blijvend karakter hebben. Het geldt dus niet voor tijdelijke activiteiten, zoals het kappen van een boom.

Als blijkt dat het aanpassen van het omgevingsplan uiteindelijk niet mogelijk is, moet de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit gewijzigd of ingetrokken worden. Bijvoorbeeld omdat een instructieregeling dit niet mogelijk maakt. Deze regeling staat in artikel 8.97a van het Bkl.

6.2.5 Omgevingsplanactiviteit (bouwen) en redelijke eisen van welstand

Bestaande en nieuwe bouwwerken moeten voldoen aan redelijke eisen van welstand. In het tijdelijke deel van het omgevingsplan (omgevingsplan van rechtswege) blijven de huidige welstandsregels uit de welstandsnota van toepassing. Specifiek voor de welstandsnota geldt overgangsrecht. Dit staat in artikel 4.114, lid 1 van de Invoeringswet Omgevingswet. Nadat de Omgevingswet in werking is getreden, is de welstandsnota een beleidsregel, als bedoeld in artikel 4.19 van de Omgevingswet. In het nieuwe deel van het omgevingsplan moet opnieuw een afweging worden gemaakt welke regels wenselijk zijn en opgenomen moeten worden in het omgevingsplan.

In de welstandsnota van de gemeente Dalfsen is bepaald hoe de bebouwing er uit moet zien en hoe deze passend is in haar omgeving. Alle aanvragen met een omgevingsplanactiviteit (bouwen) worden ambtelijk of een door de gemeente benoemde stadsbouwmeester van Het Oversticht in Zwolle aan het geldende welstandsbeleid van de welstandsnota getoetst. De welstandsnota bestaat uit 5 landelijke deelgebieden en de kernen zijn opgedeeld in 7 deelgebieden. Ieder gebied heeft een eigen karakter d.m.v. welstandscriteria gekoppeld aan beschrijvingen en waarderingen (ambitieniveaus). Er gelden twee ambitieniveaus, basis en hoog. Een basis ambitieniveau geldt voor die gebieden waar meer (ontwikkelings)mogelijkheden zijn. Daar waar die mogelijkheden beperkter zijn vanwege hoge ruimtelijke kwaliteit, geldt het ambitieniveau 'hoog'. De ambitieniveaus zijn vertaald in de criteria, waarbij telkens naar de kenmerken van het specifieke gebied wordt gekeken.

De stadsbouwmeester van Het Oversticht Zwolle heeft, elke twee weken, een digitaal spreekuur (Teams-meeting) om bouwinitiatieven in relatie tot het welstandsbeleid te bespreken met klanten en de gemeente. Op verzoek van de initiatiefnemer kan ook fysiek worden overlegd. Vooroverleg in een vroeg stadium van planontwikkeling werkt beter dan toetsing achteraf. Daarom wordt een vooroverleg door de gemeente gestimuleerd en is er een mogelijkheid om een conceptaanvraag (vooroverleg) in te dienen.

De door de gemeenteraad op 3 maart 2014 vastgestelde welstandsnota gemeente Dalfsen 2014 voorziet in 'sneltoetscriteria' die ambtelijk door de casemanagers of ruimteteaches afgehandeld kunnen worden. Het betreffen hier criteria voor veel voorkomende kleine bouwwerken. Door de manier waarop deze criteria zijn geformuleerd en de (geringe) omvang van de bouwwerken waarvoor ze gelden, is het mogelijk dat aanvragen omgevingsvergunning voor deze bouwwerken niet ter beoordeling voorgelegd hoeven worden aan de welstandscommissie of de stadsbouwmeester of zelfs vergunningvrij zijn. Dit leidt tot minder kosten voor de klant en snellere afhandeling van vergunningaanvragen.

Daarnaast voorzien de 'Algemene criteria' in gebouwen of bouwwerken die niet passen in de criteria behorend bij de verschillende deelgebieden, maar die desondanks niet in strijd zijn met redelijke eisen van welstand. Op deze manier kan altijd 'meebewogen' worden met nieuwe ontwikkelingen.

Onder de Omgevingswet loopt het welstandstoezicht via het omgevingsplan. In het omgevingsplan kunnen regels worden opgenomen over het uiterlijk van bouwwerken. Beleidsregels voor welstand zijn bijvoorbeeld de welstandsnota en/of een beeldkwaliteitsplan. Als deze regels uitleg nodig hebben, moet de gemeenteraad beleidsregels vaststellen voor de beoordeling of een bouwwerk aan de regels voldoet. Dit staat in artikel 4.19 van de Omgevingswet.

In het nieuwe deel van het omgevingsplan moet worden bepaald voor welke gebieden en welke bouwactiviteiten deze beleidsregels van toepassing zijn. Zo kunnen bepaalde gebieden en bouwwerken welstandsvrij zijn. Ook kunnen voor nieuwe ontwikkelingen bijvoorbeeld specifieke welstandsregels gelden die zijn opgenomen in een beeldkwaliteitsplan.

6.2.6 Advisering omgevingskwaliteit en gemeentelijke adviescommissie

Het instellen van een gemeentelijke adviescommissie omgevingskwaliteit is verplicht onder de Omgevingswet (artikel 16.15a en 17.9 Omgevingswet). Deze adviescommissie heeft in ieder geval de taak te adviseren bij aanvragen om een omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit (artikel 16.15 a onder c1 Omgevingswet) en moet daarbij minimaal voorzien in de disciplines cultuurhistorie, bouw- en architectuurhistorie, restauratie, landschap en stedenbouw. De invulling van de gemeentelijke adviescommissie is vormvrij. Gemeenten zijn zelf aan zet om de gemeentelijke adviescommissie in te stellen en de leden hiervan te benoemen.

In Dalfsen zijn medewerkers en bestuur positief over het huidige adviesstelsel en de uitvoering daarvan door Het Oversticht. Door de gemeenteraad is in 2022 besloten om het huidige adviesstelsel zoveel mogelijk te continueren onder de Omgevingswet en daarbij te voldoen aan de wettelijke plicht tot instelling van de gemeentelijke adviescommissie. Het Oversticht blijft daarbij onze partner voor omgevingsadvisering en huidige leden van de monumentencommissie kunnen benoemd worden tot leden van de gemeentelijke adviescommissie. De gemeentelijke adviescommissie adviseert ons op het gebied van zowel de rijks- als de gemeentelijke monumenten. Daarnaast wordt apart een ervenconsulent en een stadsbouwmeester benoemd voor zelfstandige advisering op omgevingskwaliteit voor eenvoudige initiatieven die zonodig aan kunnen schuiven bij de gemeentelijke adviescommissie voor beleidsontwikkelingen of complexe initiatieven waarbij integrale advisering gewenst is.

Het is goed om op termijn de discussie te voeren over een brede adviserende rol van de gemeentelijke adviescommissie door te kiezen voor een variant waarbij alle huidige adviesdisciplines worden geïntegreerd in de gemeentelijke adviescommissie om afstemming te waarborgen en tot een integrale advisering te komen. Dit betekent dat er geen aparte stadsbouwmeester of ervenconsulent meer wordt aangesteld, maar dat deze adviseurs onderdeel uitmaken van de gemeentelijke adviescommissie omgevingskwaliteit. De vraag wie de verantwoordelijkheid draagt voor de omgevingskwaliteit (initiatiefnemer of maatschappij of blijft de gemeente toch meer de regie bepalen) kan hier aan bijdragen.

6.2.7 Bouwactiviteit (technisch), Wet kwaliteitsborging en Bbl

De Wet kwaliteitsborging voor het bouwen verplaatst de toetsing aan de bouwtechnische eisen van een bouwwerk van de gemeente naar een onafhankelijke partij, de zogenoemde kwaliteitsborger. Dit geldt niet direct voor alle bouwwerken, maar gaat in fases. Het processchema bouwen onder de Omgevingswet en Wet kwaliteitsborging is aangeduid volgens bijlage F – Schema Bouwen onder de Omgevingswet en Kwaliteitsborging.

De Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) heeft als doel de bouwkwaliteit te verbeteren. De toets vooraf op bouwplannen wordt vervangen door de toets in de praktijk. Dit gebeurt op de bouwplaats zelf, tijdens het bouwproces. Deze toets in de praktijk wordt (in eerste instantie voor bouwwerken in gevolgklasse 1) door onafhankelijke kwaliteitsborgers uitgevoerd. Daarnaast wordt de aansprakelijkheid van de bouwer vergroot voor bouwfouten.

DISCLAIMER: De regelgeving rond het stelsel van kwaliteitsborging staat op besluit- en regelingniveau nog niet vast. De informatie die hier staat is dan ook voorbereidend bedoeld en kan nog wijzigen.

Vanaf het moment van invoering van de Wkb gelden de nieuwe regels voor kwaliteitsborging voor vergunningen die vanaf dat moment worden aangevraagd. Voor vergunningen die al zijn aangevraagd, blijft het huidige stelsel gelden. Ook voor lopende bezwaar- en beroepsprocedures geldt de Wkb niet. Voor eventuele proefprojecten voor invoering kan al wel gewerkt worden volgens het systeem van de Wkb.

In het nieuwe stelsel ontstaan er 3 categorieën van bouwactiviteiten:

- Vergunningplichtige bouwwerken;
- Meldingsplichtige bouwwerken; en
- Vergunning- en meldingsvrije bouwwerken.

In alle gevallen moet aan de (technische) regels uit het Bbl voldaan worden.

Vergunningplichtige bouwwerken

Vooraf grote of ingewikkelde technische bouwactiviteiten (gevolgklasse 2 en 3) zijn vergunningplichtig. In dat geval gelden beoordelingsregels, aanvraagvereisten en informatieplichten.

Artikel 5.1 lid 2 van de Omgevingswet legt de basis voor de vergunningplicht voor de technische bouwactiviteit. In het Ontwerpbesluit kwaliteitsborging voor het bouwen staan 2 categorieën vergunningplichtige bouwactiviteiten, namelijk een bouwwerk zonder een dak (artikel 2.15da, Bbl) en een gebouw of ander bouwwerk met een dak (artikel 2.15d, Bbl).

In afdeling 8.3 van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) staan de beoordelingsregels voor de omgevingsvergunning voor de technische bouwactiviteit. Die gaan alleen over de technische en niet over de ruimtelijke aspecten van het bouwen van een bouwwerk. De technische bouwactiviteit moet voldoen aan:

1. de regels voor bestaande bouw die in hoofdstuk 3 van het Bbl staan;
2. de regels voor nieuwbouw die in hoofdstuk 4 van het Bbl staan;
3. de regels over verbouw, verplaatsing en wijziging van een gebruiksfunctie van een bouwwerk die in hoofdstuk 5 van het Bbl staan;
4. de regels over bouw- en sloopwerkzaamheden die in afdeling 7.1 van het Bbl staan;
5. maatwerkregels over de bouwtechnische aspecten die in het omgevingsplan staan.

Bij de beoordeling wordt uitgegaan van de regels uit het Bbl zoals die gelden op het moment dat de aanvraag wordt ingediend (artikel 7a.3 Bbl).

In paragraaf 7.2.2 van de Omgevingsregeling (Or) staan de aanvraagvereisten voor technische bouwactiviteiten. Deze informatie staat ook in het landelijke Digitale Stelsel Omgevingswet (DSO). Dit zijn bijvoorbeeld een bouwtekening en een sterkteberekening. Alleen in uitzonderlijke gevallen mogen gemeenten meer gegevens vragen. Dit moet dan gemotiveerd worden.

Voor het uitvoeren van een vergunningplichtige technische bouwactiviteit gelden informatieplichten (artikel 7.7 en 7.8 Bbl). Deze informatieplichten bestaan uit het tijdig melden van het begin en de beëindiging van de bouwwerkzaamheden en het aanwezig zijn van bepaalde informatie zoals de bij de bouw geconstateerde afwijkingen van de voorschriften en het vooraf goedgekeurde borgingsplan. De

wijze waarop deze informatie vorm krijgt moet in de verschillende instrumenten voor kwaliteitsborging worden vastgelegd. Deze informatieplicht is gericht op afwijkingen die het uiteindelijke gebruik in de weg staan (omdat de kwaliteitsborger geen verklaring kan afgeven indien de afwijkingen niet worden hersteld). Deze informatie geeft de genoemde partijen de mogelijkheid om in onderling overleg de onvolkomenheden tijdig op te lossen en zo nodig herstelwerkzaamheden uit te voeren. De gemeente krijgt hiermee informatie die zij kan gebruiken bij de afweging of tot handhaving moet worden overgaan.

De huidige Bouwbesluit-toetsingslijsten moeten nog worden omgezet naar Bbl-toetsingslijsten. Momenteel wordt er vanuit Vereniging Bouw- en Woningtoezicht (BWT) nog gewerkt aan het geheel actualiseren van de toetsingslijsten die daarbij ook geheel aangepast worden aan het Bbl en de Omgevingswet. Deze toetsingslijsten kunnen vervolgens een op een worden gebruikt door de gemeenten, tot die tijd maken we gebruik van onze huidige toetsingslijsten.

Volgens de algemene speerpunten van de raad, met aanvullende ervaringen van de casemanagers en toezichthouders, zijn de onderdelen; "veiligheid" (trap, vloerafscheiding en hellingbaan), "energiezuinigheid" (thermische isolatie en energieprestatie) en "bruikbaarheid" (verblijfsgebied en verblijfsruimte) de afgelopen jaren intensiever gewaardeerd. Op enkele onderdelen van de hoofdstukken: "gezondheid" (o.a. wering van vocht, toe- en afvoer verbrandingslucht en het weren van ratten & muizen) en "bruikbaarheid" (opstelplaats stooktoestel) is een marginale toetsing afgesproken aan de hand van de positieve praktijkervaring van de toezichthouders op deze onderdelen. Tevens zijn de kolommen "toezicht" en "controle" toegevoegd aan de huidige-toetsingslijsten die, na de vergunningverlening, als controlelijsten door de toezichthouders gebruikt worden. Daarbij worden de kolommen, opmerkingen, voorwaarden en bij bestaande bouw de benodigde ontheffingen door de vergunningverlener vastgelegd, zodat deze bijzonderheden ook na de besluitvorming voor de toezichthouder inzichtelijk zijn en expliciet gecontroleerd kunnen worden.

De toetsing van de constructiegegevens, die uiterlijk drie weken voor aanvang van de bouwwerkzaamheden ingediend moeten worden, wordt op hoofdlijnen uitgevoerd. Dit wordt steekproefsgewijs en bij complexe bouwwerken volledig nagerekend door externe constructeurs voordat de gemeente deze goedkeurt.

Meldingsplichtige bouwwerken

Bij meldingsplichtige bouwactiviteiten (in gevolgklasse 1) is er geen preventieve toets meer met een vergunning. Ze worden onder het stelsel kwaliteitsborging gecontroleerd door een kwaliteitsborger. Via de bouw- en gereedmelding is geregeld wanneer en hoe wij als bevoegd gezag zijn betrokken. Voordat een melding kan worden ingediend moet eerst een omgevingsplanactiviteit (bouwen) zijn verleend, tenzij deze op basis van het omgevingsplan vergunningvrij blijkt te zijn. Deze melding kan worden ingediend via het landelijk Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO).

Bij binnenkomst van de melding uiterlijk 4 weken voor de start van de bouw beoordelen wij of deze compleet is en of er sprake is van omgevingsrisico's en/of specifieke lokale risico's. In de bouwmelding moet staan wie de kwaliteitsborger is en welk instrument wordt toegepast. Ook moet een borgingsplan worden aangeleverd. Daarom zal het in de praktijk noodzakelijk zijn om ruim voor die tijd een kwaliteitsborger in te schakelen. Deze kan dan het bouwplan beoordelen en een risicobeoordeling en borgingsplan vaststellen. Is de melding onvolledig, dan moet de bouwmelding worden aangevuld. Er geldt dan een nieuwe termijn van 4 weken voordat de bouw kan starten. Een bouwmelding wordt niet gepubliceerd.

Tijdens de bouw voert de kwaliteitsborger het borgingsplan uit en ziet hij toe op het bouwplan. Bij strijdigheden informeert de kwaliteitsborger de aannemer en de opdrachtgever. Ontstaan problemen die niet meer kunnen worden opgelost, dan moet de kwaliteitsborger ook ons als gemeente informeren. Wij kunnen dan besluiten om de bouw stil te leggen totdat het probleem alsnog is opgelost, overgaan tot herstelsancties of de ingebruikname van het bouwwerk verbieden.

Na oplevering van de bouw (en voor ingebruikname van het bouwwerk) moet een gereedmelding samen met een dossier bevoegd gezag bij ons worden ingediend. Dit moet ten minste 2 weken voor het in gebruik nemen van het bouwwerk. Dit is om te kunnen controleren dat de kwaliteitsborging is uitgevoerd volgens de regels. En dat het bouwwerk naar het oordeel van de kwaliteitsborger voldoet aan de bouwtechnische regels van het Bbl.

Bij een onvolledige gereedmelding wordt de indiener hierover geïnformeerd. Het bouwwerk kan dan nog niet in gebruik worden genomen. Dat kan pas 2 weken nadat alle informatie die hoort bij de gereedmelding bij ons is ingediend. Is voldaan aan de voorschriften die zijn gesteld aan de verklaring van de kwaliteitsborger en aan de overige gegevens en stukken, dan mag het bouwwerk 10 werkdagen na indiening van de gereedmelding in gebruik worden genomen.

Vergunning- en meldingsvrije bouwwerken

In artikel 2.15db van het Bbl zijn de vergunningvrije en meldingsvrije gevallen voor de bouwactiviteit opgenomen.

6.2.8 Meldingen sloop en asbestverwijdering

De gemeente heeft de taak risico's die kunnen ontstaan bij de sloop van bouwwerken en asbestverwijdering beheersbaar te houden. Bij meldingsplichtige sloopactiviteiten moet wij uiterlijk 2 dagen voor aanvang en 1 dag na afronding van de werkzaamheden worden geïnformeerd. Tijdens de sloop moet bepaalde informatie aanwezig zijn. De beoordeling en afhandeling van sloopmeldingen (met asbest) wordt sinds 2018 door de Omgevingsdienst gedaan.

6.2.9 Bouwleges

Wij brengen leges in rekening voor de behandeling van aanvragen voor omgevingsvergunningen waarin sprake is van vergunningsplichtige activiteiten zoals binnenplanse- of buitenplanse omgevingsplanactiviteiten, technische bouwactiviteiten met gevolgklasse 2 of 3 en activiteiten die ook volgens onze Algemene Plaatselijke Verordening, bijzondere wetten en Alcoholwet legesplichtig zijn. De hoogte van de leges en de berekening ervan is geregeld in de legesverordening van de gemeente. Deze wordt jaarlijks opnieuw vastgesteld. Tegen de hoogte en manier van totstandkoming van de opgelegde leges kan bezwaar gemaakt worden. De beoogde datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet en de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) is 1 oktober 2022 of 1 januari 2023. Dit betekent dat mogelijk tijdens het jaar, en niet zoals gebruikelijk op 1 januari, het legesregime zal veranderen. Dit is mogelijk met een (gewijzigde) legesverordening die op een willekeurige datum in het jaar in werking kan treden.

De gemeente neemt in principe de door de aanvrager opgegeven bouwsom voor het (ver)bouwen van een bouwwerk als basis voor de legesberekening als deze opgave van de bouwkosten niet meer dan 10% afwijkt t.o.v. de kengetallen op basis van de marktprijzen zoals opgenomen in de ROEB-lijst. Zie bijlage G voor het processchema die door de gemeente wordt toegepast voor de berekening van de bouwleges. De ROEB-lijst wordt doorgaans jaarlijks bijgewerkt en opnieuw vastgesteld samen met de legesverordening. Alleen bij afwijkingen van meer dan 10 %, zal de gemeente aan de hand van de marktconforme prijzen zoals opgenomen in de ROEB-lijst zelf de bouwkosten berekenen/vaststellen en de aanvrager hiervan op de hoogte brengen. De legesheffing zal dan ambtshalve op deze berekening worden gebaseerd.

Impact van de Omgevingswet en Wkb

De impact op de bedrijfsvoering en op de financiën van de gemeente door de stelselwijziging Omgevingswet en door de Wkb is ontstaan door een aantal operationele wijzigingen van rechtswege, en een aantal gemeentelijke beleids- en inrichtingskeuzes. Daardoor wordt het opstellen van de gemeentelijke legesverordening veel meer beïnvloed door de lokale situatie en de lokale uitwerking, bijvoorbeeld over welke activiteiten in het omgevingsplan als vergunningplichtig worden aangemerkt. De financiële effecten voor de organisatie kunnen dan ook niet precies vanuit een (model) legesverordening worden beredeneerd. Momenteel wordt samen met een extern adviesbureau bekeken wat de impact van de Omgevingswet en Wkb is op onze legesverordening.

Als vergunningen op de nominatie staan om te worden geweigerd, dan neemt de gemeente contact op met de aanvrager. De aanvrager wordt in dat geval geadviseerd de aanvraag in te trekken. Hierdoor bespaart de aanvrager op de leges, maar ziet hij ook af van de mogelijkheid bezwaar in te dienen tegen het eventuele weigeringsbesluit.

6.2.10 Brandveiligheid en gebruik

Alle aanvragen met een omgevingsplanactiviteit (bouwen) of een technische bouwactiviteit bouwactiviteit die niet binnen het overeengekomen basistakenpakket van de Veiligheidsregio IJsselland vallen, worden door de gemeente zelf getoetst op eventuele brandveiligheidsaspecten.

Onder de Omgevingswet is er voor de activiteit brandveilig gebruik van een bouwwerk alleen nog een meldingsplicht. In het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) komt het brandveilig gebruik van een bouwwerk alleen voor als meldingsplichtige activiteit. De bestaande vergunningplichtige activiteit (Wabo, artikel 2.1, lid 1, onder d) vervalt hiermee. Daarbij vervalt ook de mogelijkheid af te wijken van het aantal personen waarbij een vergunningplicht voor brandveilig gebruik geldt. Hier is geen overgangsrecht voor. In plaats daarvan kan met een maatwerkregel afgeweken worden van het aantal personen vanaf wanneer gemeld moet worden.

Een nog niet afgehandelde melding 'brandveilig gebruik' onder het oude regime (Bouwbesluit 2012) wordt beschouwd als een melding op grond van het Bbl en wordt dus ook zo afgehandeld. Het overgangsrecht uit artikel 8.1.1 van het Invoeringsbesluit bepaalt dat.

Alleen de complexe aanvragen voor omgevingsvergunning met een technische bouwactiviteit, die deel uit maken van het basistakenpakket, worden altijd ter advies aan de Veiligheidsregio IJsselland voorgelegd. Het advies van de Veiligheidsregio wordt over het algemeen in zijn geheel overgenomen. De Veiligheidsregio blijft een oproepbare adviesfunctie houden en voor de gemeente een vraagbaak, met name voor de complexe initiatieven. Daarbij wordt er vanuit de gemeente, voor een dag in de week, een flexwerkplek beschikbaar gesteld vanuit de eenheid Publiekdienstverlening aan de Veiligheidsregio IJsselland. De interne aanwezigheid van de Veiligheidsregio IJsselland komt de samenwerking met betrekking tot de brandveiligheid ten goede en maakt de afstemming toegankelijker.

6.3 Kaders toetsing milieuactiviteiten

Een milieubelastende activiteit is een activiteit die nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben. Hoofdstuk 3 van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) wijst de milieubelastende activiteiten aan, waarvoor rijksregels gelden. Onder de Omgevingswet verdwijnt het begrip 'inrichting' uit de Wet milieubeheer (Wm). Het wordt vervangen door een regulering per milieubelastende activiteit. De veranderingen in de regels voor milieubelastende activiteiten zijn met name veranderingen in de systematiek. Inhoudelijk gezien zijn er weinig veranderingen. In verreweg de meeste gevallen zal een bedrijf door invoering van de Omgevingswet geen andere voorschriften krijgen.

Niet elke milieubelastende activiteit uit het Activiteitenbesluit komt terug in het Besluit activiteiten leefomgeving. Een deel van de milieubelastende activiteiten uit het Activiteitenbesluit komen in het omgevingsplan van de gemeente te staan.

De bruidsschat bevat regels die automatisch deel gaan uitmaken van het omgevingsplan. Het gaat om milieubelastende activiteiten die niet terugkeren in het Bal en milieuaspecten die beter lokaal kunnen worden geregeld.

Andere veranderingen:

- De eventuele vergunningplicht geldt in de meeste gevallen alleen voor een deel van de milieubelastende activiteit.
- De beoordelingsregels zijn grotendeels gelijk aan de uit de Wabo bekende regels.
- De omgevingsvergunning beperkte milieutoets uit de Wabo (OBM) keert niet terug in de Omgevingswet, maar kan terugkomen als een 'gewone' omgevingsvergunning.
- Bedrijven hoeven minder gegevens aan te leveren bij een melding.

6.4 Kaders toetsing vergunningaanvragen APV en bijzondere wetten

In de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) staan de gemeentelijke regels op het gebied van openbare orde en veiligheid. Die gelden ook voor horecabedrijven. Regels over openbare orde en veiligheid **staan niet** in het omgevingsplan. In artikel 2.1 van de Omgevingswet staat de begrenzing van regels over de fysieke leefomgeving. Openbare orde maakt daar geen onderdeel van uit.

Indirect kunnen regels voor de fysieke leefomgeving wel een effect hebben op de openbare orde. Maar ze zijn niet met dit doel opgesteld. Een voorbeeld is een rookverbod rond een horecazaak. Doel is gezondheidsschade en overlast voor omwonenden te voorkomen, maar ook bijvoorbeeld samscholingen.

De resterende regels die over de fysieke leefomgeving gaan horen thuis in het omgevingsplan. Zo horen bijvoorbeeld regels over standplaatsvergunningen thuis in het omgevingsplan. Gedurende de overgangsfase (tot 2030) kunnen gemeenten regels uit de APV die gaan over de fysieke leefomgeving, overbrengen naar het omgevingsplan. Gemeenten kunnen daarbij andere keuzes maken dan nu in de APV zijn vastgelegd (bijvoorbeeld een vergunningplicht vervangen door een algemene regel).

De overige activiteiten die vergunningplichtig zijn onder de APV inclusief de bijzondere wetten en dat blijven na invoering van de Omgevingswet, worden hieronder beschreven.

6.4.1 Evenementenvergunning

De gemeente onderscheidt drie categorieën evenementen namelijk A, B en C-evenementen.

- De A-evenementen zijn alleen meldingsplichtig: deze meldingen worden door de gemeente getoetst op eventuele vergunningplichtige elementen daarin. De melder ontvangt altijd bericht van de acceptatie van de melding met daarbij eventuele aanvullende voorschriften/aandachtspunten bij het organiseren van het evenement.
- De B-evenementen zijn vergunningplichtig en worden standaard getoetst op compleetheid, overlastbepalende maatregelen en veiligheid. Worden er constructies zoals tribunes of tenten bij het evenement gebruikt, dan wordt standaard een advies gevraagd aan de toezichthouders en/of buitendienst van de gemeente en wordt de aanvraag indien nodig afgestemd met de veiligheidsregio en de politie. Bij nieuwe evenementen en wanneer een organisator nog niet bekend is bij de gemeente als evenementenorganisator, wordt altijd een afspraak voor een vooroverleg gemaakt. Als het mogelijk is wordt een vooroverleg geïnitieerd nog voordat de vergunningaanvraag formeel is ingediend. Op het moment dat er een jaarlijks terugkerend evenement is en er zijn geen wijzigingen, dan kan in overleg met de organisator besloten worden om geen vooroverleg te organiseren.
- Bij categorie C-evenementen wordt altijd een vooroverleg georganiseerd met de organisator om alle aspecten van het evenement met elkaar door te nemen. Deze categorie aanvragen wordt ook standaard besproken in een overleg met de politie, brandweer en de gemeente. Worden er constructies zoals tribunes of tenten bij het evenement gebruikt, dan wordt standaard een advies gevraagd aan de toezichthouders en/of de buitendienst van de gemeente. Veruit de meeste evenementen in Dalfsen zijn B of B+ evenementen. In Dalfsen komen zelden grootschalige categorie C-evenementen voor.

Liveevents

In 2021 is een werkbezoek aan de Veiligheidsregio IJsselland georganiseerd voor het systeem 'LIVEEVENTS'. LIVEEVENTS is een online platform dat het proces van risicoclassificatie tot en met de operationele voorbereiding op een evenement ondersteunt, waardoor het proces voor iedere betrokkene inzichtelijker en eenvoudiger verloopt. Naast een handig hulpmiddel voor het invullen van de risicoscan en het aanvragen van advies, is het ook een digitaal platform met informatie over de geplande evenementen voor zowel de gemeenten als voor de hulpdiensten. Voor 2022 is het besluit genomen om te starten met LIVEEVENTS.

6.4.2 Alcoholvergunning

De Alcoholwet vereist dat ieder bedrijf of organisatie die alcoholhoudende dranken schenkt en/of verkoopt daarvoor een geldige vergunning heeft. De aanvragers van een alcoholvergunning kunnen op afspraak of digitaal (via een Teams-meeting) hun aanvraag mondeling toelichten. Als de aanvraag niet compleet is of er zijn andere belemmeringen, dan wordt er altijd contact opgenomen met de aanvrager om deze belanghebbende zorgvuldig te horen en voldoende uitleg te geven. Bij het beoordelen van de aanvraag voor een alcoholvergunning wordt ook gekeken of de aanvrager nog verwante vergunningen of ontheffingen nodig heeft zoals bijvoorbeeld een vergunning op basis van de Wet op de kansspelen. Bij een wijziging van bestaande vergunning, bijvoorbeeld als de bedrijfsvoerder wijzigt of er is sprake van een capaciteitsuitbreiding, wordt de aanvraag alleen getoetst aan het onderdeel dat wordt gewijzigd.

6.4.3 Exploitatievergunning

In sommige gevallen hebben horecabedrijven een exploitatievergunning nodig. De toetsingsgronden voor een exploitatievergunning zijn in de APV opgenomen. Die maken over het algemeen geen deel uit van de fysieke leefomgeving. Ze gaan namelijk over openbare orde, veiligheid en zedelijkheid in de omgeving. Uitzondering is dat na inwerkingtreding van de Omgevingswet bij het verlenen van exploitatievergunning ook wordt getoetst of aan het omgevingsplan wordt voldaan. Maar de exploitatievergunning blijft bestaan. Op dit gebied brengt de Omgevingswet dan ook geen wijzigingen met zich mee. Indirect kunnen regels in een exploitatievergunning wel een effect hebben op de fysieke leefomgeving. Maar ze zijn niet met dat doel opgesteld. Bijvoorbeeld de openingstijden. Doel is de openbare orde te reguleren. Dit heeft indirect ook een effect op de fysieke leefomgeving.

6.4.4 Wet Bibob

De Wet Bibob, Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur, geeft de gemeente de mogelijkheid de achtergrond van een bedrijf of persoon laten onderzoeken. Als er ernstig gevaar dreigt dat de vergunning of de subsidie wordt misbruikt, kan de gemeente de aanvraag weigeren of de afgegeven vergunning of subsidie intrekken. De gemeente Dalfsen heeft een beleidslijn opgesteld. Volgens dit toetsingskader vindt standaard een Bibob-onderzoek plaats bij aanvragen voor:

- Een vergunning voor het uitoefenen van het horecabedrijf.
- Een vergunning voor het realiseren van een zonnepark.
- Een vergunning voor het exploiteren van een seksinrichting.
- Een vergunning van voor het exploiteren van een openbare inrichting.
- Een omgevingsvergunning (beperkte milieutoets) waarbij sprake is van bedrijfsmatig inzamelen van afvalstoffen.

De beleidslijn Bibob wordt in de loop van 2022 geactualiseerd.

6.5 Mediation

De gemeente heeft een actief mediationbeleid over geschillen die voortkomen uit de vergunningverleningsprocedures. De gemeente benadert partijen die bezwaar willen maken tegen een vergunningbeschikking altijd telefonisch of in persoon om te verkennen of er zonder juridische procedure een oplossing kan worden gevonden voor de punten waartegen de bezwaren zich richten. Een pool van interne medewerkers is speciaal getraind om deze vorm van mediation uit te voeren.

7 Kaders voor de uitvoering van toezicht

7.1 Op weg naar meer integraal toezicht

De gemeente zet met het VTH-beleid in op een slimmere en meer integrale aanpak van de risico's die de leefomgeving bedreigen. Dit is een ontwikkelproces waarbij de gemeente structureler en directer van haar interventies en de effecten op het naleefgedrag wil leren. Het proces van toezicht onder de Omgevingswet is afgeleid van het procesmodel van de VNG: "Toezicht en handhaving" volgens bijlage H.

Eén van de manieren waarop hier invulling aan gegeven wordt is door het toezicht op de fysieke leefomgeving meer integraal aan te pakken tussen de traditionele vakgebieden RO, bouw-, milieu- en APV-toezicht. Een eerste stap om dit mogelijk te maken is de aansturing van het toezicht onder te brengen bij één centrale regisseur, van waaruit zowel de voorlichting als de vergunningverlening en het toezicht voor de drie vakgebieden wordt gecoördineerd. Daarbij kan ook gedacht worden aan (meer) planmatig uitvoeren van toezicht en handhaving. Daarnaast zullen de komende jaren pilotprojecten worden gestart om te verkennen waar de kansen en beperkingen liggen in het voor en met elkaar uitvoeren van controles. Gedacht wordt aan pilots op het vlak van:

- gebiedsgerichte controles (bijv. dorpskern X, buitengebied Y);
- branchegerichte controles (bijv. horeca, rommelige erven), en/of
- evenementen.

Kanttekening hierbij is de samenwerking met de Omgevingsdienst IJsselland waar het milieutoezicht per 2018 is ondergebracht. Als integraal toezicht wordt opgepakt tussen bijvoorbeeld bouwen en milieu, is er veel afstemming nodig omdat het om verschillende organisaties gaat.

Daarnaast zal ook onderzocht worden hoe de VTH-toezichthouders kunnen samenwerken met andere toezichthouders en controleurs die op het grondgebied van de gemeente actief zijn zoals de (milieu)politie, de Voedsel- en Warenautoriteit, de regionale brandweer (Veiligheidsregio IJsselland), de BAG-controleurs en de WOZ-taxateurs. Een aantal van dergelijke projecten met ketenpartners loopt al in de milieuketen.

De beschikbare capaciteit voor toezichttaken wordt daarom de komende periode per vakgebied (bouw, milieu en APV) zoveel mogelijk als volgt verdeeld: 80% voor de specifieke toezichttaken per vakgebied, 20% voor thematische speerpunten, integrale toezichtprojecten en ad-hoc urgenties. Hoe deze capaciteit exact wordt ingevuld zal jaarlijks worden vastgesteld in het Programma uitvoering VTH-taken dat door het college wordt vastgesteld.

De kaders waarbinnen het reguliere toezicht per vakgebied zal worden uitgevoerd, is opgenomen in de volgende paragrafen.

7.2 Toezicht bouw, aanleg en sloop

7.2.1 Toezicht bouwactiviteiten

Vergunningplichtige bouwactiviteiten

Bij vergunningplichtige bouwactiviteiten (in gevolgklasse 2 en 3) wordt het toezicht uitgevoerd door de gemeente. Als uitgangspunt wordt daarbij gebruik gemaakt van het Landelijk Toezicht Protocol (ITP). Momenteel wordt er vanuit Vereniging Bouw- en Woningtoezicht (BWT) nog gewerkt aan het geheel actualiseren van het toezichtprotocol voor de activiteit bouwen onder de Omgevingswet. Gewerkt wordt aan een geheel nieuwe matrix die is gebaseerd op het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) en de Omgevingswet. Er komt hiervoor een nieuwe matrix nieuwbouw (gebaseerd op hoofdstuk 4 Bbl) en een nieuwe matrix verbouw/gebruikswijziging (gebaseerd op hoofdstuk 5 Bbl). De checklisten worden daarbij ook geheel aangepast aan het Bbl en de Omgevingswet.

De gemeente heeft een toezichtsniveau vastgesteld die aansluit bij de actuele toezichtmatrix (nieuwbouw + verbouw) van het voormalige Bouwbesluit 2012, zie bijlage I - Toezichtmatrix (v8-2012). De toezichtmatrix is ontwikkeld om controles op bouwonderdelen gericht uit te kunnen voeren. Zo wordt onderscheid gemaakt in 'Steekproef', 'Visuele controle (Quickscan)', 'Beoordeling van hoofdlijnen', 'Beoordeling hoofdlijnen en kenmerkende details' en 'Algehele controle van alle onderdelen'.

Hierdoor hoeft een aanvraag en de hierop volgende controlezaak niet meer op alle onderdelen volledig (100%) getoetst en gecontroleerd te worden.

De huidige Bouwbesluit-toetsingslijsten moeten nog worden omgezet naar Bbl-toetsingslijsten. De toetsingslijsten bevatten voor toezicht op de bouwactiviteiten essentiële kolommen zoals; 'voorwaarde', 'toezicht' en 'controle'. De casemanager die de bouwbesluittoets heeft gedaan kan in de kolom 'voorwaarde' aangeven welke voorwaarden worden opgenomen bij de omgevingsvergunning en extra aandacht vragen tijdens het toezicht op de bouwactiviteit. In de kolom 'toezicht' kan de toezichthouder per onderdeel eigen opmerkingen vermelden die tijdens een (eind)controle zijn geconstateerd en de kolom 'controle' wordt toegepast om de gehele bouwbesluittoets af te vinken op basis van een visuele (eind)controle bijvoorbeeld tijdens de oplevering van het bouwwerk. Dit betekent dat aan de hand van de vergunde tekening wordt gekeken in de praktijk of het bouwwerk op de juiste manier is gerealiseerd.

De constructiegegevens worden meestal uiterlijk drie weken voor aanvang van de bouwwerkzaamheden ingediend bij de gemeente. Deze constructiegegevens worden op hoofdlijnen gecontroleerd en daarbij steekproefsgewijs en bij complexe bouwwerken volledig nagerekend door externe constructeurs voordat de gemeente deze goedkeurt.

Meldingsplichtige bouwwerken

Bij meldingsplichtige bouwactiviteiten (in gevolgklasse 1) wordt het toezicht in principe niet meer uitgevoerd door de gemeente. Meldingsplichtige bouwactiviteiten worden onder het stelsel kwaliteitsborging gecontroleerd door een kwaliteitsborger. Via de bouw- en gereedmelding is geregeld wanneer en hoe wij als bevoegd gezag zijn betrokken. Voordat een melding kan worden ingediend moet eerst een omgevingsplanactiviteit (bouwen) zijn verleend, tenzij deze op basis van het omgevingsplan vergunningvrij blijkt te zijn. Deze melding kan worden ingediend via het landelijk Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO).

Tijdens de bouw voert de kwaliteitsborger het borgingsplan uit en ziet hij toe op het bouwplan. Bij strijdigheden informeert de kwaliteitsborger de aannemer en de opdrachtgever. Ontstaan problemen die niet meer kunnen worden opgelost, dan moet de kwaliteitsborger ook ons als gemeente informeren. Wij kunnen dan besluiten om de bouw stil te leggen totdat het probleem alsnog is opgelost, overgaan tot herstelsancties of de ingebruikname van het bouwwerk verbieden.

Na oplevering van de bouw (en voor ingebruikname van het bouwwerk) moet een gereedmelding samen met een dossier bevoegd gezag bij ons worden ingediend. Dit moet ten minste 2 weken voor het in gebruik nemen van het bouwwerk. Dit is om te kunnen controleren dat de kwaliteitsborging is uitgevoerd volgens de regels. En dat het bouwwerk naar het oordeel van de kwaliteitsborger voldoet aan de bouwtechnische regels van het Bbl.

Bij een onvolledige gereedmelding wordt de indiener hierover geïnformeerd. Het bouwwerk kan dan nog niet in gebruik worden genomen. Dat kan pas 2 weken nadat alle informatie die hoort bij de gereedmelding bij ons is ingediend. Is voldaan aan de voorschriften die zijn gesteld aan de verklaring van de kwaliteitsborger en aan de overige gegevens en stukken, dan mag het bouwwerk 10 werkdagen na indiening van de gereedmelding in gebruik worden genomen.

Vergunningvrije bouwactiviteiten

Bij vergunningvrije- of meldingvrije bouwactiviteiten wordt geen toezicht uitgevoerd voor de onder de Wet kwaliteitsborging toegepaste 'gevolgklasse 0' bouwwerken die op grond van het omgevingsplan en/of het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) vergunningvrij zijn. Kortom waarvan de aard van het bouwwerk geen bedreiging vormt voor de veiligheid en waarvoor blijkt dat de markt deze zelf (goed) regelt. Hierbij kan gedacht worden aan dakkapellen, aanbouwen, erkers, erfafscheidingen etc.

7.2.2 Toezicht op bestaande bouwwerken en illegale bouw

De gemeente streeft er naar om maximaal 20% van de bouwtoezichtcapaciteit te reserveren voor ad-hoc en thematisch toezicht op de bestaande bebouwde omgeving. Hoe deze capaciteit wordt ingezet zal jaarlijks worden vastgesteld in het jaarprogramma VTH-taken op basis van de ontwikkelingen in het naleefgedrag op de verschillende onderdelen. De capaciteit wordt zoveel mogelijk ingezet voor projecten in het kader van integraal toezicht. Om de twee jaar, afhankelijk van de beschikbaarheid van de luchtfoto's van het gehele gemeentelijke grondgebied, vindt er o.a. een BAG-naverkenning plaats in samenwerking met de gemeentelijke BAG- en GBA-controleurs en de (externe) WOZ-taxateurs. Bouwwerken die zonder toestemming / vergunning zijn geplaatst of uitgebreid komen hierbij aan het licht door de meest recente luchtfoto te vergelijken met de voorgaande reeks aan luchtfoto's. Er volgt

een totaaloverzicht van adressen met afwijkingen die vervolgens eerst ambtelijke beoordeeld worden of het mogelijk een vergunningsvrij bouwwerk of uitbreiding betreft. Als het nodig is vindt er een controle plaats op locatie door een toezichthouder en worden verdere stappen vanuit handhaving ingezet.

7.2.3 Toezicht op brandveilig gebruik

Het toezicht voor het brandveilig gebruik van met name gebouwen met publieksfuncties vindt in eerste instantie plaats door de toezichthouders van de gemeente en bij complexe bouwwerken in samenwerking met de Veiligheidsregio IJsselland. De Veiligheidsregio zal alleen toezicht houden op complexere bouwwerken in opdracht van of overleg met de gemeente. De gemeente houdt zelfstandig toezicht op de overige, meer eenvoudige bouwwerken. In het jaarlijkse Programma uitvoering VTH-taken zullen, aan de hand van een risicoprofielklasse van alle gebruiksvergunningplichtige gebouwen, op advies en in overleg van de Veiligheidsregio de te controleren objectsoorten worden vastgelegd.

7.2.4 Illegale bouwwerken bij recreatiewoningen

Het toezicht op de illegale bijbehorende bouwwerken bij recreatiewoningen is met name gericht op de aanwezigheid van vrijstaande bijbehorende bouwwerken, die expliciet zijn verboden in het bestemmingsplan 'recreatieterreinen en recreatiewoningen gemeente Dalfsen'. Gelet op de beschikbare capaciteit wordt toezicht en handhaving thematisch en planmatig per recreatiegebied opgepakt. Het laatste recreatieterrein dat op deze manier is aangepakt is recreatieterrein Nierveer aan de Zuidelijke Vechtdijk in Dalfsen. Eventuele vervolgstappen op het gebied van preventief toezicht voor de recreatieterreinen worden na evaluatie meegenomen. In het jaarlijkse Programma uitvoering VTH-taken wordt op aangeven en in overleg met het bestuur deze planmatige handhavingsaanpak per recreatieterrein ingezet.

7.2.5 Illegale bewoning van recreatiewoningen

Het toezicht op de onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen is met name gericht op het voorkomen van het gebruik van recreatiewoningen voor permanente bewoning, waar dat op grond van het bestemmingsplan is verboden. Gelet op de beschikbare capaciteit wordt toezicht en handhaving thematisch en planmatig per recreatiegebied opgepakt. Eventuele vervolgstappen op het gebied van preventief toezicht voor de recreatieterreinen worden na evaluatie meegenomen. In het jaarlijkse Programma uitvoering VTH-taken wordt op aangeven en in overleg met het bestuur deze planmatige handhavingsaanpak per recreatieterrein ingezet.

7.2.6 Toezicht op sloop en asbestverwijdering

Met de inwerkingtreding van het Bouwbesluit 2012 is voor gebouwen en bouwwerken en het verwijderen van asbesthoudende materialen geen omgevingsvergunning voor de activiteit slopen meer nodig. Wel geldt een meldingsplicht, die niet onder de Wabo valt. In het Bouwbesluit zijn de procedurele voorschriften voor het indienen van een gebruiksmelding opgenomen, net als de gegevens en bescheiden die bij de melding verstrekt moeten worden (indieningsvereisten). De OD voert controles uit bij sloopwerkzaamheden op locatie om te bepalen of de sloopactiviteiten volgens de voorschriften worden uitgevoerd en dan met name de locaties waarbij asbestsanering aan de orde is. Bij vermoedens van onveilige situaties binnen de afzetting zal contact worden opgenomen met de Arbeidsinspectie.

Voor zover sloopwerkzaamheden plaatsvinden in het kader van een verbouwing vallen ze onder het reguliere bouwtoezicht.

7.3 Toezicht APV, bijzondere wetten en openbare ruimte

Het onderdeel APV en bijzondere wetten kent een grote diversiteit aan aspecten, waarbij het bij de meeste aspecten gaat om activiteiten in de openbare ruimte. Denk hierbij aan controles op punten als parkeerbeleid (blauwe zones), hondenpoep, zwerfafval, overlast, etc.

De gemeente onderscheidt bij het uitvoeren van haar toezicht- en handhavingstaken op de APV, bijzondere wetten en openbare ruimte de volgende categorieën:

- Toezicht op verleende vergunningen: Hierbij wordt vooral gecontroleerd of de vergunningvoorwaarden worden nageleefd.
- Thematisch toezicht: Hierbij wordt een controleactie gezet op een thema dat op dat moment als speerpunt geldt in het toezichtprogramma.

- Surveillancetoezicht: Hierbij wordt gereageerd op slecht naleefgedrag dat toezichthouders constateren wanneer zij toevallig in de buurt zijn.
- Reactief toezicht: Hierbij reageren de toezichthouders op klachten, meldingen en andere signalen over incidenten die bij de gemeente binnenkomen.

In tegenstelling tot bijvoorbeeld bouwen en milieu heeft het toezicht in de openbare ruimte aanzienlijk meer betrekking op activiteiten in de leefomgeving die niet onder een vergunningplicht vallen. Verhoudingsgewijs wordt daarom ook een groter deel van de beschikbare capaciteit gebruikt voor het steekproefsgewijs controleren van regels waarvoor geen vergunningplicht geldt. Hieronder wordt nader beschreven welke toezichtactiviteiten onder iedere categorie vallen.

7.3.1 Toezicht op vergunningen

Onder de categorie toezicht op vergunningen valt het toezicht op:

- de bedrijven en organisaties met een alcoholvergunning;
- de bedrijven en organisaties met een vergunning op basis van de wet op de kansspelen;
- evenementen (§ 7.3.3), en
- weekmarkten, standplaatsen etc.

7.3.2 Toezicht op de horeca

Bij het toezicht op de horeca wordt zowel gekeken naar de naleving van de vergunningsvoorwaarden in het kader van de Alcoholwet, als op aanpalende vergunningen zoals bijvoorbeeld de terrasvergunning. In het kader van de integratie van het toezicht wordt in de komende beleidsperiode onderzocht hoe de efficiency van het toezicht kan worden verhoogd door het met- en/of voor elkaar uitvoeren van controles (voor de vakgebieden bouw, brandveiligheid, milieu en/of APV/bijzondere wetten).

Op de website van de gemeente is er sinds 2016 voor iedereen de mogelijkheid om een melding te maken van (mogelijke) illegale horeca-activiteiten, te denken aan bijvoorbeeld schuurfeesten in het buitengebied. De meldingen worden geregistreerd per adres en als hier aanleiding voor is, worden verdere handavingsstappen ondernomen. Daarvoor is een intern stroomschema ontwikkeld.

7.3.2.1 Toezicht alcoholverstreking en schenktijden

De invoering van de Drank- en Horecawet in 2013 heeft op meerdere onderdelen consequenties gehad. Eén van de belangrijkste wijzigingen is dat toezicht en handhaving naar de gemeente is gegaan. In maart 2014 is het Preventie- en handavingsplan alcohol vastgesteld door de raad. Deze is in 2018 herzien en zal in 2022 opnieuw op de agenda komen.

In 2021 is de Alcoholwet in werking getreden als opvolger van de Drank- en Horecawet. Het toezicht op deze wet is de afgelopen jaren uitbesteed aan een marktpartij. Het gaat dan om controles op leeftijd en bij evenementen (bij voorkeur door externen i.v.m. anonimiteit). De overige toezichtpunten van de Alcoholwet zullen door de eigen BOA's worden opgepakt. De organisatie en werkwijze hiervan moeten echter nog wel ingeregeld worden, mede met het oog op het mogelijk moeten volgen van extra opleiding. Verder wordt onderzocht hoe de verschillende stappen in dit toezicht- (en soms handavings)proces van verschillende afdelingen ondergebracht kunnen worden in één systeem (SquitXO of de opvolger hiervan).

7.3.3 Toezicht op evenementen

Voor evenementen geldt als uitgangspunt dat bij grootschalige evenementen (van meer dan 20.000 bezoekers) en C-evenementen (zie § 6.4.1) altijd toezicht wordt gehouden.

Bij middelgrote evenementen (van 2.000 tot 20.000 bezoekers) en B-evenementen wordt alleen toezicht gehouden als er sprake is van een risicovol evenement. Er is sprake van een risicovol evenement als er sprake is van een krappe indeling van het evenemententerrein, als er veel bak- en braadinrichtingen aanwezig zijn of als er sprake is van een "klachtengeschiedenis".

Doel van het toezicht is dat de veiligheid bij evenementen toeneemt door te handhaven op het vrijhouden van de doorgangen voor hulpverleningsdiensten, het vrijhouden van nooduitgangen, de toegepaste constructies, het bereikbaar houden van brandkranen en op het parkeren bij evenementen.

Bij de grotere evenementen wordt toezicht gezamenlijk uitgevoerd met toezichthouders van de Veiligheidsregio.

7.3.4 Thematisch toezicht

Op basis van de analyses van het naleefgedrag worden jaarlijks speerpunten benoemd die extra aandacht krijgen bij het buitentoezicht. Hiervoor zijn de inzichten over het naleefgedrag op de verschillende domeinen de belangrijkste input. Deze speerpunten worden als toezichtthema's vastgesteld in het jaarlijkse Programma uitvoering VTH-taken door het college. Onder de speerpunten worden in ieder geval ook verstaan:

- het convenant Toezicht op de Vecht waarin jaarlijks met politie, waterschap en natuurbeheerders afspraken worden gemaakt over het toezicht op het gebruik van de Vecht;
- acties op tegen hangjeugdoverlast op bekend 'hotspots';
- toezicht op het parkeergedrag in en buiten de blauwe zones;
- veegacties in het kader van de actualisering van de basisregistraties zoals de WOZ en de BAG;
- parkeren grote voertuigen;
- hondenpoep
- fietsenoverlast bij het station Dalfsen
- etc.

7.3.5 Reactief toezicht

Reactief toezicht houdt in dat de gemeente alleen in actie komt als er een signaal is van een mogelijke overtreding. Dit signaal kan binnenkomen via het gemeentelijke klachtenmeldpunt, maar kan ook komen uit andere bronnen zoals andere afdelingen binnen de gemeente of van andere toezichthouders zoals de politie of de brandweer.

Op de volgende thema's/regels vindt in principe alleen reactief toezicht plaats:

- toezicht op bepaalde categorieën verleende vergunningen en ontheffingen waaronder:
 - o verleende kapvergunningen
 - o standplaatsvergunningen
- illegale dumpingen van afval en zwerfvuil;
- illegale reclame-uitingen;
- illegale houtkap;
- illegale afvalverbranding;
- illegaal kamperen en aanmeren;
- langdurig geparkeerde aanhangwagens, caravans en andere recreatievoertuigen
- overige verkeers- en openbare orde voorschriften uit de APV;
- zelfstandige controleacties die vanuit het beheer van de basisregistraties worden opgedragen;
- illegale bewoning van bouwwerken.

Op deze thema's wordt alleen proactief (dus zonder signaal vooraf) gecontroleerd voor zover ze onderdeel uitmaken van een tijdelijk, in het Programma uitvoering VTH-taken vastgesteld handhavingsthema of als ze tijdens een surveillance de aandacht trekken van de toezichthouders.

7.3.6 Inzet Boa's (buitengewoon opsporingsambtenaren)

In 2020 heeft de gemeente Dalfsen twee (2x 28 uur) Boa's aangesteld. Tot die tijd werd er gewerkt met een Boa op inhuurbasis voor gemiddeld 24 uur per week. Met het aanstellen van eigen Boa's is er meer capaciteit ontstaan. Na een inwerkperiode en werkzaamheden rondom Corona is het tijd om te bepalen hoe we de Boa's strategisch en praktisch in willen zetten. De speerpunten zoals vanouds (parkeren, fietsenoverlast, honden) zijn wellicht niet meer passend bij alle ontwikkelingen. Zoals de maatschappelijke behoefte, de bestuurlijke ambities en de terugtrekkende rol van de politie in de openbare ruimte.

De vraag komt naar boven hoe de Boa's bijvoorbeeld meer ingezet kunnen worden als 'gastheer', bij evenementen, en controles op de Alcoholwet, maar ook als toezichthouder voor openbare orde en veiligheid en bij thema's als ondermijning.

Zowel college als raad hechten belang aan een goede invulling van toezicht in de openbare ruimte en daarmee de inzet van Boa's. Denk ook aan 'Dalfsen als één van de veiligste gemeenten van het land'. Er komt steeds meer druk op gemeenten te liggen om regisseur te zijn op het thema Veiligheid. Reden hiervoor is o.a. dat de politie zich de afgelopen jaren steeds meer richt op kerntaken als strafrechtelijk optreden bij overtredingen/misdrijven en toezicht. Daarmee heeft toezicht en handhaving van leefbaarheidstaken bij de politie veel minder prioriteit gekregen. Om de kwaliteit van de openbare

ruimte te bewaken zijn gemeenten nu genoodzaakt om taken op te pakken die de politie niet langer als kerntaak ziet. Dit is enerzijds zorgelijk, maar biedt ook kansen en mogelijkheden. In verschillende media is al gesproken over terugkomst van de oude gemeentepolitie. Gemeentelijke handhavers bepalen voor een steeds groter deel het beeld van toezicht en handhaving.

Het roept de vraag op wie gemeentelijk handhavers aanstuurt, wie toezicht op hen houdt, en welke bepalingen er zijn over de werkverdeling tussen politie en gemeentelijke handhaving. Formeel is een aantal zaken vastgelegd. Zo staat in het Besluit Buitengewoon Opsporingsambtenaar en in de Beleidsregels BOA dat het OM toezichthouder is op de Boa's. In het geval van de Boa domein I waar het hier over gaat, is de hoofdofficier van justitie van het parket waarbinnen de Boa-werkgever valt (de gemeente dus) de toezichthouder. Deze dient erop toe te zien dat Boa's hun werk op de juiste wijze uitoefenen en goed samenwerken met de politie. Daarnaast wordt de politie benoemd als direct toezichthouder op de Boa.

Voor wat betreft het onderscheid tussen beide beroepsgroepen bestaan eveneens enkele formele bepalingen. Politieambtenaren hebben als Algemeen Opsporingsambtenaren een algehele opsporingsbevoegdheid, waar voor Boa's geldt dat die bevoegdheid beperkt is tot een nauwer omschreven aantal domeinen. Daarnaast wordt vaak een aantal bekende begrippen en begrippenparen gebruikt om politie en gemeentelijk handhavers van elkaar te onderscheiden. Zo is de politie de rechtstatelijk bepaalde zwaarmacht (samen met de krijgsmacht) en heeft ze als zodanig het geweldsmonopolie. Ook wordt al jaren het onderscheid tussen 'leefbaarheid' en 'openbare orde en veiligheid' aangehaald om beide beroepsgroepen van elkaar te onderscheiden.

Zich waakzaam en dienstbaar opstellen voor de burgers, ervoor zorgen dat burgers erop kunnen vertrouwen dat de politie snel ter plaatse is als de veiligheid op het spel staat en dat burgers mogen verwachten dat de politie lijf, vrijheid en bezit van mensen beschermt, zijn duidelijke uitgangspunten voor het functioneren van de politie.

De concrete uitwerking van dit thema krijgt een plek buiten dit VTH-beleidsplan. Een nadere prioritering van inzet vindt plaats in het jaarlijkse Programma uitvoering VTH-taken.

8 Nalevingstrategie (handhaving, sancties, gedogen)

8.1 Inleiding

De gemeente moet een nalevingstrategie vaststellen, bestaande uit een handhaving-, sanctie- en gedoogstrategie. Als controles en toezichtactiviteiten leiden tot de constatering van illegale situaties, dan ligt de vraag voor of en in hoeverre de gemeente zich zal inspannen om deze situaties op te heffen, ofwel de overtreder te dwingen de legale situatie te herstellen. Artikel 125 van de Gemeentewet geeft het college de algemene bevoegdheid tot het toepassen van bestuursdwang ter uitvoering van wet- en regelgeving. Handhaving is een bevoegdheid, wat betekent dat het college ook kan afzien van handhaving. Omdat de gemeente vanwege capaciteitsgebrek en de onwenselijke gevolgen voor de samenleving niet alle handhavingzaken kan oppakken, worden er keuzes gemaakt over wat men wel en niet oppakt. Onder handhaving als bedoeld in deze paragraaf wordt de juridische handhaving verstaan, het afdwingen van normconform gedrag met juridische maatregelen. In welke zaken de gemeente wel en niet met juridische maatregelen normconform gedrag wenst af te dwingen, wanneer en welke sancties we opleggen en wanneer we gedogen wordt beslist aan de hand van de kaders in dit hoofdstuk.

8.2 Handhaving- en sanctiestrategie

Tijdens het Bestuurlijk Omgevingsberaad van 4 juni 2014 hebben alle betrokken partijen¹ zich verbonden aan de Landelijke Handhavingstrategie (LHS). Handhavende instanties, zoals overheden, omgevingsdiensten, het Openbaar Ministerie en de politie treden dan op dezelfde manier op bij geconstateerde overtredingen. Zo ontstaat een gelijk speelveld, wordt het rechtsgevoel gerespecteerd en blijft de leefomgeving veilig, schoon en gezond. Verder verbindt de LHS het bestuurs- en strafrecht met elkaar. Het is de wens van alle betrokkenen om de organisatie en uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving te verbeteren. De LHS geeft inhoud aan deze wens door het centraal stellen van sterke, slagkrachtige en onafhankelijke handhavinginstanties met een beginselplicht tot handhaven; die passend ingrijpen bij iedere bevinding, dat wil zeggen afhankelijk van de situatie weloverwogen kiezen voor alleen bestuursrechtelijk, bestuurs- én strafrechtelijk of alleen strafrechtelijk optreden; en die in vergelijkbare situaties vergelijkbare keuzes maken en interventies op vergelijkbare manier kiezen en toepassen.

De LHS biedt een breed toepasbaar kader voor handhaving, waaronder specifieke handhavingstrategieën kunnen worden uitgewerkt en vastgesteld. Om de strategie van sanctie-instrumenten te bepalen wordt in de LHS enerzijds naar het gedrag van de overtreder gekeken en anderzijds naar de ernst van de overtreding. Dit is in beeld gebracht in de 'interventiematrix'. De bewust gemaakte overtredingen met ernstige gevolgen worden zwaarder aangepakt, bijvoorbeeld met een mix van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke middelen. Bij de inzet van strafrechtelijke instrumenten is een nauwe samenwerking met de politie en het Openbaar Ministerie vereist.

Bestuursrechtelijke instrumenten zijn:

- Een bestuursrechtelijke sanctiebeschikking.
- Last onder dwangsom.
- Last onder bestuursdwang.
- Noodbevel burgemeester.
- Besluiten van de burgemeester m.b.t. gebiedsverboden, het sluiten van drugspanden en Woningen.
- Intrekken of wijzigen van vergunningen of ontheffingen.
- Een bouwstop (stilleggen activiteiten).

Strafrechtelijke instrumenten zijn:

- Een proces verbaal.
- De bestuurlijke strafbeschikking of bestuurlijke boete.

Het strafrechtelijke- en bestuursrechtelijke handhavingstraject kunnen naast elkaar gebruikt worden (tweesporenbeleid). Het gaat hier om verschillende instanties. Het strafrecht wordt dan gebruikt om te

¹ Het Openbaar ministerie, het Interprovinciaal Overleg, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de Unie van Waterschappen, het ministerie van Infrastructuur en Milieu, de Inspectie Leefomgeving en Transport, de Inspectie van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Nationale Politie en de vereniging van omgevingsdiensten.

straffen, terwijl het bestuurlijke traject tot doel heeft de overtreding te beëindigen en de schade ongedaan te maken.

Het college van Dalfsen heeft de LHS in augustus 2015 vastgesteld en past zich daarmee aan, aan de landelijke kaders. Voor inhoud en uitwerking van de Landelijke Handhavingsstrategie wordt verwezen naar bijlage J.

8.2.1 Hoogte van dwangsommen en de hersteltermijnen

De gemeente hanteert bij het vaststellen van de hoogte van de dwangsommen en de hersteltermijnen in principe de meest recente versie van de door het ministerie aangereikte 'Leidraad handhavingsacties en termijnen'. Een overzicht van de daarin gehanteerde dwangsomhoogtes en begunstigingstermijnen is in bijlage K opgenomen.

8.2.2 Klachten

Het behandelen van klachten heeft prioriteit. Alle klachten, met uitzondering van anonieme klachten als deze niet risicovol zijn, worden in behandeling genomen. Hiervoor zijn in het programma met betrekking tot de verschillende beleidsvelden, afzonderlijk uren opgenomen. Het gaat om klachten over bijv. illegale bouw, illegale horeca. Bij een klacht bepalen wij aan de hand van de in dit beleid opgenomen prioritering of, en zo ja, wanneer de klacht in behandeling wordt genomen. Heeft de handhavingstaak waarop de klacht ziet een lage prioriteit, dan delen wij de klager in beginsel mee dat de klacht voorlopig niet in behandeling wordt genomen en dat behandeling volgt zodra daarvoor de ruimte is. Is er sprake van een hoge prioriteit, dan nemen wij de klacht direct in behandeling. Een toezichthouder beoordeelt de situatie op locatie, waarna wij de klager desgewenst informeren over de verdere afhandeling van de klacht. In geval van een klacht is de gemeente niet aan een beslistermijn gebonden, maar streven wij ernaar om de klager zo spoedig mogelijk duidelijkheid te geven

8.3 Gedoogstrategie

Er kunnen omstandigheden zijn om bij een bevinding van handhaven af te zien op basis van een vastgestelde gedoogstrategie. Onder gedogen wordt verstaan het expliciete besluit van een bestuursorgaan om tegen een bepaalde overtreding niet handhavend op te treden. De nota 'Gedogen in Nederland'² bevat het landelijke kader voor gedogen: een gedoogsituatie is van tijdelijke aard doordat het handelen binnen afzienbare tijd ophoudt dan wel doordat waarschijnlijk een vergunning wordt verleend. Ingeval tot gedogen wordt besloten moet het landelijke kader voor gedogen onverkort gevolgd worden. Gedogen laat eventuele strafvervolgning door het OM overigens onverlet.

In bijzondere gevallen kan gedogen zorgen voor de nodige flexibiliteit. Ons uitgangspunt is zeer terughoudend om van gedogen gebruik te maken en gedogen zo veel mogelijk in omvang en tijd te beperken. Als wordt overgegaan tot gedogen, dan gaat hieraan een zorgvuldige belangenafweging aan vooraf en wordt een gedoogbesluit opgesteld waaraan voorwaarden kunnen worden verbonden. Vanzelfsprekend gelden voor het gedoogbesluit dezelfde procedurele waarborgen als voor elk ander besluit op grond van de Algemene wet bestuursrecht. Voor het gedoogkader sluit Dalfsen aan bij de Nota Gedogen in Nederland uit 1996. Deze nota van het toenmalige kabinet is al jaren leidend binnen de bestuursrechtelijke handhaving. Ook onze partners hanteren de kaders en voorwaarden die deze nota stelt aan gedogen. Hieronder worden de hoofdlijnen van de landelijke gedoogstrategie kort toegelicht. Naast de plicht voor de burger om normen na te leven, staat de plicht voor de overheid bij niet-naleving van wettelijke normen handhavingsbevoegdheden in te zetten. Alleen in uitzonderingsgevallen kan gedogen aanvaardbaar of zelfs geboden zijn. Gewaarborgd moet zijn, dat van de bevoegdheid tot gedogen terughoudend, zorgvuldig en verantwoord gebruik wordt gemaakt en daadwerkelijk tot uitzonderingsgevallen beperkt blijft. De genoemde nota 'Gedogen in Nederland' stelt uitdrukkelijk grenzen en voorwaarden aan gedogen.

Onverminderd het vereiste van een zorgvuldige belangenafweging bij iedere overtreding, komen in principe de volgende situaties voor het afzien van bestuursrechtelijk handhavend optreden in aanmerking.

- 1 Overmachtsituaties. Het gaat hierbij om onvoorziene situaties die niet voor legalisatie in aanmerking komen, maar waarbij de overtreder geen enkel verwijt kan worden gemaakt. De belangenafweging kan er in die situaties toe leiden om de overtreding tijdelijk te gedogen.

² Gedogen in Nederland 25085, nr 2, 1996-1997.

- 2 Situaties waarin handhavend optreden onevenredig is. Kenmerk van deze situaties is dat geen sprake is van overmacht of van zicht op legalisatie van de overtreding op afzienbare termijn, maar wel van één of meer zodanig bijzondere omstandigheden dat de belangenafweging aanleiding geeft om af te zien van bestuursrechtelijk handhavend optreden. Anders gezegd gaat het om situaties, waarin handhavend optreden onevenredig moet worden geacht.
- 3 Situaties waarin sprake is van concreet zicht op legalisatie. Concreet zicht op legalisatie van de overtreding is de voornaamste bijzondere omstandigheid die leidt tot het afzien van handhavend optreden. Is daarvan sprake dan is het belang om handhavend op te treden relatief gering en wordt het toepassen van een bestuursrechtelijke maatregel veelal onrechtmatig geacht. Reden waarom in deze situaties in de regel geen daadwerkelijk gebruik kan worden gemaakt van de handhavingsbevoegdheid.

Wanneer is sprake van (voldoende) concreet zicht op legalisatie? Uitgangspunt is dat concrete stappen zijn gezet tot legalisatie en bijvoorbeeld een te honoreren ontvankelijke vergunningaanvraag voorligt en/of een kansrijke afwijkingsprocedure is gestart. De noodzakelijke belangenafweging en de jurisprudentie over concreet zicht op legalisatie, kan er toe leiden dat soms moet worden afgezien van handhavend optreden tegen overtreders, hoewel sprake is van verwijtbaar gedrag. Om met name nalatig (aanvraag)gedrag te bestrijden moet in die gevallen proces-verbaal worden opgemaakt en de overtreding strafrechtelijk worden afgedaan. Zo treedt de overheid als geheel op en levert daarmee een bijdrage aan het terugdringen van het aantal gedoogsituaties.

Gedogen is aanvaardbaar:

- slechts in uitzonderingsgevallen;
- als deze beperkt in omvang en/of tijd is.

Verder moet gedogen:

- expliciet en na zorgvuldige kenbare belangenafweging plaatsvinden;
- aan (de mogelijkheid tot) controle zijn onderworpen.

Gedogen is gerechtvaardigd of soms zelfs geboden als:

- handhaving zou leiden tot overduidelijke onbillijkheden;
- het achterliggende belang duidelijk beter gediend is met gedogen;
- een zwaarder wegend belang het gedogen rechtvaardigt.

Elk van deze drie situaties kan een reden zijn om te gedogen. Echter als het gedogen omvangrijk en/of structureel dreigt te worden, moet heroverweging van de norm plaatsvinden. Passief gedogen (zonder formeel gedoogbesluit) is niet toegestaan, gedogen is altijd actief: er vindt een belangenafweging plaats, het gedogen wordt begrensd in tijd en omvang, er worden voorschriften aan verbonden om de inbreuk op de regels tot een minimum beperkt te houden en het gedogen wordt in een besluit vastgelegd, waarmee dit aan toetsing onderworpen is. Tot slot wordt beoordeeld, zoals de nota 'Gedogen in Nederland' aangeeft, wat er nodig is om het ontstaan van gedoogsituaties te voorkomen.

9 Borging kwaliteit, monitoring en verbetering

9.1 Kwaliteitsborging

Vergunningverlening, toezicht en handhaving draait om het beheersen van risico's voor de samenleving. De inwoners van Dalfsen moeten gerust kunnen leven in de wetenschap dat de gemeente de belangrijkste risico's goed onder controle heeft. Om dit vertrouwen waar te kunnen maken is het belangrijk dat de gemeentelijke organisatie de kwaliteit van de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving kan garanderen. Dit is niet alleen van belang voor de gemeente en haar inwoners zelf. Ook externe instanties zoals de provincie als toezichthouder op de gemeente en diverse rijksinspecties eisen een vorm van kwaliteitsbewaking waarmee de beheersing van de risico's kan worden geborgd. Het beleidsplan geeft daarvoor een beschrijving van hoe de gemeente denkt de risico's van niet-naleving van regels in de fysieke leefomgeving te kunnen beheersen en welke risico's voor de leefomgeving daarbij nog aanvaardbaar worden geacht. Dit hoofdstuk beschrijft hoe de gemeente zelf zorgt dat ze dit voorgenomen beleid kan uitvoeren en hoe ze daar verantwoording over aflegt, ofwel hoe de gemeente haar eigen uitvoeringskwaliteit denkt te borgen.

9.1.1 Wanneer is sprake van een goede kwaliteitsborging?

De kern van de meeste definities over kwaliteit is samen te vatten in de volgende elementen:

- *Beloven wat je gaat doen:* De nadruk ligt hierbij op het helder krijgen van de wederzijdse verwachtingen. Dit kunnen de verwachtingen van klanten zijn, maar in het geval van het VTH-domein moeten dit vooral de verwachtingen van het bestuur zijn, omdat juist zij verantwoordelijkheid draagt voor de risico's die men als Dalfsense samenleving durft te nemen, gegeven de beperkte mogelijkheden om alle risico's te beheersen.
- *Doen wat je belooft:* De nadruk ligt hier bij de VTH-organisatie om aan de verwachtingen c.q. gemaakte afspraken te voldoen in termen van bijvoorbeeld toe te passen toetsniveaus, aantallen controles en uitvoering van het gedoog- en sanctiebeleid. Zo mogelijk wordt meer gedaan dan is afgesproken. Men overtreft dan de verwachtingen en levert kwaliteit plus.
- *Kunnen laten zien wat je beloofd hebt en in hoeverre je beloftes bent nagekomen:* Dit onderdeel, dat in de meeste kwaliteitsdefinities voorkomt, veronderstelt dat de organisatie afspraken vastlegt en ook de uitvoering volgens de afspraken transparant weet te maken.

Goede kwaliteitsborging betekent in dit verband dat de bovengenoemde drie centrale punten in de gemeente voor wat betreft het VTH-domein goed en structureel zijn afgedekt.

9.1.2 Basis is het kennen van de risico's die de samenleving bedreigen

De eerste voorwaarde voor het kunnen geven van vertrouwen is te zorgen dat de gemeente zo veel mogelijk weet over de aard en omvang van de risico's in de fysieke leefomgeving die een potentiële bedreiging vormen. Alleen dan kunnen op de meest adequate manier de beschikbare mensen en middelen worden ingezet om deze risico's te beheersen. Het steeds beter leren kennen van de risico's die beheerst moeten worden en het effect van de VTH-interventies daarop zal daarom een centrale plaats innemen in de systematiek van kwaliteitsborging.

Er zijn de volgende maatregelen voor genomen om een beter zicht te krijgen op de risico's:

- Informatie-uitwisseling met ketenpartners en andere toezichthouders.
- Een persoon heeft de opdracht de uitkomsten van controles te controleren op registratie en te analyseren, met het oog op aanpassing van de risicomatrices achter de toetsing- en toezichtprotocollen.
- Het regelmatig uitvoeren van risicoanalyses per doelgroep en regeling/wetsdomein, onder andere op basis van de nieuwe risicoanalyse incl. de door het Ministerie van Justitie opgestelde Tafel van Elf.
- Zorgen voor informatie-uitwisseling met ketenpartners (zoals de OD) en andere toezichthouders over incidenten en het naleef gedrag van regionaal opererende bedrijven.
- Het benoemen en systematisch monitoren van indicatoren en streefnormen over het gewenste naleefgedrag per regeling/wetsdomein.

9.1.3 Werken met professionals die continu streven naar verbetering

De bij de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving betrokken medewerkers zijn en beschouwen zichzelf als professionals. Zij zijn doordrongen van hun verantwoordelijkheid om de

risico's voor de samenleving te beheersen. Onder professionaliteit wordt verstaan dat men minimaal trots is op zijn of haar vak, dat men zich bewust is van de eigen tekortkomingen en die van de VTH-organisatie en dat men er naar streeft om continu te werken aan het optimaliseren van de eigen werkwijze, gegeven het ultieme doel van maximale risicobeheersing met zo min mogelijk inspanningen en zo weinig mogelijk overlast voor burgers en bedrijven. Daarvoor worden de volgende activiteiten uitgevoerd om medewerkers zo professioneel mogelijk te maken en te houden:

- Selectie van nieuwe medewerkers die expliciet aan deze professionele basishouding voldoen.
- Stimuleren van het vermogen van de medewerkers om verbeteringen te vinden en door te voeren in hun werk die ten goede komen aan de efficiency en effectiviteit van de VTH-inspanningen van de gemeente.
- Opleiding en training van iedere individuele medewerker, gebaseerd op persoonlijk ontwikkelplan (POP) als element van de standaard personeelscyclus.
- Samenwerking in de regio (waaronder de OD en VR) waarin professionals bewust regelmatig interactie hebben en kunnen klankborden met collega's uit andere gemeenten.
- EVP-trajecten medewerkers (ervaringsprofielen).

9.1.4 Externe ogen houden ons scherp

Om er voor te zorgen dat de gemeente zichzelf scherp houdt en ook de toets der kritiek ten opzichte van andere overheden kan doorstaan wordt het werk incidenteel door een onafhankelijke externe partij beoordeeld. Voorbeeld hiervan is het in 2020 uitgevoerde onderzoek van de Rekenkamercommissie naar evenementen en handhaving. Aanpassingen in beleid en werkwijze die daaruit voortkomen worden via de reguliere besluitvormingsinstrumenten verwerkt.

Interbestuurlijk toezicht

Een belangrijke graadmeter over de kwaliteit van onze VTH-beleidscyclus ontvangen we via de provincie Overijssel als interbestuurlijk toezichthouder. Interbestuurlijk toezicht is het toezicht door de ene overheid op de uitvoering van taken door de andere overheid. De bedoeling van dit toezicht is om maatschappelijk ongewenste effecten te voorkomen. De provincie houdt toezicht op de uitvoering van wettelijke taken door gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en waterschappen. De provincie Overijssel is wettelijk toezichthouder bij gemeenten op de gemeentefinanciën, archief, ruimtelijke ordening, Wabo en huisvesting. Het totaalbeeld van de gemeente Dalfsen was de afgelopen jaren op alle domeinen groen. Overal wordt voldaan aan de wettelijke kaders en de gemeente weet dat goed vast te houden.

Jaarlijks worden in het kader van interbestuurlijk toezicht gesprekken gevoerd en moet de gemeente de provincie informeren over de voortgang van genoemde taakvelden. Voor het onderdeel Wabo geldt dat bijvoorbeeld de VTH-jaarprogramma's en -verslagen (tijdig) naar de provincie worden gestuurd. De gesprekken met de provincie als interbestuurlijk toezichthouder staan in het teken van continue verbetering en verhoging van de kwaliteit. Wederzijds worden deze gesprekken positief gewaardeerd en er is een goede onderlinge relatie.

9.1.5 Borging werkwijze in cultuur en systemen

Er zijn de volgende maatregelen voorgenomen om het besef van risicobeheersing te verankeren in het gedrag van medewerkers:

- Gebruik van protocollen op basis van ITP (integraal toezichtprotocol).
- Inbedding van het kwaliteitsdenken in het P&O-instrumentarium voor het selecteren en ontwikkelen van medewerkers.
- Medewerkers intensief te betrekken bij de kwaliteitscriteria-toets. Bij tekortkomingen wordt een verbeterplan opgesteld en gerapporteerd aan het bestuur.
- Steekproefsgewijs wordt de kwaliteit van verleende vergunningen op inhoud van de beschikking getoetst.
- De hoeveelheid leges-gebonden activiteiten wordt gemonitord. Er wordt regelmatig gecontroleerd of de werkvoorraad correspondeert met de aanwezige capaciteit die op dat moment bij de eenheid aanwezig is. Zodra afwijkingen ontstaan kan tijdig worden bijgestuurd.
- Op basis van een interne afweging op financiën, integraliteit en kwaliteitscriteria kunnen taken eventueel worden ondergebracht bij de omgevingsdienst of een andere partij.

9.1.6 Een gesloten kwaliteitscyclus zorgt voor een continu leerproces

Wat geleerd kan worden uit de doorlichtingen door externen, het zelf registreren van de uitkomsten van onze toetsen en controles en het monitoren van de te beheersen risico's, wordt gebruikt om werkwijzen te verbeteren. Prestaties worden continu gemonitord en geëvalueerd in het jaarverslag VTH-taken.

In het Programma uitvoering VTH-taken worden de te gebruiken risicomatrixen en de prioriteiten voor vergunningverlening, toezicht en handhaving aangepast aan de nieuwste inzichten. Op basis van de leerpunten worden ook de overige acties benoemd om de efficiency, effectiviteit en klantgerichtheid in het nieuwe plan te verbeteren.

Met de in te zetten externe audits, de eigen monitorinstrumenten, het jaarlijkse programma uitvoering VTH-taken, het jaarverslag VTH-taken en deze beleidsnotitie als manieren om ook met bestuurlijke dekking te kunnen bijsturen wordt invulling gegeven aan de door het Rijk voorgestane inrichting van VTH-kwaliteitssystemen volgens de 'Big 8', ook wel de dubbele regelkring genoemd. Dit model maakt vanuit een strategisch kader de vertaling naar operationeel beleid voor de kwaliteitsborging samen met een sluitende planning- en control cyclus. Daarbij is sprake van een bovenste (beleidsmatige) cyclus en de onderste (operationele cyclus) volgens het principe van de kwaliteitscirkel van Deming (plan-do-check-act). Zie ook § 3.2.

Er zijn de volgende formele evaluatie- en besluitvormingsmomenten te onderscheiden:

- **Het VTH-beleidsplan:** eens per vier jaar zal het VTH-beleidsplan informierend aan de raad worden aangeboden, als een update van de voorliggende versie. Met deze frequentie kan iedere raadsperiode het VTH-beleid minimaal één keer in de raad worden behandeld. In dit VTH-beleidsplan worden drie elementen behandeld die ook in de procescriteria (c.q. de big-8) van de kwaliteitscriteria genoemd worden:
 - o Een grondige evaluatie en probleemanalyse m.b.t. de risico's die de leefomgeving bedreigen;
 - o Een strategisch beleidskader met prioriteiten op hoofdlijnen en de manier waarop deze tot stand komen;
 - o Een operationeel beleidskader met duidelijke richtlijnen voor de concrete VTH-werkzaamheden op de verschillende regelingen/wetsdomeinen
- **Het Programma uitvoering VTH-taken:** jaarlijks zal het college het Programma uitvoering VTH-taken vaststellen en ter informatie aan de raad sturen. Dit plan omvat de concrete doelstellingen en speerpunten die in dat jaar zullen worden uitgevoerd. Het plan zal onder andere informatie bevatten over:
 - o De handavingsresultaten in het voorgaande jaar en de conclusies die de gemeente daaruit trekt over speerpunten en thema's die prioriteit zouden moeten krijgen.
 - o Wat de verwachte werkvoorraad is voor vergunningverlening, toezicht en handhaving en welke consequenties dat heeft voor de capaciteit.
 - o Welke speerpunten/thematische VTH-projecten zullen worden uitgevoerd met de voor thematische VTH-prioriteiten gereserveerde capaciteit.
 - o Welke projecten/pilots in het kader van het integraal toezicht zullen worden uitgevoerd.
 - o Welke wijzigingen in toets- en toezichtniveaus worden doorgevoerd als gevolg van het voortschrijdend inzicht in het naleefgedrag.
 - o Een indicatie hoe de beschikbare capaciteit zal worden ingezet voor de overige VTH-taken.
- **De gemeentebegroting:** In de begrotingscyclus zal op programmaniveau jaarlijks worden stilgestaan bij de resultaten en zal toestemming worden gevraagd over de voor de VTH-taken benodigde capaciteit en middelen voor het komende jaar.

Buiten deze documenten en afstemmingsmomenten met de raad zal de gemeente geen structurele capaciteit reserveren voor het opstellen van andere periodieke verantwoordingsrapportages. Dit neemt niet weg dat tussendoor wel ad hoc toelichting kan worden gegeven op specifieke ontwikkelingen of vragen. Daarnaast zullen de door derden opgestelde rapportages, rapporten van visitaties en benchmarkvergelijkingen ook ter informatie aan de raad kunnen worden voorgelegd.

De gemeente meent met een beleidscyclus, die is gebaseerd op bovengenoemde documenten, helder en duidelijk invulling te hebben gegeven aan de procescriteria uit de kwaliteitscriteria. Daarmee is ook een sluitende leercirkel gecreëerd op basis waarvan ieder jaar de inspanningen om het nalevingsgedrag te verhogen verbeterd kunnen worden.

9.2 Verantwoording en verslaglegging

In voorgaande hoofdstukken is vastgelegd wat de gemeente Dalfsen wil bereiken. Ook zijn de uitvoeringsstrategieën beschreven die binnen het VTH-domein worden ingezet om een bijdrage te leveren aan de realisatie. Door monitoring van de voortgang wordt zicht gehouden op de mate van realisatie (effectiviteit). Hierover wordt verantwoording afgelegd aan het college, de gemeenteraad en burgers.

Evaluatie kan alleen plaatsvinden als de uitvoering van het beleid gemonitord wordt. Het bestaande systeem van kwaliteitsborging (onder andere Interne Controle) wordt continu uitgebreid en verbeterd onder andere richting het toezicht- en handavingsproces. Medewerkers houden bij welke werkzaamheden zij uitvoeren aan de hand van de beschikbare ICT-ondersteuning. Zo kan tijdens het jaar gekeken worden of gestelde doelen gehaald worden. Monitoring en evaluatie vindt jaarlijks plaats in het jaarverslag VTH-taken dat aan het college wordt aangeboden. Het jaarverslag VTH-taken wordt door het college vastgesteld en ter kennisname aan de gemeenteraad voorgelegd. Ook kan op basis hiervan input worden geleverd aan bijv. bestuursrapportages.

Als uit de monitoring blijkt dat de doelstelling niet wordt gerealiseerd, wordt (afhankelijk van het moment van constateren) hiervoor een verklaring opgenomen in het jaarverslag VTH-taken. Als het nodig is worden verbetermaatregelen voorgesteld die ertoe moeten leiden dat in het vervolg de doelstelling wel gerealiseerd wordt. Naast de monitoring voor de verslaglegging vindt door de betrokken afdelingen continue monitoring van de uitvoering plaats. Deze gegevens worden gebruikt voor werkverdeling en termijnbewaking.

Daarnaast kan met de resultaten van het voorgaande jaar rekening worden gehouden in een nieuw vast te stellen Programma uitvoering VTH-taken. Uiteindelijk leiden de evaluaties ook mogelijk tot aanpassing van het VTH-beleidsplan, zodat deze effectiever en efficiënter gemaakt kan worden

9.3 Begroting en capaciteit

Ontwikkelingen als bezuinigingen, deregulering, minder administratieve lasten en uitbreiding van het vergunningsvrij bouwen hebben hun weerslag op de begroting. De zekerheden van vroeger voor wat betreft inkomsten zijn verdwenen. De economische crisis plaatste de gemeente voor minder legesinkomsten, wet- en regelgeving verandert waardoor meer vergunningsvrij mag zonder dat er hiervoor leges in rekening gebracht kunnen worden, werkzaamheden verschuiven richting de vrije markt (o.a. private kwaliteitsboring); kortom het financieringsmodel moet mogelijk veranderen. Binnen de bestaande formatie kan natuurlijk niet alles 100% worden uitgevoerd. De beschikbare ruimte wordt benoemd in het Programma uitvoering VTH-taken. Voor specifieke handavingsprojecten buiten het Programma uitvoering VTH-taken om of die voortvloeiend uit nieuw beleid / nieuwe regelgeving moeten, bij voorkeur op basis van een projectvoorstel, extra financiële middelen beschikbaar gesteld worden. Daarnaast kan bij structurele ondercapaciteit en bij tijdelijke werkpieken beroep worden gedaan op de flexibele schil van de gemeentelijke organisatie.

In dit beleidsplan zijn we al ingegaan op de middelen/instrumenten die wij tot onze beschikking hebben voor het uitvoeren van onze VTH taken. In het jaarlijkse uitvoeringsprogramma is hier ook aandacht voor. De beschikbare middelen zijn immers de randvoorwaarden om ons werk op een geschikte manier uit te kunnen voeren. Wij stemmen de doelen en prioriteiten af op de capaciteit en middelen en borgen deze in de begroting. Bij eventuele intensivering van toezicht en handhaving moeten ook gevolgen voor andere teams en afdelingen binnen de organisatie in acht worden genomen (denk aan een mogelijke toename van legalisatietrajecten).

Al geruime tijd wordt onderkend dat gemeenten in de nabije toekomst wellicht te maken krijgen met een lastig bedrijfsvoeringsvraagstuk, namelijk een tekort aan personeel. Veel gemeenteambtenaren gaan komende jaren met pensioen. Vanwege de krappe arbeidsmarkt zal het lastig zijn om voldoende nieuwe medewerkers aan te trekken. Juist ook de sector ruimtelijke ordening/milieu en bouwkunde/civiele techniek blijkt een lastige qua personeelswerving. Ook in onze organisatie is dat zichtbaar. Vacatures zijn moeilijk invulbaar, er moet veel met inhuur worden gewerkt en het is daarmee lastig om continuïteit te waarborgen. Dat samen met de aanwezige werkdruk heeft impact op de dagelijkse werkzaamheden.

9.4 ICT

Zaakgericht werken is een belangrijke ontwikkeling, die al enige tijd speelt binnen de gemeente Dalfsen. Het verbetert in veel gevallen de dienstverlening, de efficiency van werken, de

toegankelijkheid van informatie en zorgt vaak ook voor kostenbesparing. Het is belangrijk om te beseffen dat zaakgericht werken niet geregeld is met de overstap naar een ICT-systeem. Het gaat bovenal om de processen in de organisatie en in de keten. Daarin zit de verandering van werken. Zaakgericht werken gaat ervan uit dat alle informatie over de behandeling van een zaak aan die zaak gekoppeld is en voor alle betrokkenen toegankelijk is. Dit zorgt voor transparantie. Door zaakgericht te werken kan de gemeente de kwaliteit en doorlooptijd van de processen beter bewaken. Zaakgericht werken gaat uit van standaardisatie van processen en de bijbehorende informatie. De in dit VTH-beleidsplan vastgelegde toetsing-, toezicht en handhavingsniveaus vormen de basis van het zaakstelsel.

In 2020 is opnieuw besloten om met leverancier Visma - Roxit, de huidige leverancier van SquitXO, verder te gaan en de opvolger van deze VTH-applicatie zoals deze nu bekend is onder de naam 'RX-mission' medio 2022 te implementeren bij de gemeente Dalfsen. Dit hebben wij als gemeente gedaan om zeker te zijn dat wij op tijd aan kunnen sluiten op het Digitaal Stelsel Omgevingswet (de opvolger van het Omgevingsloketonline) voordat de Omgevingswet inwerking treedt. Vanaf medio juli 2022 hebben wij dan tijdelijk twee systemen naast elkaar draaien omdat de oude data uit SquitXO niet wordt geconverteerd naar 'RX-mission'. Vanwege de uitstel van de Omgevingswet naar 1 oktober 2022 of 1 januari 2023 is besloten Rx.Mission vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Omgevingswet tijdelijk voor de WABO-taken in te richten. Dit met als doel de VTH-medewerkers alvast kennis te laten maken met het nieuwe systeem om vanaf 1 oktober 2022 of 1 januari 2023 geheel voorbereid aan de slag te kunnen met de Omgevingswet.

Sinds 2017 werken de toezichthouders bouwen met de module Squit2Go in combinatie met een tablet. Hierdoor zijn de toezichthouders in staat om volledig digitaal toezicht te houden binnen SquitXO. Sinds 2018 maakt ook de toezichthouder APV/overige wetgeving hiervan gebruik. De meerwaarde is dat er na elk controlebezoek een digitaal rapport gemaakt kan worden, zodat toezichtbevindingen goed vastliggen. De toezichtsapp Squit2Go is als gevolg van de transitie van SquitXO naar Rx.Mission vanaf 1 januari 2022 echter niet meer te gebruiken. Toezicht zal tijdelijk uitgevoerd moeten worden zonder gebruik te kunnen maken van de app tot het moment dat we voor inwerkingtreding van de Omgevingswet live kunnen met Rx.Mission. Vanaf dat moment kan toezicht weer met een mobiele app 'OpPad' uitgevoerd worden. Onze toezichthouders zijn hierover geïnformeerd en gaan hier praktisch mee om door gebruik te maken van 'handmatige' controles en verslaglegging daarbij.

Met de ontwikkelingen in de samenleving en de toenemende integraliteit van de Omgevingswet neemt de noodzaak van beschikbare informatie en informatie-uitwisseling tussen de actoren toe. De actoren zijn hier de burgers en bedrijven en de overheden die betrokken zijn bij de uitvoering van de Omgevingswet. Niemand werkt standalone, maar werkt binnen de initiatief- en de uitvoeringsketen samen met adviseurs binnen en buiten de eigen organisatie. Deze ontwikkelingen laten zich clusteren in drie informatiebehoeften:

- Burgers, bedrijven en overheden willen begrijpelijke en betrouwbare digitale informatie op maat. Hoe gericht de informatie (over regels, voorschriften enz.), des te beter zij deze kunnen begrijpen, passende besluiten kunnen nemen en kunnen toetsen en handhaven.
- Burgers, bedrijven en overheden willen hun zaken vooral via internet regelen met elkaar, waar en wanneer het hen uitkomt; Het gaat daarbij niet alleen om het aanvragen van een omgevingsvergunning, wat nu al mogelijk is, maar ook om het indienen van zienswijzen, bezwaar, beroep, voortgangsinformatie en ontvangen van attenderingen, bijvoorbeeld op wijzigingen van regels.
- Overheden hebben behoefte aan een beter afgestemde digitale ondersteuning van de overheidsprocessen, in het bijzonder voor de informatievoorziening binnen het VTH-proces (vergunningverlening, toezicht en handhaving).

Om de doelstellingen in dit VTH-beleidsplan te realiseren is een goedwerkend zaakgericht specifiek workflowsysteem van essentieel belang. Zonder zo'n systeem kunnen de in dit beleidsplan gestelde doelstellingen niet of onvoldoende gerealiseerd worden.

10 Actiepunten

Het VTH-beleidsplan is een stap in de continue doorontwikkeling van beleid en uitvoering op het terrein van de VTH-taken. Tegelijk blijkt uit voorgaande hoofdstukken dat er nog verschillende stappen te zetten zijn onder andere door komende wetwijzigingen en het verder invulling geven aan de kwaliteitscriteria. Deze stappen worden hieronder in een tabel geplaatst met daarbij de geplande uitvoeringstermijn.

| Onderwerp | Omschrijving | Uitvoering |
|---|---|---|
| Monitoring en analyse naleving | Analyse uitvoeren van naleefgedrag en of de gemeentelijke inspanningen effectief genoeg zijn. Bronnen hiervoor zijn de toets- en controleresultaten. | Continu |
| Doorontwikkelen doelen | Er zijn nu in het beleidsplan alleen doelen opgenomen volgens de kwaliteitscriteria. Het is echter ook mogelijk om doelen per taakveld te bepalen met daarbij indicatoren. Deze moeten echter nog ontwikkeld worden. | 2023 |
| Monitoring doelen | Voor de opgenomen doelen moet nog een slag worden gemaakt om de monitoring goed uit systemen te kunnen halen. | 2022-2023 |
| Doorontwikkelen integraal toezicht | Met de beschikbare capaciteit moet zo efficiënt mogelijk worden omgegaan. Zoveel mogelijk toezicht met behulp van de beschikbare uren. De mogelijkheden van integraal toezicht moeten verder onderzocht worden namelijk: - vastleggen in hoeverre integraal toezicht plaatsvindt; - integraal toezicht in de vorm van voor elkaar controleren nader onderzoeken en ontwikkelen. | 2023 |
| Monitoren naleving kwaliteitsverordening | Het vaststellen van een kwaliteitsverordening met het conformeren aan de landelijke kwaliteitscriteria kan niet zonder monitoring. Een eis is dat jaarlijks verantwoording wordt afgelegd aan de raad hoe met de kwaliteitscriteria wordt omgegaan. | Jaarlijks in het jaarverslag VTH-taken |
| Bijstelling van VTH-beleid | De Omgevingswet is een wet met grote veranderingen. Hoewel veel aan de voorkant duidelijk is, zal pas tijdens het werken met de wet duidelijk worden hoe processen lopen. Dan wordt ook meer duidelijk hoe dit beleidsplan in de praktijk uitpakt en of bijstelling nodig is. | Circa 1 jaar na inwerkingtreding Omgevingswet |
| Verwerken uitkomsten risicoanalyse | Tijdens het opstellen van het VTH-beleidsplan wordt ook gewerkt aan de implementatie van een nieuwe risicoanalyse. De uitkomsten hiervan moeten een plek krijgen in het VTH-beleidsplan en/of het VTH-uitvoeringsprogramma. | 2022-2023 |

Bijlagen

- A. Visie op (VTH-)dienstverlening onder de Omgevingswet**
- B. VNG procesmodel - Verkennen en begeleiden initiatief (versie 2.0 incl wkb)**
- C. Swimlanediagram Snelserviceformule (versie 9 oktober 2020)**
- D. Swimlanediagram Ontwerpformule (versie 24 september 2020)**
- E. VNG procesmodel - Behandelen vergunningaanvraag (versie 2.0 incl wkb)**
- F. Schema Bouwen onder de Omgevingswet en Kwaliteitsborging**
- G. Processchema beleidsregel berekening bouwleges**
- H. VNG procesmodel - Toezicht en handhaving (versie 2.0 incl wkb)**
- I. Toezichtmatrix (v8-2012)**
- J. Landelijke handhavingsstrategie (LHS)**
- K. Leidraad Handhavingsacties en begunstigingstermijnen**

BIJLAGEN BIJ BELEIDSPLAN VERGUNNINGEN, TOEZICHT, HANDHAVING 2022-2026

- A. Visie op (VTH-)dienstverlening onder de Omgevingswet**
- B. VNG procesmodel - Verkennen en begeleiden initiatief (versie 2.0 incl wkb)**
- C. Swimlanediagram Snelserviceformule (versie 9 oktober 2020)**
- D. Swimlanediagram Ontwerpformule (versie 24 september 2020)**
- E. VNG procesmodel - Behandelen vergunningaanvraag (versie 2.0 incl wkb)**
- F. Schema Bouwen onder de Omgevingswet en Kwaliteitsborging**
- G. Processchema beleidsregel berekening bouwleges**
- H. VNG procesmodel - Toezicht en handhaving (versie 2.0 incl wkb)**
- I. Toezichtmatrix (v8-2012)**
- J. Landelijke handhavingsstrategie (LHS)**
- K. Leidraad Handhavingsacties en begunstigingstermijnen**

Visie op de (VTH-)Dienstverlening

Dienstverlening onder de Omgevingswet

Dit document beschrijft de consequenties van de Omgevingswet voor de (VTH-)dienstverlening van onze gemeente. De Omgevingswet stelt de initiatiefnemer centraal en legt de lat voor de dienstverlening hoog. Werken vanuit de leefwereld van mensen; de overheid in de rol van partner en adviseur; inspelen op nieuwe technologie en trends. Dat zijn de fundamenten van de stevige verandering die vraagt om een transformatie in de dienstverlening.

In dit document beschrijven we wat de Omgevingswet vraagt van onze dienstverlening (1.1), wat de drivers zijn voor verandering (1.2) en welke ontwerpprincipes van de nieuwe dienstverlening we onderscheiden (1.3). De komst van de Omgevingswet vraagt om een radicaal andere aanpak, namelijk vanuit het perspectief van de initiatiefnemer. Daarom zijn klantreizen gekozen als instrument voor analyse, cocreatie en het verkrijgen van draagvlak voor de vernieuwing (1.4). Deze klantreizen hebben geresulteerd in serviceformules die de basis vormen van onze dienstverlening.

Hoger niveau dienstverlening

Onder de huidige wet- en regelgeving worstelen inwoners en ondernemers met dienstverlening in het fysieke domein. Er zijn veel verschillende wetten met elk hun eigen procedure, planning en regels. De uitvoering is versnipperd. De Omgevingswet stelt de initiatiefnemer centraal en legt daarmee de lat voor dienstverlening hoog. Het op een hoger niveau krijgen van de dienstverlening in het fysieke domein, bepaalt daarmee in belangrijke mate het succes van de Omgevingswet.

Daarbij worden de doelstellingen van de Omgevingswet nadrukkelijk betrokken; we streven naar het inzichtelijker, voorspelbaarder en gemakkelijker maken van het omgevingsrecht; we streven naar meer samenhang in beleid, besluitvorming en regelgeving; we streven naar het gemakkelijker bereiken van doelen en het sneller en beter maken van de besluitvoering.

Andere rol overheid

De Omgevingswet heeft een maatschappelijke doelstelling, namelijk samenwerken aan een betere leefomgeving. De rol van onze gemeente verschuift daarbij: de overheid trek zicht terug en faciliteert, de verantwoordelijkheid en de zeggenschap wordt teruggegeven aan de gemeenschap. Dit biedt kansen om de creativiteit van bewoners en ondernemers in te zetten voor het ontwikkelen van een prettige, veilige leefomgeving. De energie die nu vooral gericht is op reguleren en toetsen, kan ingezet worden voor creatie. Onze gemeente kan zich meer als partner, meedenker en adviseur gaan opstellen. Ook dit betekent een belangrijke wijziging in de dienstverlening. De rol van de overheid verschuift ook op een andere wijze: het rijk trekt zich meer terug en laat meer over aan lokale overheden.

Transformatie naar leefwereld

Gemeenten zijn op dit moment sterk georganiseerd vanuit wetten, systemen en processen, de systeemwereld. De aansluiting met de leefwereld van de inwoners en ondernemers wordt wel steeds meer gezocht, maar de systeemwereld is nog erg dominant. De Omgevingswet biedt de mogelijkheid om deze obstakels te slechten. Deze transformatie betekent grote veranderingen in processen, systemen, in houding en gedrag van de medewerkers en de communicatie met de inwoners en ondernemers. Kortom, de dienstverlening verandert ingrijpend.

Dienstverlening is meer dan digitaal tenzij

Onze dienstverlening rondom de Omgevingswet richt zich natuurlijk op digitale dienstverlening, via de website, sociale media, het Omgevingsloket Online en het digitale stelsel Omgevingswet (DSO). Het gaat ook om persoonlijke contacten met onze casemanagers en ruimtecoaches, om eerstelijnscontacten met het KCC, telefonische, online of schriftelijke contacten met ambtenaren in het fysieke domein, om handhaving in de openbare ruimte, informatieavonden en overleg met het gemeentebestuur. Het gaat tevens over snelheid, servicenormen en de manier van bejegenen. Van groot belang is ook de rol die inwoners en ondernemers steeds nadrukkelijker vragen en nemen. Ze willen bij planvorming betrokken worden via cocreatie en participatie of hierbij zelf regie voeren. Ze verrichten zelf metingen naar geluidsniveaus of luchtkwaliteit en of ontwikkelen technologie (open data, 3D etc). De scope van dienstverlening rond de Omgevingswet is dus heel breed.

De drivers van de verandering in de dienstverlening

Als de Omgevingswet in werking treedt in 2022 kunnen inwoners en ondernemers meer zaken zelf regelen en afhandelen. Voor elke initiatiefnemer moet glashelder zijn wat wel en niet mag. Ook worden toezicht & handhaving en monitoring steeds belangrijker.

Integratie van wetten en regels geeft meer inzicht en meer vragen

De Omgevingswet zorgt voor een integratie van wetten en regels en deze worden inzichtelijker voor inwoners en ondernemers. Het aantal wetten, AMvB's en ministeriële regelingen wordt drastisch teruggebracht. Ook bij gemeenten zal het aantal bestemmingsplannen en verordeningen verminderen doordat deze allen geïntegreerd worden in het omgevingsplan. Hierdoor komt meer samenhangende (en begrijpelijke) informatie voor inwoners en ondernemers beschikbaar. Meer inzicht van de initiatiefnemers betekent mogelijk ook meer vragen aan gemeenten.

Transparante (geografische) informatie

De Omgevingswet beoogt dat initiatiefnemers en belanghebbenden sneller en toegankelijker inzicht hebben in wat er op een bepaalde plek wel of niet kan, welke regels er gelden en welke onderzoeken er nodig zijn. Daartoe moeten informatie, gegevens, regels en besluiten goed (digitaal) worden ontsloten en gemakkelijker getoond kunnen worden (zoals via 3D). De kwaliteit, betrouwbaarheid en vindbaarheid dient te worden geborgd, en regels en onderzoeksdata moeten voor eenieder te begrijpen zijn. Die openheid en transparantie zorgt er onder meer voor dat initiatiefnemers en belanghebbenden en de gemeente beschikken over dezelfde informatie. Die transparantie in informatie en gegevens zal ook leiden tot meer en ook tot complexere vragen.

Van toetsen naar adviseren

Gemeenten gaan inwoners en ondernemers veel beter uitleggen wat de gemeentelijke strategie is waar nieuwe ontwikkelingen aan moeten bijdragen. Nu worden ruimtelijke initiatieven beperkt door regels, straks wordt meer ruimte geboden aan initiatieven. Dit meedenken en samen werken aan een prettige, veilige leefomgeving die gelijkwaardig recht doet aan verschillende belangen, vergt meer van de dienstverlenende medewerkers. Het vraagt creatief denken in mogelijkheden, met minder houvast aan vaste regels. En het vraagt empathisch vermogen om zich in te leven in verschillende belangen, om te werken vanuit de bestuurlijke strategie én nog steeds vanuit onpartijdigheid.

Integrale behandeling

De inwoner of ondernemer ontvangt bij een complexe aanvraag een integrale intake en afhandeling van diens vraag. Dit gebeurt in de huidige praktijk al, maar zal door de Omgevingswet verder uitbreiden, omdat er samenwerking nodig is over de grenzen heen van gemeenten, provincie, waterschap en Rijk. Om dit te bewerkstelligen zal het initiatief in een oriënterend vooroverleg of omgevingstafel besproken worden met daarin een integrale planning, communicatie en afhandeling van alle noodzakelijke vergunningen. Ook kan in dit stadium al sneller duidelijk worden of iets niet kan. Er is sprake van een uniforme kwaliteit in het gehele proces ook al werken er verschillende afdelingen en organisaties samen.

Meer lokale afwegingsruimte betekent diversiteit in dienstverlening

Gemeenten krijgen met de Omgevingswet meer eigen verantwoordelijkheid om te kiezen wat voor een gemeente ze willen zijn en hoe ze met inwoners en ondernemers willen omgaan. Ze kiezen voor een meer regulerende rol, een participerende rol of juist het initiatief meer bij de inwoner en ondernemer laten. Het doel van de Omgevingswet is dat de overheid zich terugtrekt en faciliteert. Voor de dienstverlening betekent dit verschillen in dienstverlening: controleren betekent immers een geheel ander klantproces dan faciliteren.

Snelle en duidelijke procedure

De Omgevingswet biedt de mogelijkheid om procedures inzichtelijker te maken en de doorlooptijd te verkorten. Voor de meeste complexere vergunningen gaat de doorlooptijd van 26 naar 8 weken.

1.3 Ontwerpprincipes dienstverlening

Onder invloed van bovengenoemde drivers, zal de dienstverlening sterk moeten veranderen om de bedoeling van de Omgevingswet te realiseren. Bij deze veranderingen hanteren we de onderstaande ontwerpprincipes.

1. 'Houd het simpel' als leidend principe

De Omgevingswet heeft als doel inwoners en ondernemers te helpen om gemakkelijker hun wensen in de fysieke omgeving in te brengen. Als leidend principe in de dienstverlening kiezen we voor de intentie van de Omgevingswet: houd het simpel. Overal zetten we het principe van eenvoud en gemak steeds voorop en toetsen we of inwoners en ondernemers de dienstverlening ervaren

als gemakkelijk en eenvoudig. Er zijn diverse bronnen van nieuwe complexiteit waar we rekening mee moeten houden:

- Digitaliseren betekent niet automatisch dat het voor een gebruiker eenvoudiger wordt. Digitalisering slaagt alleen als de vaardigheden en verwachtingen van de inwoner en ondernemer uitdrukkelijk en continu worden meegenomen;
- Gelijkwaardige én eenvoudige informatie. Inwoners en ondernemers beschikken over dezelfde informatie als het bevoegd gezag (voor zover privacy dat toelaat). Natuurlijk is het dan de taak van de overheid deze informatie niet zonder meer aan te bieden, maar deze vraaggericht te ontsluiten zodat de informatie eenvoudig en zo begrijpelijk mogelijk is. Vooral waar het gaat om juridische en technische informatie of om besluiten/adviezen die 'geautomatiseerd' worden gemaakt. De overvloed aan bronnen in een digitale omgeving mag de klant niet verwarren, maar moet juist helpen. Maximale eenvoud en transparantie is een belangrijke voorwaarde;
- Snelle én eenvoudige procedure. Kortere procedures kan in de praktijk betekenen dat er zwaardere eisen worden gesteld aan de ontvankelijkheid van de aanvraag. Daarmee wordt het mogelijk minder eenvoudig voor de indiener. Extra aandacht voor eenvoudig indienen is dus wenselijk. Door gegevensbronnen zoveel mogelijk te koppelen met als doel vooringevulde formulieren en toetsing van gegevens door bijvoorbeeld certificering overbodig te maken. Inwoners en ondernemers komen gemakkelijk te weten hoe de procedures werken;
- Oog voor juridisering. De Omgevingswet voegt wetten samen en daardoor neemt het aantal wetten sterk af. Toch is het samenvoegen van wetten niet per definitie een garantie op afname aan complexiteit. Bovendien zal, als eventueel de keuze gemaakt wordt door de raad om meer vergunningvrij toe te laten, helder moeten worden afgebakend onder welke condities iets dan vergunningvrij is – dat kan weer complex zijn;
- Oog voor toename lokale verschillen. Gemeenten krijgen met de Omgevingswet meer eigen verantwoordelijkheid om te kiezen. Deze lokale afwegingsruimte geeft ons de vrijheid om te kiezen wat voor een gemeente we willen zijn en hoe met inwoners en ondernemers om te gaan. Mogelijk ontstaat hierdoor een grote diversiteit met andere gemeenten en wordt de regelgeving hierdoor voor de initiatiefnemer juist complexer;
- Goede communicatie over de wetwijziging. Voor inwoner en ondernemer moet goed op de hoogte worden gebracht van alle wijzigingen door de omgevingswet.

2. Inwoners en ondernemers ervaren één toegankelijk en vindbaar loket.

- Gemeenten zijn hét aanspreekpunt voor de inwoners en ondernemers. Uit de statistieken van het Omgevingsloket Online (OLO) blijkt dat gemeenten de meeste vergunningaanvragen krijgen (91%). Van deze aanvragen is 82% enkelvoudig en is 27% van de aanvragers inwoner en 71% ondernemer. De gemeente staat het dichtst bij inwoners en ondernemers en is dus meestal het logische aanspreekpunt, aan de start, tijdens het proces en bij afsluiting. De gemeente is als bevoegd gezag ook de uitvoerder van de Omgevingswet. We versterken transparantie en eenduidigheid door zowel digitale als de persoonlijke dienstverlening vanuit de lokale situatie te organiseren;
- De gemeentelijke website is het digitale loket en logische startpunt waar achterliggende landelijke voorzieningen worden ontsloten. De interface van DSO en de informatiehuizen sluit naadloos aan op de website van de gemeente of is daarin geïntegreerd. Dit vergt mogelijk aanpassingen aan de gemeentelijke websites (Via API binnenhalen en publiceren van DSO (onderdelen). De informatie vanuit de informatiehuizen wordt via de gemeentelijke website ontsloten. Dit is de logische vindplaats voor inwoner en ondernemer;
- De overheid wordt ervaren als één instantie. Inwoners en ondernemers zien de overheid als één instantie en zij mogen geen hinder ondervinden en niets merken van de complexiteit van de noodzakelijke samenwerking tussen verschillende overheidsinstanties die achter de schermen in de keten met elkaar samenwerken, zoals de waterschappen, provincies en omgevingsdiensten;
- Uniforme afhandeling en kwaliteit. In het kader van uniformiteit en integraliteit van dienstverlening willen we dat een initiatiefnemer op een zo eenduidig mogelijke manier geholpen wordt. Doordat er gewerkt wordt volgens landelijke gestandaardiseerde serviceformules en diensten (wat we leveren), kunnen we processen (hoe we leveren) en systemen (waarmee we leveren) op hoofdlijnen standaardiseren. Gemeenten kunnen daarbinnen zelf hun 'couleur locale' bepalen;
- Standaardisatie onder de motorkap. Achter de schermen is de plek waar we als één overheid samenwerken aan standaardisatie en collectivisatie. Onder de motorkap wordt er gebruik gemaakt van landelijke gestandaardiseerde toepassingen, het DSO, het Omgevingsloket

Online, Mijn overheid voor burgers, Mijn overheid voor bedrijven en andere onderdelen van de GDI. Dit gebeurt vanuit de gemeentelijke online omgeving.

3. De initiatiefnemer centraal (Misschien wel het belangrijkste uitgangspunt in de Omgevingswet).
 - Er is een grote diversiteit aan klantvragen (complex en eenvoudig) en in soorten initiatiefnemers (inwoners, ondernemers, groeperingen, organisaties, professionals). Om recht te doen aan deze diversiteit én om de initiatiefnemer centraal te stellen, is het nodig te differentiëren in dienstverlening. Een inwoner heeft andere vragen en behoeften dan een ondernemer. Dienstverlening wordt effectiever als zij is toegesneden op het type initiatiefnemers en het type klantvraag. Ook de lokale vrijheid van gemeenten om te kiezen voor een regulerende of meer participerende rol vraagt om differentiëren in type klantcontact en dienstverlening;
 - Keuzevrijheid contactkanaal. Inwoners en ondernemers kunnen zelf kiezen op welke manier zij met de gemeenten zakendoen. De gemeente zorgt ervoor dat alle contactkanalen beschikbaar zijn (online, balie, brief, telefoon, whatsapp, e-mail, sociale media). Natuurlijk kan gestreefd worden naar kanaalsturing om zaken zoveel mogelijk digitaal af te handelen, maar de klant houdt altijd keuzevrijheid voor het kanaal dat hij/zij gebruikt om te communiceren met de gemeente. Daarom zal bij de inrichting van de dienstverlening uitgegaan worden van omnichannel toepassingen;
 - In het contact met inwoner en ondernemer zal meer overleg plaatsvinden. Onze casemanagers en ruimteteaches zullen vaker naast en met de initiatiefnemer samen zoeken naar oplossingen. Het contact tussen gemeente en initiatiefnemer zal van karakter en toon veranderen. De overheid maakt de beweging naar de leefwereld van de initiatiefnemer. Dit is noodzakelijk om meer in samenwerking te komen. Voor de dienstverlening betekent dit een andere beleving en een andere mind-set. Dit zal leiden tot nieuwe aanjagers in de dienstverlening: het gaat niet alleen meer om betrouwbaarheid en gemak, maar ook om gelijkwaardigheid en maatschappelijke motieven als duurzaamheid. Ook het huidige legesmodel is onderwerp van onderzoek. Prijsdifferentiatie is mogelijk een handig sturingsprincipe op beleving en klantgedrag;
 - Gemeenten gaan meer dan voorheen gebruik maken van de kennis en informatie van inwoners en ondernemers. Dit vraagt ook van de informatiesystemen dat ze informatie van inwoners en ondernemers kan verwerken;
 - De initiatiefnemer centraal betekent niet dat alles altijd mogelijk is. De rol van de overheid is toetsen of een initiatief in het algemeen belang is. Toetsen op rechtmatigheid blijft uiteraard van groot belang.
4. Maximale digitale excellentie
De huidige dienstverlening is diepgeworteld in de analoge wereld en tegelijkertijd bevinden we ons in de digitale transitie. We communiceren steeds meer via online-kanalen en innovaties staan klaar als the-internet-of-things, big data, open data, beacons, 3D visualisatie, robotisering, etc. Er zijn de landelijke digitale bouwstenen en ambities zoals Mijnoverheid, Digitaal Ondernemersplein, elektronische authenticatie, mobiel betalen, de BIM-standaard, etc. We groeien naar maximale excellente digitale dienstverlening. Daarbij staan de wensen van inwoners en ondernemers centraal; gebruikerswensen zijn belangrijker dan technologische mogelijkheden. Extra aandacht voor het Omgevingsloket Online (Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO)) is zeer wenselijk: het huidige gebruik is erg lastig. Verder dient ook de niet-digitale dienstverlening maximaal excellent te zijn. Zowel inwoner, ondernemer als gemeente kunnen redenen hebben om geen gebruik te maken van digitale middelen en fysieke interactie te prefereren.
5. Persoonlijke dienstverlening
We streven naar gelijkwaardige en persoonlijke dienstverlening gebaseerd op samenwerking en partnerschap. Inwoners en ondernemers krijgen het gevoel dat zij persoonlijk worden geholpen, gastvrij, vriendelijk en toegesneden op hun persoonlijke situatie. Met klantprofielen voorspellen we gedrag, interesse en behoeften. We ontwikkelen een 360 graden beeld van klantgedrag en klantdata. Deze stap is niet ver weg: via Digid en MijnOverheid laten we immers aan inwoners al zien welke gegevens bij ons bekend zijn. Met persoonlijke informatie afgestemd op de situatie, het live event en de persoonlijke behoefte, realiseren we de intentie van de Omgevingswet.

1.4 De veranderaanpak: organisatieprincipes voor ontwikkeling en realisatie

1.4.1 Het analyse-instrument: de klantreis

We beschouwen dienstverlening als een reis van een inwoner of ondernemer. Zij dromen van een plan, oriënteren zich bij vrienden, relaties, leveranciers en websites, vragen informatie op via call center of e-mail, maken gebruik van een online dienst of app, bezoeken of krijgen een vergunning per post thuis gestuurd. Iedere individuele medewerker realiseert een deel van de keten. De reis van de klant overstijgt het belang van de individuele sectoren, domeinen, organisaties en kanalen. Landelijk is er een uitgebreid onderzoek gedaan naar klantreizen; onderzocht zijn wie de initiatiefnemers en belanghebbenden zijn (persona's) en wat hun de drijfveren, belangen, routines en wensen zijn gedurende het dienstverleningsproces (klantreis). Deze uitkomsten vormen de basis voor het ontwikkelen van de nieuwe dienstverlening onder de Omgevingswet. Hun belangrijkste pijnpunten zijn:

- ik vind het onduidelijk hoe de procedure in elkaar zit en wanneer er wat gebeurt: de overheid is voor mij een black box;
- ik vind dat het proces te lang duurt;
- ik moet mij baseren op versnipperde, ongestructureerde en tegenstrijdige informatie van veel verschillende bronnen;
- er wordt niks gedaan met mijn input;
- ik heb geen duidelijk contactpersoon, iemand die mij helpt en mijn dossier goed kent;
- tijdens het proces moet ik van alles en nog wat onverwacht veranderen;
- ik kom er veel te laat achter dat er iets gebeurt in mijn omgeving.

1.4.2 Nieuwe Dienstverlening Omgevingswet vanuit gemeenschappelijke Serviceformules

1. Dienstverleningsconcept als gemeenschappelijk kader.

Landelijk wordt door KING/VNG samen met gemeenten, provincies, waterschappen, Omgevingsdiensten en het Rijk een dienstverleningsconcept ontwikkeld waarmee gemeenten op voorhand een beeld hebben van de gewenste dienstverlening rond de Omgevingswet. Het doel hiervan is te voorkomen we dat iedere gemeente zelf het wiel moet uitvinden. Dit heeft een groot positief effect voor onze gemeente op de ontwikkelsnelheid en de kwaliteit.

2. Ontwikkeling van serviceformules.

Het dienstverleningsconcept Omgevingswet bestaat uit vier serviceformules die wij als gemeente zelf passend kunnen inzetten bij de diverse klantvragen en klanttypen. Een serviceformule beschrijft op inzichtelijke manier hoe de dienstverlening eruit komt te zien, wat de klant ervaart conform de eerdergenoemde ontwerpprincipes. De Serviceformules zijn ontwikkeld vanuit de klantreizen en worden momenteel in de gemeentelijke praktijk uitgewerkt en uitgetoetst. We kunnen dus als gemeente beschikken over de serviceformules die we kunnen invoeren passend bij onze lokale ambitie en schaalgrootte als een compleet, werkend en bewezen succesvol dienstverleningsconcept Omgevingswet. De serviceformules geven onze gemeente dus houvast en ook versnelling bij de veranderopgave.

We onderscheiden vier Serviceformules:

Snelserviceformule

De snelserviceformule zorgt ervoor dat inwoners bij eenvoudige verbouwingen in en om het huis binnen een kwartier weten of er gebouwd mag worden met of zonder vergunning. Als er een vergunning nodig is, gaat de aanvraag simpel en snel.

Ontwerpformule

Dankzij de ontwerpformule kunnen initiatiefnemers terecht bij de gemeente als één loket voor alle services. De overheid denkt mee in een nieuw integraal voortraject met participatie. Daarna ontvangt de initiatiefnemer binnen acht weken een omgevingsvergunning.

Ontwikkelformule

De ontwikkelformule is van toepassing bij gebiedsontwikkeling of het maken van een visie. Alle betrokkenen hebben invloed op het proces en het resultaat.

Toezichtformule

De toezichtformule richt zich op de belanghebbenden. Er verandert iets in de leefomgeving, de belanghebbende wordt geattendeerd op elke wijziging, kan meedenken en bezwaar maken.

1.4.3 Dienstverlening ontwikkelen als integrale serviceformule.

1. Dienstverlening werkt als een integrale serviceformule.
Om dienstverlening te ontwikkelen is een integrale aanpak noodzakelijk met aandacht voor de gehele dienstverlening, de gehele keten, de complete bedrijfsvoering en het hele fysieke domein. Vanuit alle diverse perspectieven samen krijgen we deze transformatie voor elkaar; vanuit dienstverlening, vanuit informatisering, vanuit bedrijfsvoering, vanuit HR, vanuit wetgeving en vanuit organisatieverandering. In een integrale aanpak zowel lokaal als landelijk. Alles in verbinding met elkaar ontwikkeld. Dienstverlening is geen machine, maar komt tot stand door samenwerking tussen mensen.
2. Serviceformules zijn verbindend element tussen dienstverlening en bedrijfsvoering
De serviceformules maken inzichtelijk wat de nieuwe dienstverlening vraagt van de klant, de klantprocessen, de kanalen, de werkprocessen, informatievoorziening, HR, de financiering en de medewerkers. De samenhang wordt geschetst met behulp van een serviceblueprint en de formuleplaat.
3. Onderdeel van de serviceformule zijn alle partners van gemeenten.
De Omgevingswet verlangt dat er meer in de keten gewerkt gaat worden met o.a. provincies, waterschappen en omgevingsdiensten. Er doen zich ook situaties voor waarbij het klantcontact en/of de afhandeling van aanvragen via andere (overheids)instanties verloopt. De inwoner of ondernemer ervaart geen verschil in de dienstverlening of de afhandeling van een aanvraag.

1.4.4 Dienstverlening ontwikkelt continu, bottom-up en in fasen.

1. Ontwikkelen van dienstverlening is een continu proces.
De Omgevingswet gaat naar verwachting in op 1 juli 2022. De wereld om ons heen zal in de komende jaren evolueren en de dienstverlening zal daarop moeten aansluiten. Voor onze gemeente is daarom een continu veranderproces gewenst. Het toetsten, bijschaven, nieuw ontwikkelen en doorlopende implementatie is een continu proces.
2. Serviceformules in samenspraak met inwoners en ondernemers bedacht en ontwikkeld.
In samenspraak met inwoners en ondernemers en met medewerkers is elk onderdeel van de serviceformule stap voor stap ingevoerd in onze gemeente. We werken samen met inwoners en ondernemers en hebben constant zicht op hun wensen. Onze dienstverleners worden betrokken die in hun dagelijks werk met klantcontacten bezig zijn. Hun perspectief, kennis en ervaring is onmisbaar.
3. Veel aandacht voor ontwikkeling van medewerkers.
De vernieuwing van de dienstverlening vraagt een belangrijke verandering in de processen en de contacten met initiatiefnemers. De Serviceformules brengen de wijzigingen in kaart gebracht. Vanuit het Kernteam Omgevingswet werken we met een veranderplan om de medewerkers goed te ondersteunen bij deze transformatie.
4. Financiële consequenties in beeld.
Voor onze gemeente zijn er uiteraard kosten verbonden het wijzigen van de dienstverlening. Deze kosten worden beperkt door met het landelijke ontwikkelde dienstverleningsconcept met werkende formules te gaan werken. Bovendien worden we ook ondersteund bij de implementatie van de serviceformules. Vanuit het kernteam Omgevingswet en met ondersteuning van een extern bureau worden de financiële consequenties van de vernieuwing van de dienstverlening en de gevolgen voor de legesverordening als gevolg van de Omgevingswet in kaart gebracht.

Een concept proces ter ondersteuning van gemeentes om te komen tot procesinrichting die Omgevingswetproof en Wkb proof is

Omschrijving en doel

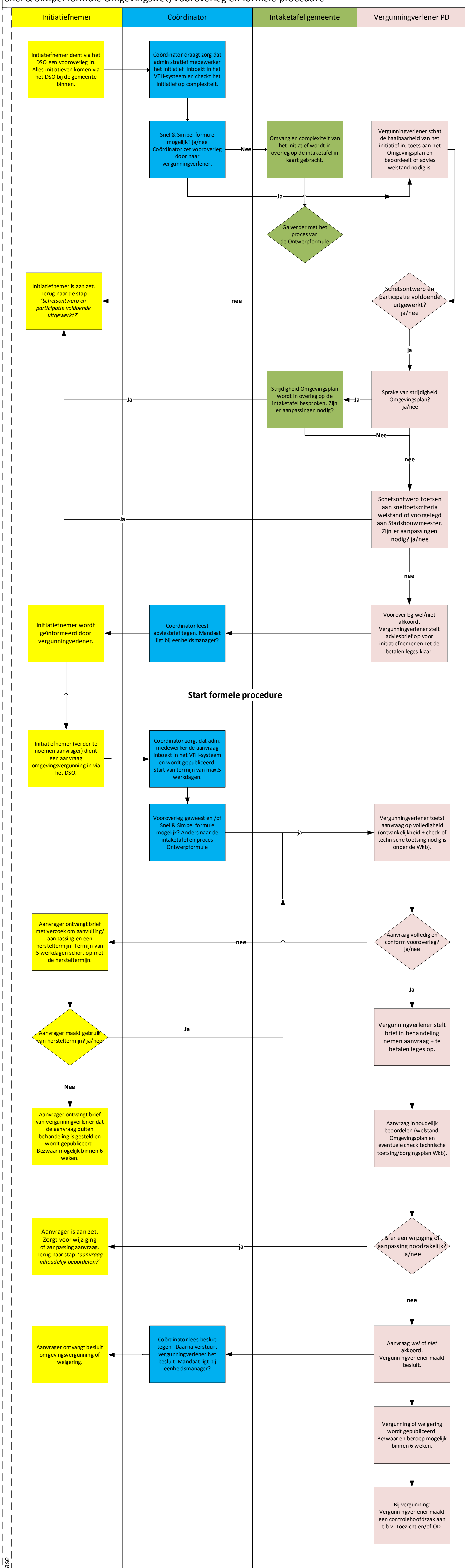
Dit proces verkent het initiatief, onderzoekt de mogelijkheden, begeleidt het initiatief en maakt keuzes resulterend in een interactief en gedragen ontwerp door initiatiefnemers, overheid en belanghebbenden. Het proces kan eventueel resulteren in een concept vergunning.

| | | | | |
|-------------------------------------|---|--|--|---|
| <p>Klantverwachting</p> | <ul style="list-style-type: none"> Snel inzicht in wenselijkheid, haalbaarheid en bijbehorend advies Snel contact en duidelijkheid over vervolg | <ul style="list-style-type: none"> Duidelijke toetsingskaders Kunnen meedenken en gehoord worden Participatie van belanghebbenden Goed onderbouwde haalbaarheidsanalyse | <ul style="list-style-type: none"> Bevestiging van het voorgenomen initiatief Betrokkenheid gemeente bij de totstandkoming van ontwerp Gezamenlijke planning opgesteld | <ul style="list-style-type: none"> Duidelijke indieningsvereisten Eenvoud, helder en snelle aanvraag |
| <p>Processtappen</p> | <p>Intake verzoek verkenning initiatief</p> | <p>Verkennen mogelijkheden initiatief</p> | <p>Afstemmen ontwerp initiatief</p> | <p>Afstemmen vergunningsaanvraag</p> |
| <p>Input</p> | <ul style="list-style-type: none"> Verzoek Omgevingsoverleg (DSO/website) Initiatief van externe initiatiefnemer (telefoon/mail) Initiatief vanuit interne projecten/programma's (intern formulier) <p>Let op: Input komt overal in de organisatie binnen!</p> | <ul style="list-style-type: none"> Verzoek Omgevingsoverleg (DSO/website) Advies wenselijkheid Advies vervolgproces Vastgelegde afspraken met initiatiefnemer | <ul style="list-style-type: none"> Haalbaarheidsadvies Programma van eisen (Intentie) Overeenkomst Eventuele onderzoeken Kaders waarbinnen de initiatiefnemer het initiatief uit moet voeren Adviezen | <ul style="list-style-type: none"> Definitief ontwerp Advies overheid omtrent ontwerp met afspraken Anterieure overeenkomst |
| <p>Activiteiten</p> | <ul style="list-style-type: none"> Trechteren van alle initiatieven Bespreken wenselijkheid per initiatief Adviseren over vervolgproces/route Bepalen rollen en kostenverdeling gemeente/initiatiefnemer Eventueel afwijzen initiatief | <ul style="list-style-type: none"> Omgevingstafel organiseren (o.a. adviezen verzamelen) Afstemmen met initiatiefnemer en belanghebbenden Integraal verkennen en onderzoeken van haalbaarheid en mogelijkheden en vaststellen kaders Opstellen programma van eisen Eventueel (laten) uitvoeren van onderzoeken Eventueel opstellen (intentie) overeenkomst, in overleg met de initiatiefnemer Afstemmen met portefeuillehouder Rekening houden met bouw- en sloopveiligheid, afhankelijk van de keuze van de locatie | <ul style="list-style-type: none"> Bespreken oplossingsrichtingen en keuze maken Voorleggen aan College en (eventueel) Raad Keuze vertalen in een globaal ruimtelijk ontwerp en daarna in een detail ontwerp (actie initiatiefnemer) Opstellen anterieure overeenkomst met de initiatiefnemer Voorbereiden aanpassen omgevingsplan, indien nodig Er wordt geparticipeerd met de omgeving | <ul style="list-style-type: none"> In overleg met de initiatiefnemer wordt de vergunningsaanvraag voorbereid Er wordt aangegeven welke gevolgklasse van toepassing is; igv gevolgklasse 1: vermelden dat de initiatiefnemer actie moet ondernemen richting een kwaliteitsborger Er wordt aangegeven waar de aanvraag aan moet voldoen om deze in behandeling te kunnen nemen Er wordt eventueel een concept vergunning opgesteld De initiatiefnemer wordt begeleid bij de indiening van de aanvraag, hij dient zelf de aanvraag in |
| <p>Output</p> | <ul style="list-style-type: none"> Advies wenselijkheid Advies vervolgproces Vastgelegde afspraken met initiatiefnemer Eventuele afwijzing | <ul style="list-style-type: none"> Haalbaarheidsadvies Programma van eisen (Intentie) Overeenkomst Eventuele onderzoeken Kaders waarbinnen de initiatiefnemer het initiatief uit moet voeren Adviezen | <ul style="list-style-type: none"> Definitief (en gedragen), gezamenlijk ontwerp, met overheidsbreed advies Anterieure overeenkomst | <ul style="list-style-type: none"> Duidelijkheid over de eisen van de vergunning aanvraag en bijlagen Concept vergunning (eventueel) Concept aanvraag (eventueel) |
| <p>Rollen</p> | <ul style="list-style-type: none"> Initiatiefnemer Relatiemanager Initiatiefmanager/eigenaar Intaketeam/tafel Eventueel ketenpartners | <ul style="list-style-type: none"> Initiatiefnemer Belanghebbende Initiatiefmanager/eigenaar Omgevingsteam (met ketenpartners) aan Omgevingstafel | <ul style="list-style-type: none"> Initiatiefnemer Belanghebbende Initiatiefmanager/eigenaar College en Raad Omgevingsteam (met ketenpartners) aan Omgevingstafel | <ul style="list-style-type: none"> Initiatiefnemer Initiatiefmanager/eigenaar Casemanager vergunningen |
| <p>Informatievoorziening</p> | <ul style="list-style-type: none"> Vastleggen en raadplegen klantgegevens Vastleggen contactmomenten en documenten | <ul style="list-style-type: none"> DSO: verzoek Omgevingsoverleg, met documenten DSO: adviesaanvragen en adviezen ketenpartners VTH-/zaaksysteem: registratie van de zaak, de zaakgegevens, de contacten en de documenten Toetsen kaders en regels overheid breed Opslaan programma van eisen Integraal haalbaarheidsadvies vastleggen | <ul style="list-style-type: none"> DSO: nieuwe documenten DSO: adviesaanvragen en adviezen ketenpartners VTH-/zaaksysteem: Vastleggen contactmomenten, ontwerp en advies Opslaan stukkenstroom naar College en Raad Vastleggen voorgestelde wijzigingen in instrumentarium, kaders en regels | <ul style="list-style-type: none"> Aanvullen verzoek omgevingsoverleg in DSO door initiatiefnemer Opslaan participatiegegevens Vastleggen definitief ontwerp Vastleggen van afspraken met initiatiefnemer, inclusief anterieure overeenkomst Vastleggen concept vergunning |

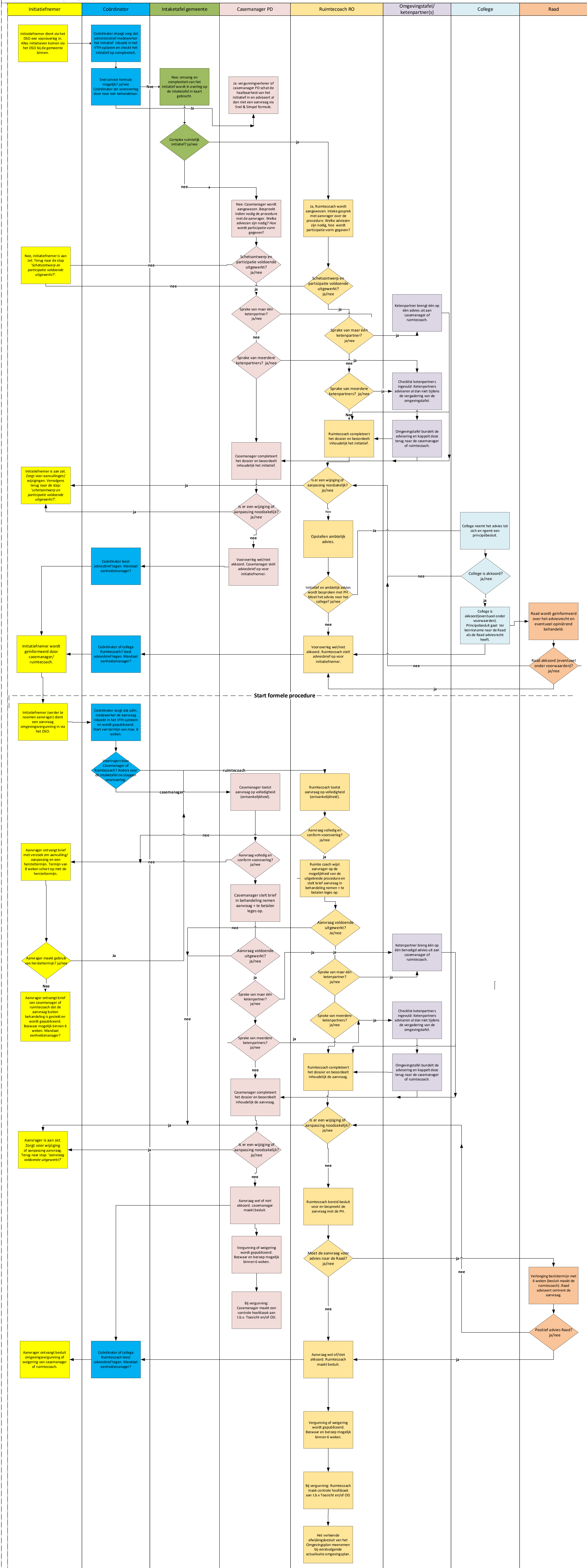
Effecten van de Omgevingswet op dit proces

- Het integraal interbestuurlijk afwegen van initiatieven is essentieel om een breed gedragen advies te kunnen afgeven
- Participatie- en ontwerpactiviteiten liggen bij de initiatiefnemer, de gemeente kan hierbij ondersteunen
- Van nee tenzij naar ja mits..... Oplossingsgerichte benadering van de overheid; flexibiliteit met het ook op wat kan en mag
- De doorlooptijd van het grootste deel van de vergunning aanvragen is straks 8 weken, wat maakt dat (complexe) initiatieven vooraf zoveel mogelijk getoetst, geparticipeerd en ontworpen moeten worden om bij de vergunningsaanvraag de 8 weken doorlooptijd te behalen

Snel & Simpel formule Omgevingswet, vooroverleg en formele procedure



Ontwerpfornule Omgevingswet, vooroverleg en formele procedure



Dit proces betreft het behandelen van een ingediende aanvraag voor toestemming tot het uitvoeren van een voorgenomen vergunningplichtige activiteit, of het behandelen van een verzoek tot wijziging van een eerder verleende omgevingsvergunning.

Klant verwachting

Proces-stappen

Input

Activiteiten

Output

Rollen

Informatie-voorziening

| | Intake vergunningaanvraag | Inhoudelijk behandelen vergunningaanvraag | Besluiten vergunningaanvraag | Bekendmaken besluit vergunningaanvraag |
|---|---|---|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> Als initiatiefnemer zijn de aanvraagvereisten duidelijk voor mij Als initiatiefnemer is het mij duidelijk wat kan en mag Als initiatiefnemer krijg ik snel duidelijkheid over te volgen procedure Als belanghebbende heb ik de mogelijkheid om te participeren op deze aanvraag | <ul style="list-style-type: none"> Als initiatiefnemer zijn de toetsingskaders duidelijk voor mij Als initiatiefnemer kan ik meedenken en word ik gehoord Als initiatiefnemer heb ik 1 contactpersoon vanuit de gemeente (casemanager) Als belanghebbende heb ik de mogelijkheid tot inspraak | <ul style="list-style-type: none"> Als initiatiefnemer is het opgestelde besluit helder voor mij | <ul style="list-style-type: none"> Als initiatiefnemer krijg ik duidelijkheid over wanneer er gestart mag worden Als participant krijg ik informatie over het besluit | |
| <ul style="list-style-type: none"> Aanvraag omgevingsvergunning, met bijlagen Indien van toepassing stukken van het proces verkennen en begeleiden initiatief, zoals een concept vergunning/ concept aanvraag en adviezen | <ul style="list-style-type: none"> Opgebouwd dossier, met o.a. de ontvankelijke reguliere aanvraag | <ul style="list-style-type: none"> Concept beschikking Volledig beoordeelde vergunning aanvraag | <ul style="list-style-type: none"> Vastgestelde (geaccordeerde), definitieve beschikking | |
| <ul style="list-style-type: none"> Registreren aanvraag Bepalen of aanvraag concreet genoeg is om in behandeling te nemen, zo niet: dan verzoeken om aanvraag in te trekken en te kiezen voor omgevingsoverleg en igv geen wenselijke aanvraag/geen kans van slagen ook verzoeken om aanvraag in te trekken Vaststellen of er een initiatievenproces met de omgevingstafel aan deze aanvraag vooraf is gegaan (zo ja, dan sneller door dit proces) Toetsen aan de aanvraagvereisten, samen met adviseurs (zorgen voor integrale advisering) Checken welke activiteiten er in de aanvraag zitten, bepalen welke toestemmingen/meldingen er nodig zijn en de initiatiefnemer hierover informeren Eventueel opvragen aanvullende stukken en opschorten termijn (brief) Eventueel besluiten om de beslistermijn te verlengen (brief) Beslissing nemen over in behandeling nemen (ontvankelijkheid) Versturen brief: ontvangstbevestiging (incl. eventuele vraag om aanvullende stukken en eventuele melding verlenging termijn), met vermelding procedure/processtappen of besluit buiten behandeling Zorgen voor kennisgeving/publiceren van de aanvraag | <ul style="list-style-type: none"> Controleren toepassen coördinatie regeling (blijft bestaan icm waterschap/watervergunning) Eventueel consulteren belanghebbenden Eventueel besluiten om de beslistermijn te verlengen (wanneer dit nog niet gebeurd is) Leg in de vergunning de voorwaarden rondom omgevingsveiligheid en locatie specifieke omstandigheden vast Bepalen of uitgebreide procedure van toepassing is (ipv regulier) Inhoudelijk beoordelen van de aanvraag/ toetsen aan alle regelgeving Opvragen adviezen in- en extern (zorgen voor integrale advisering), ontvangen en beoordelen Checken mogelijke afwijking omgevingsplan en direct afstemmen met College/Raad (igv buitenplannen) Igv planschaderisico opstellen planschade overeenkomst (nadeelcompensatie) (igv buitenplannen) Eventueel met initiatiefnemer meedenken over aanpassing van de aanvraag/het plan (minder vaak van toepassing dan nu) Opstellen concept beschikking en indien nodig inhoud afstemmen met andere bevoegde gezagen/ketenpartners | <ul style="list-style-type: none"> Intern laten controleren, door de gemandateerde ambtenaar, van de concept beschikking Horen van de initiatiefnemer igv afwijzing Verwerken reactie initiatiefnemer Opstellen definitieve beschikking en laten ondertekenen Bepalen leges (en eventueel verrekening van reeds betaalde leges in het initiatieven-proces) en zorgen voor aansturing financiën tbv facturering | <ul style="list-style-type: none"> Registreren besluit Bekendmaken besluit aan initiatiefnemer (treedt in werking 2 of 4 weken na bekendmaking) Publiceren van het besluit Mededelen besluit aan belanghebbenden (adviseurs, ketenpartners en participanten) Inplannen toezicht, indien nodig (oplevercontrole) en overdracht naar toezicht Initiëren proces wijzigen omgevingsplan (igv buitenplannen) | |
| <ul style="list-style-type: none"> Een ontvankelijke reguliere aanvraag (die in behandeling genomen wordt) Eventueel een besluit over buiten behandeling stellen (igv geen ontvankelijke aanvraag) Ontvangstbevestiging Gepubliceerde aanvraag Opgebouwd dossier | <ul style="list-style-type: none"> Concept beschikking Volledig beoordeelde vergunning aanvraag Adviezen Eventueel planschadeovereenkomst (nadeelcompensatie) Eventueel gewijzigde aanvraag | <ul style="list-style-type: none"> Vastgestelde (geaccordeerde), definitieve beschikking Legesberekening (eventueel legesbeschikking) | <ul style="list-style-type: none"> Gepubliceerde beschikking Toezicht-zaak (eventueel) Signaal voor proces wijzigen omgevingsplan (buitenplannen) | |
| <ul style="list-style-type: none"> Administratief ondersteuner Casemanager vergunningen Vergunningverlener Interne adviseurs en eventueel externe adviseurs (ketenpartners) Initiatiefnemer | <ul style="list-style-type: none"> Administratief ondersteuner Jurist Casemanager vergunningen Vergunningverlener Initiatiefnemer Belanghebbenden | <ul style="list-style-type: none"> Administratief ondersteuner Casemanager vergunningen Vergunningverlener Initiatiefnemer College (of gemandateerde ambtenaar) | <ul style="list-style-type: none"> Administratief ondersteuner Interne adviseurs Ketenpartners Initiatiefnemer Belanghebbenden | |
| <ul style="list-style-type: none"> Aanvraag, bijlagen, aanvullingen en participatie onderbouwing, ingelezen vanuit DSO in VTH-systeem Raadplegen resultaten verkenningproces Vastleggen resultaten ontvankelijkheidstoets Opstellen en vastleggen brieven/besluiten Samenwerkingsruimte DSO gebruiken voor adviesvragen aan ketenpartners Publiceren aanvraag via DROP | <ul style="list-style-type: none"> Vastleggen resultaten inhoudelijke beoordeling Vastleggen adviezen Status update communiceren met initiatiefnemer (dmv eigen VTH systeem/ digitaal loket) Optioneel: vastleggen planschadeovereenkomst Vastleggen concept beschikking Samenwerkingsruimte DSO gebruiken voor adviesvragen aan ketenpartners | <ul style="list-style-type: none"> Vastleggen definitieve beschikking en onderbouwing Vastleggen legesberekening | <ul style="list-style-type: none"> Publiceren besluit via DROP en in lokale media Toezicht zaak als vervolg op vergunningzaak | |

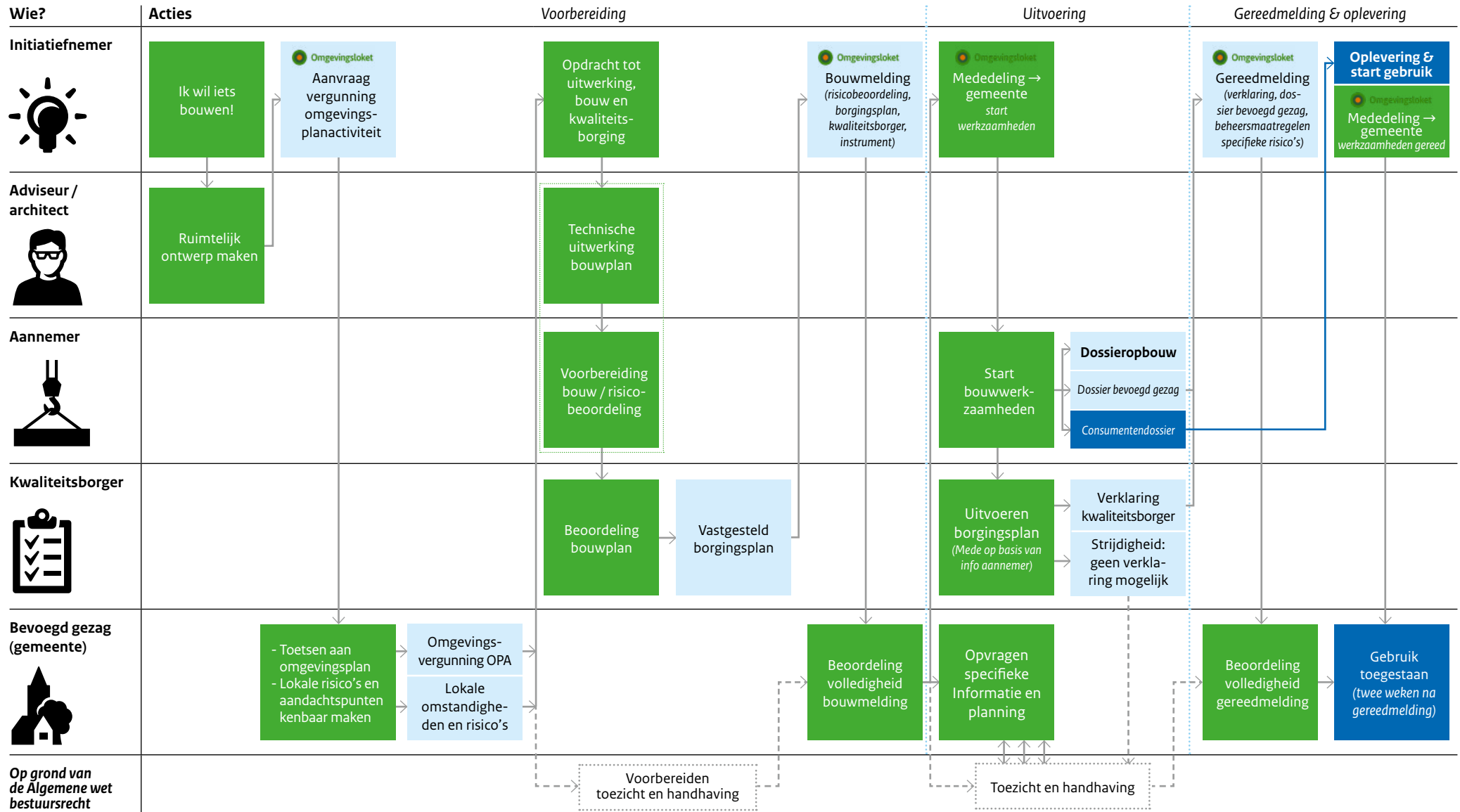
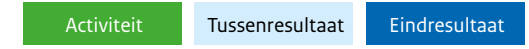
Effecten van de Omgevingswet op dit proces

- De Omgevingswet vraagt een andere manier van werken: integraal, in samenhang en met afstemming; van: nee, tenzij, naar: ja, mits; het vraagt om flexibiliteit met het oog op wat kan en mag;
- Er zal vaker overleg, voor het indienen van de officiële vergunningaanvraag, plaatsvinden (omgevingsoverleg), aan de nieuwe omgevingstafel (iVm kortere doorlooptijd vergunningen);
- Digitale aanvragen worden ingediend via het DSO;
- Aangeven of er geparticipeerd is of niet is een aanvraagvereiste geworden;
- De onlosmakelijkheid vervalt (wel verplichte attendering);
- Er wordt niet meer van rechtswege vergund;
- Voor RO zijn er straks 2 vergunningen: de bouwtechnische en de ruimtelijke vergunning en in het kader van de Wkb wordt de toetsing van het bouwtechnische deel uitgevoerd door een externe partij (kwaliteitsborger);
- Een uitgangspunt van de Omgevingswet is om zoveel mogelijk activiteiten te regelen met algemene regels, daarnaast zijn er nog activiteiten met beoordelingsregels, waarvoor een omgevingsvergunning aangevraagd moet worden;
- De meeste aanvragen vallen straks onder de reguliere procedure van 8 weken, wat betekent dat sturing op doorlooptijden nog belangrijker gaat worden;
- Voor Milieu: de Milieu Belastende Activiteit (MBA) is een nieuw begrip (nu inrichting); daarnaast kan er een vergunningplicht komen vanuit het omgevingsplan (naast het Bal)

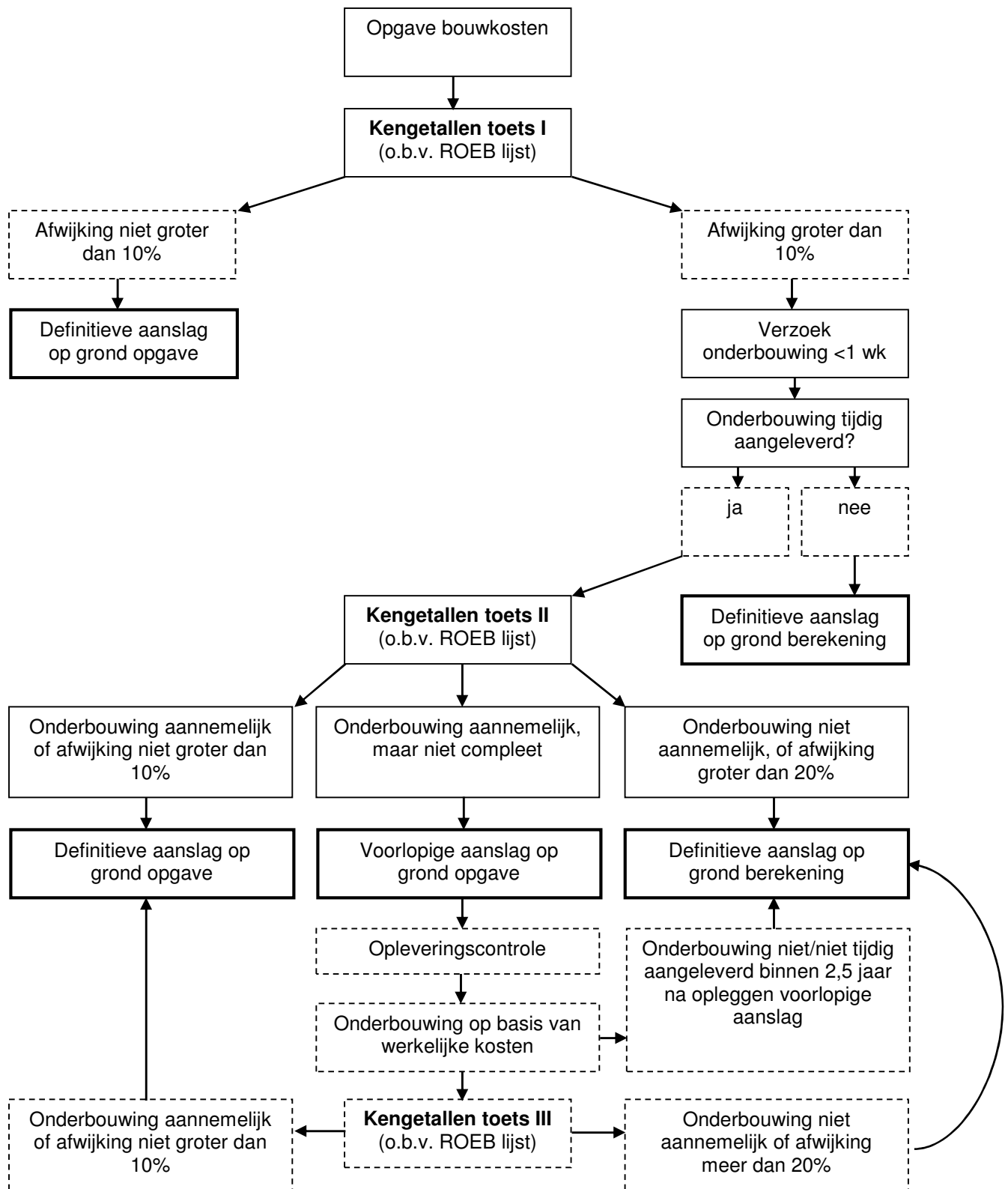


Bouwen onder de Omgevingswet en Kwaliteitsborging

Regulier bouwproces



Processchema beleidsregel berekening bouwleges



Een concept proces ter ondersteuning van gemeentes om te komen tot een procesinrichting die Omgevingswetproof en Wkb proof is

Omschrijving en doel

Toezicht: Vanuit bestuursrechtelijke bevoegdheid eenmalig of herhaaldelijk beoordelen of de uitvoering van een activiteit of een situatie in overeenstemming is met geldende wet- en regelgeving, verstrekte vergunningen en meldingen van activiteiten. Het gaat om regulier, gepland toezicht. **Handhaving:** Het nemen van een besluit over het opleggen, wijzigen of intrekken van een passende bestuursrechtelijke sanctie naar aanleiding van een geconstateerde of klaarblijkelijk dreigende overtreding en het toepassen van opgelegde sancties. Het gaat om behandelen en beoordelen van klachten, handhavingsverzoeken en informatie over incidenten (incl. controles om na te gaan of er sprake is van een overtreding).



| | Vorbereiden toezichthouden | Uitvoeren toezichthouden | Vorbereiden handhaven | Uitvoeren handhaven |
|------------------------------|---|---|--|---|
| Betrokkene | <ul style="list-style-type: none"> Ik word serieus genomen en ik word goed geïnformeerd | <ul style="list-style-type: none"> Ik verwacht integraal/gebundeld toezicht Ik krijg duidelijk uitgelegd wat de (potentiële) overtreding inhoudt en wat de processtappen zijn Ik word op de hoogte gehouden Ik heb 1 contactpersoon vanuit de gemeente Ik krijg een duidelijke reactie en evt. actie v.d. gemeente teruggekoppeld De informatie over wet- en regelgeving is in begrijpelijke taal en snel te vinden | <ul style="list-style-type: none"> Ik verwacht toezicht op basis van de regelgeving | <ul style="list-style-type: none"> Ik verwacht dat de gemeente duidelijk communiceert over de uitvoering van de handhaving Ik verwacht een redelijk en transparant opererend overheid conform de regels |
| Overtreder: | | | <ul style="list-style-type: none"> Het is voor mij duidelijk wat de geconstateerde overtreding inhoudt, wat ik moet doen om de overtreding ongedaan te maken en wat de sanctie is wanneer ik dat niet doe | |
| Verzoeker/indiener: | | | <ul style="list-style-type: none"> Ik weet waar ik mijn klacht/handhavingsverzoek kan indienen Mijn klacht/handhavingsverzoek wordt snel opgepakt en ik weet de processtappen en heb 1 contactpersoon Ik word geïnformeerd of er sprake is van een overtreding en zo ja, over de opgelegde sanctie en/of gemaakte afspraken | |
| Omgeving: | | | | <ul style="list-style-type: none"> Ik verwacht dat er gehandhaafd wordt op basis van de regelgeving |
| Input | <ul style="list-style-type: none"> Verleende vergunning/verwerkte melding/informatieplicht Regulier gepland toezicht (toetsingsprotocollen) | <ul style="list-style-type: none"> Toezichtdossier Toezichtplan T.a.v. bouw: Kennisgeving start bouw/informatie van de kwaliteitsborger/ eigen constatering/ extra informatie die je ontvangen hebt Gemaakte afspraak controlebezoek | <ul style="list-style-type: none"> Toezichtrapport, incl. verstuurd brieven Klacht/handhavingsverzoek T.a.v. bouw: informatie van de kwaliteitsborger T.a.v. bouw: input vanuit processtap "uitvoeren controle tijdens de bouw" en vanuit processtap "controleren gereedmelding bouw" in het proces "behandelen melding bouw activiteit" | <ul style="list-style-type: none"> Sanctiebeschikking/ handhavingsbesluit |
| Activiteiten | <ul style="list-style-type: none"> Beoordelen onderwerp van toezicht Bepalen noodzaak direct naar handhaven Bepalen en betrekken ketenpartners Dossieronderzoek Bepalen wettelijk kader en afwegingskader Eventueel vragen om advies (in- en extern) Opstellen toezichtplan (incl. risicoanalyse) en surveillance planning (gebiedsgericht) Aanmaken/bijstellen (integrale) checklist op basis van integraal toezichtprotocol en bepalen controle-items Maken afspraak controlebezoek (situatie afhankelijk) | <ul style="list-style-type: none"> T.a.v. bouw: zie processtap "uitvoeren controle tijdens de bouw" in het proces "behandelen melding bouw activiteit" Inspecteren feitelijke situatie (controle ter plekke of soms "bureau"/administratieve-controle), eventueel samen met ketenpartners en surveilleren Situatie toetsen aan regelgeving en vullen checklist Eventueel vragen om advies (in- en extern) Opstellen rapportage, afstemmen conclusie met ketenpartners en trekken conclusie Bekendmaken toezichtbevindingen naar betrokkene Igv overtreding: Opstellen waarschuwingsbrief | <ul style="list-style-type: none"> Opstellen en verzenden ontvangstbevestiging (igv handhavingsverzoek) Beoordelen aan de omgevingstafel (igv handhavingsverzoek) Inspecteren feitelijke situatie & onderzoeken Bij geen handhaving: horen verzoeker/indiener Nemen handhavingsbesluit (iig handhavingsverzoek) Bepalen mogelijkheid legaliseren Bepalen voorgenomen sanctie uit sanctiematrix (LHS) en dit voornemen bekendmaken aan overtreder Opstellen waarschuwingsbrief of voornemen tot handhaven Horen overtreder en verwerken reactie overtreder Besluiten en opstellen sanctiebeschikking/ handhavingsbesluit Informeren ketenpartners Informeren indiener met kopie beschikking | <ul style="list-style-type: none"> Uitvoeren gekozen sanctie (zoals Kennisgeving toepassing bestuursdwang, starten proces indien dwangsom) Bepalen en uitvoeren vervolg (nog een keer controleren) Heroverweging van de regels op basis van praktijkgegevens (sluiten van de cyclus) |
| Output | <ul style="list-style-type: none"> Toezichtdossier, met o.a. informatie over aanleiding toezicht, resultaat dossieronderzoek Toezichtplan (incl. afspraken ketenpartners) Gemaakte afspraak controlebezoek | <ul style="list-style-type: none"> Toezichtrapport, met o.a. ingevulde checklist Bij geen overtreding: verstuurd brieven met resultaat toezicht Bij overtreding: verstuurd waarschuwingsbrief | <ul style="list-style-type: none"> Waarschuwingsbrief of voornemen tot handhaven Een afwijzend besluit op handhavingsverzoek Sanctiebeschikking/ handhavingsbesluit | <ul style="list-style-type: none"> Besluiten en uitgevoerde activiteiten afhankelijk van de gekozen sanctie Opgeheven overtreding |
| Rollen | <ul style="list-style-type: none"> Toezichthouder T&H-coördinator Betrokkene Administratief ondersteuner Externe kwaliteitsborger Eventueel: Interne adviseurs & Ketenpartners Jurist | <ul style="list-style-type: none"> Toezichthouder T&H-coördinator Betrokkene Omgeving Administratief ondersteuner Externe kwaliteitsborger Eventueel: Interne adviseurs & Ketenpartners Planjurist Jurist | <ul style="list-style-type: none"> Toezichthouder Handhavingsjurist T&H-coördinator Overtreder Verzoeker/indiener Omgeving Administratief ondersteuner College (afhankelijk van zwaaarte) Planjurist Jurist Omgevingstafel | <ul style="list-style-type: none"> Toezichthouder Handhavingsjurist T&H-coördinator Overtreder Verzoeker/indiener Omgeving Administratief ondersteuner Jurist |
| Informatievoorziening | <ul style="list-style-type: none"> Opstarten Toezicht-zaak in VTH-systeem Opbouw en dossier in VTH-systeem Raadplegen basisregistraties Raadplegen DSO | <ul style="list-style-type: none"> Vastleggen rapportage, checklist en brieven in VTH-systeem Raadplegen mobile device met volledige dossier, checklist en regelgeving Raadplegen DSO | <ul style="list-style-type: none"> Opstarten Handhaving-zaak in VTH-systeem Vastleggen brieven/besluiten Raadplegen DSO | <ul style="list-style-type: none"> Vastleggen resultaten en brieven in VTH-systeem Raadplegen mobile device met volledige dossier, checklist en regelgeving Raadplegen DSO |

Effecten van de Omgevingswet op dit proces

- Vertrouwen als basisprincipe voor Omgevingswet, naleving als basisprincipe voor Toezicht en Handhaving
- Heroverweging van de omgevingsvisie en integraal werken
- Meer vergunningvrij: toezicht op basis van algemene regels
- Meer open normen, dus andere manier van uitvoeren controle (meer oplossingsgericht)
- Normen per voorliggend gebied; elke gemeenten maakt zijn regels op, incl. milieuregels
- De specifieke zorgplicht zorgt ervoor dat degene die een activiteit verricht alles moet doen en laten om negatieve gevolgen te voorkomen. Dit heeft gevolgen voor handhaving. Voor de hand liggende zaken hoeven niet precies te zijn uitgespeld in regelgeving en vergunningvoorschriften
- Meer integraal toezicht houden (samen met ketenpartners)
- Veranderende rol van de toezichthouder: integraal en andere basis waarop controle wordt uitgevoerd, meer toezicht op algemene regels, beoordelingsvermogen om zelf de open norm toe te passen
- Geen preventieve bouwtechnische toetsing meer als onderdeel van de vergunningprocedure
- Milieu: voortaan ook toezicht en handhaving op milieuregels per omgevingsplan, die per gemeente en gebied anders kunnen zijn
- Veranderende status van 'melding': zwaardere sanctie op niet melden
- Veranderende verantwoordelijkheden gemeentes voor bouwtechnisch toezicht (zie proces "behandelen melding bouwactiviteit")

Landelijke handhavingstrategie

Een passende interventie bij iedere bevinding

VERSIE 1.7
24 april 2014

Inhoudsopgave

1. Inleiding

- 1.1 Achtergrond en aanleiding
- 1.2 Beoogde brede werking, doel en positionering
- 1.3 Werking, implementatie en monitoring en evaluatie

2. Visie landelijke handhavingstrategie

- 2.1 Onafhankelijkheid – sterke, slagkrachtige en onafhankelijke handhavinginstanties
- 2.2 Professionaliteit en vakmanschap – training, opleiding, kennis- en informatie-uitwisseling
- 2.3 Betrouwbaarheid – beginselplicht tot handhaven en verantwoording afleggen
- 2.4 Eenvoud – een passende interventie bij iedere bevinding en hoe daar toe te komen
- 2.5 Gezamenlijkheid – overleg, afstemming en planmatig en informatiegestuurd gezamenlijk optreden

3. Realisatie landelijke handhavingstrategie – stappenplan

- 3.1 Stap 1 – Positionering bevinding in de interventiematrix
- 3.2 Stap 2 – Bepalen verzwarende aspecten
- 3.3 Stap 3 – Bepalen of overleg van het bestuur met politie en OM, dan wel van politie en OM met het bestuur, over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht geïndiceerd is
- 3.4 Stap 4 – Optreden met de interventiematrix
- 3.5 Stap 5 – Vastlegging

Bijlage 1

Begrippen

Bijlage 2

Toelichting interventies van licht naar zwaar

1. Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding

Op 11 april 2013 zijn de grondslagen van het nieuwe stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) ¹ voor de Wabo bestuurlijk vastgesteld. Het nieuwe stelsel beoogt een robuuste professioneel werkende uitvoeringsstructuur, waarin de Omgevingsdiensten een centrale rol vervullen, die:

- knelpunten oplost, zoals die onder andere zijn vastgesteld door de Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving ²;
- bijdraagt aan de realisatie van beleidsdoelen in de fysieke leefomgeving (een schoner milieu, natuur en water, veiliger leefomgeving, betere naleving);
- leidt tot vermindering van de door het bedrijfsleven ervaren regel- en toezichtsdruk en tot een gelijk speelveld voor bedrijven.
- een heldere rolverdeling regelt en ook eenvoudige en effectieve afstemming tussen het bestuurs- en strafrecht.

Het nieuwe VTH-stelsel is in 2013 en wordt gedurende 2014 verder ontwikkeld en geïmplementeerd op drie essentiële onderdelen:

1. generieke condities waaronder het stelsel kan functioneren en waaronder een (verdere) verbetering van de kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving kan plaatsvinden. Hierbij valt te denken aan een infrastructuur voor kennis- en informatie-uitwisseling en training en opleiding van handhavers;
2. onderling afgestemd en effectief handelen van alle instanties die een rol hebben in de handhaving van het omgevingsrecht, waaronder het maken van afspraken over de afstemming van landelijke en regionale prioriteiten en het zo effectief mogelijk bestuurs- en/of strafrechtelijk aanpakken ervan;
3. monitoring, verantwoording en zo nodig bijsturing van het (gezamenlijke) overheidsoptreden in het nieuwe stelsel.

De onderhavige landelijke handhavingstrategie is primair uitgewerkt voor onderdeel 2, in de vorm van een instrument voor alle overheden om eenduidig te interveniëren naar aanleiding van tijdens het toezicht gedane bevindingen.

De landelijke handhavingstrategie heeft ook raakvlakken met de onderdelen 1 en 3. Met onderdeel 1 vanwege het uitwisselen van ervaringen met (het toepassen van) de landelijke handhavingstrategie, teneinde de (uitvoering van de) strategie stap voor stap te verbeteren. Met onderdeel 3 vanwege de monitoring en verantwoording van de toepassing van de landelijke handhavingstrategie en de op termijn voorziene evaluatie van het VTH-stelsel en de landelijke handhavingstrategie.

Voor het opstellen van de landelijke handhavingstrategie is gebruik gemaakt van bestaande strategieën. Met de toepassing van de landelijke handhavingstrategie komen de bestaande handhavingstrategieën, die daarin goeddeels zijn geïncorporeerd, te vervallen.

¹ Het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving voor de Wabo, Uitvoering met ambitie.nl, Vastgesteld BO 11 april 2013.

² De Tijd is Rijk, juli 2008.

1.2 Beoogde brede werking, doel en positionering

Beoogde brede werking

De landelijke handhavingstrategie is ontwikkeld vanuit het milieurecht, met oog voor het bredere omgevingsrecht, en heeft in eerste instantie betrekking op de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de in artikel 5.1 van de Wabo opgenomen wetten³. Toepassing van de landelijke handhavingstrategie leidt tot afgestemd en effectief bestuurs- en/of strafrechtelijk handelen. Daarom is de landelijke handhavingstrategie breder toepasbaar dan alleen op het omgevingsrecht.

Doel

De overheid is verantwoordelijk voor het handhaven van de wetgeving. Voor wat het omgevingsrecht betreft ligt de basis van deze verantwoordelijkheid voor het bestuur in diverse bijzondere wetten, de Algemene wet bestuursrecht en in de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de zogenoemde beginselplicht tot handhaven⁴. Voor het OM ligt de basis van deze verantwoordelijkheid in artikel 124 van de Wet op de rechterlijke organisatie en in de Europese richtlijn inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht⁵. Uitgangspunt is dat bestuur en OM, elk handelend vanuit de eigen verantwoordelijkheid, hun handelen afzonderlijk en in combinatie richten op het naleven van wet- en regelgeving.

Uit het oogpunt van rechtsgelijkheid is het doel van de landelijke handhavingstrategie, voortbouwend op de hiervoor geschetste verantwoordelijkheden van bestuur en OM: *uitvoering geven aan de beginselplicht tot handhaven, passend interveniëren bij iedere bevinding, in vergelijkbare situaties vergelijkbare keuzes maken en interventies op vergelijkbare wijze kiezen en toepassen, landsbreed door het bestuurlijk bevoegd gezag / de Omgevingsdiensten, landelijke inspecties, politie en het OM. Hiertoe bevat de landelijke handhavingstrategie een duidelijke visie op handhaven (hoofdstuk 2) en een uitgeschreven en geïnstrumenteerde aanpak (hoofdstuk 3).*

Positionering

Handhavinginstanties moeten op grond van het Besluit omgevingsrecht (Bor) een nalevingstrategie hebben, bevattende een toezicht-, sanctie- en gedoogstrategie. De landelijke handhavingstrategie ondersteunt dit, door één lijn te brengen in hoe instanties reageren op tijdens het toezicht gedane bevindingen. In figuur 1 is de positionering van de landelijke handhavingstrategie weergegeven.

De term 'handhavingstrategie' drukt uit dat interveniëren breder is dan het opleggen van sancties naar aanleiding van overtredingen. Omdat interveniëren ook tijdens toezicht kan plaatsvinden, bijvoorbeeld in de vorm van aanspreken en informeren, raakt de landelijke handhavingstrategie in figuur 1 de toezichtstrategie aan. De landelijke handhavingstrategie

³ Op de publicatiedatum van onderhavig document is hoofdstuk 5 van de Wabo ('Bestuursrechtelijke handhaving') voor wat betreft de handhaving van toepassing op de volgende wetten, voor zover dit bij of krachtens deze wetten is bepaald: de Flora- en faunawet, de Monumentenwet 1988, de Natuurbeschermingswet 1998, de Ontgrondingenwet, de Wet bodembescherming, de Wet geluidhinder, de Wet inzake de luchtverontreiniging, de Wet milieubeheer, de Wet ruimtelijke ordening, de Waterwet en de Woningwet. De Kernenergiewet en de Wet bescherming Antarctica ontbreken in voornoemde opsomming, omdat de landelijke handhavingstrategie daarop (vooralsnog) niet van toepassing is.

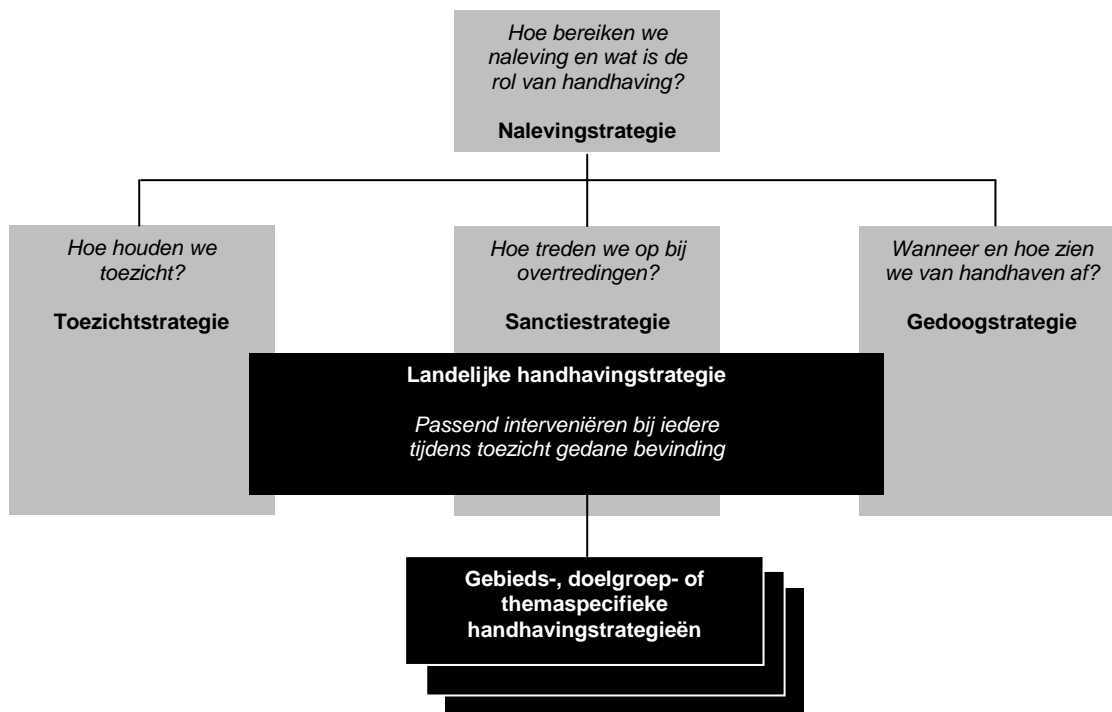
⁴ Geformuleerd in ABRvS 7 juli 2004, LJN AP8242.

⁵ EG richtlijn nr. 2008/99/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008.

gaat niet over het toezicht als zodanig (prioriteiten, manieren van toezicht houden, en dergelijke).

De landelijke handhavingstrategie raakt in figuur 1 ook de gedoogstrategie aan. Dit betekent dat de landelijke handhavingstrategie erkent dat er omstandigheden kunnen zijn om van (bestuursrechtelijk) handhaven af te zien. Dit laat eventuele strafvervolgning door het OM overigens onverlet⁶.

Figuur 1 toont tot slot dat er specifieke strategieën, die sporen met de landelijke handhavingstrategie, onder de landelijke handhavingstrategie kunnen hangen voor gebieden (bijvoorbeeld Natura 2000), groepen van normadressaten (BRZO bedrijven) of speciale thema's. Indien een met de landelijke handhavingstrategie sporende specifieke strategie voorhanden en bestuurlijk vastgesteld is, wordt deze specifieke strategie gevolgd. Reeds onderkend is dat het voor bepaalde domeinen, zoals 'water', 'erfgoed' en 'bouwen en wonen', noodzakelijk kan zijn om spoedig een specifieke, met de landelijke handhavingstrategie sporende, handhavingstrategie te ontwikkelen.



Figuur 1: Positionering landelijke handhavingstrategie

1.3 Werking, implementatie en monitoring en evaluatie

Voor de Wabo en de in artikel 5.1 van de Wabo opgenomen wetten⁷ is de landelijke handhavingstrategie voor gebruik in het VTH-stelsel opgeleverd aan het Bestuurlijk omgevingsberaad.

⁶ Gedogen in Nederland 25085, nr 2, 1996-1997.

⁷ Vooralsnog met uitzondering van de Kernenergiewet en de Wet bescherming Antarctica.

Het overnemen en invoeren van de landelijke handhavingstrategie is onderdeel van de VTH kwaliteitscriteria voor Wabo bevoegde overheden⁸. Dit waarborgt landelijke eenduidigheid in twee opzichten, te weten:

1. dat iedere bevinding een passende interventie krijgt; en
2. dat het proces om tot een passende interventie te komen overal hetzelfde verloopt.

Lokale/regionale bestuurlijke afwegingsruimte zit gezien het voorgaande in keuzes over toezichtprioriteiten en de manier van toezicht houden, maar niet in het toepassen van de landelijke handhavingstrategie. De landelijke handhavingstrategie is een landelijk geldend afwegingsinstrument dat iedereen volgt om van bevinding naar interventie te komen. Dit onderstreept dat de landelijke handhavingstrategie vooral een instrument is voor uitvoerders.

Als stelselverantwoordelijke VTH voor de Wabo, draagt de minister van IenM voor wat betreft het omgevingsrecht zorg voor het monitoren en evalueren van de toepassing van de landelijke handhavingstrategie en het zo nodig voorstellen van maatregelen naar aanleiding hiervan. Alle partijen die met de landelijke handhavingstrategie werken kunnen voorstellen voor maatregelen doen. Besluitvorming over voorgestelde maatregelen vindt voor wat betreft het omgevingsrecht plaats in het Bestuurlijk omgevingsberaad.

⁸ Paragraaf 5.2.4 Kwaliteitscriteria 2.1 voor vergunningverlening, toezicht en handhaving krachtens de Wabo, Uitvoering met ambitie.nl, 7 september 2012.

2. Visie landelijke handhavingstrategie

Als richtinggevende visie zijn de volgende vijf uitgangspunten van het nieuwe VTH-stelsel voor de Wabo voor de handhaving geoperationaliseerd.

2.1 Onafhankelijkheid – sterke, slagkrachtige en onafhankelijke handhavinginstanties

Handhavinginstanties en hun medewerkers handelen consequent en vasthoudend op basis van de geldende wet- en regelgeving en de landelijke handhavingstrategie. Het belang van sterke, slagkrachtige en onafhankelijke handhavinginstanties is groot. Provincies en gemeenten dragen hier als bevoegd gezag voor de Wabo aan bij, door voor de aan hun Omgevingsdiensten opgedragen taken een duidelijk en ruim mandaat te verstrekken, op grond waarvan de directeur bevoegd is tot het toepassen van bestuursrechtelijke interventies, waaronder sancties.

2.2 Professionaliteit en vakmanschap – training, opleiding, kennis- en informatie-uitwisseling

Handhavers wegen de ernst van de bevinding, het gedrag van de normadressaat en de feiten en omstandigheden van de situatie. Handhavers bepalen vervolgens welke interventie in het specifieke geval passend is. Dit vereist professionaliteit en vakmanschap. Handhavinginstanties brengen en houden daarom de voor handhaven vereiste⁹ kennis en kunde op peil en ondersteunen binnen hun organisaties een cultuur waarin (elkaar aanspreken op) kennis en informatie uitwisselen, samenwerken en handhavers die zich blijven ontwikkelen vanzelfsprekend zijn.

Ook uitwisseling van kennis en leerervaringen tussen handhavinginstanties is van groot belang. De landelijke handhavingstrategie op papier is immers het begin, maar waar het vervolgens om gaat is dat alle instanties de papieren strategie op soortgelijke wijze blijven toepassen en daarover met elkaar in contact blijven en leerervaringen en beste praktijken uitwisselen. Anders zullen praktijken ongewild toch weer uit elkaar gaan lopen.

Landelijk overleg over de implementatie en uitvoering van de landelijke handhavingstrategie gebeurt tijdens de implementatieperiode voor wat het omgevingsrecht betreft in het Implementatieberaad. Regionaal overleg ter zake vindt plaats in (de voorportalen van) het door de provincie geïnitieerde Bestuurlijk Handhavingsoverleg (BHO) van de bevoegde overheden en het Functioneel Parket van het OM.

2.3 Betrouwbaarheid – beginselplicht tot handhaven en verantwoording afleggen

Handhavinginstanties hebben een beginselplicht tot handhaven¹⁰. Handhavend optreden is zowel eerlijk tegenover normadressaten uit het oogpunt van een gelijk speelveld, als tegenover de maatschappij die ervan uit mag gaan dat handhavers zodanig optreden dat haar rechtsgevoel wordt gerespecteerd en de leefomgeving veilig, schoon en gezond blijft.

In het VTH-stelsel is de primaire verantwoordingsrelatie die van het bevoegd gezag aan het eigen democratisch controlerend orgaan (bijvoorbeeld Gemeenteraad en Provinciale Staten

⁹ Onder andere voldoen aan de voor het VTH-stelsel voor de Wabo gedefinieerde kwaliteitscriteria.

¹⁰ Geformuleerd in ABRvS 7 juli 2004, LJN AP8242.

in het geval van gemeenten respectievelijk provincies). De toepassing van de landelijke handhavingstrategie is onderdeel van deze verantwoordingsrelatie.

2.4 Eenvoud – een passende interventie bij iedere bevinding en hoe daar toe te komen

Met de landelijke handhavingstrategie wordt ingezet op een passende interventie bij iedere bevinding. Handhavers hanteren de landelijke handhavingstrategie bij iedere bevinding en maken daarbij gebruik van de in de strategie opgenomen instrumenten. Omwille van rechtsgelijkheid waarborgt dit passend interveniëren en eenduidig optreden, dat wil zeggen: het in vergelijkbare zaken maken van vergelijkbare keuzes en het op vergelijkbare wijze kiezen en toepassen van interventies, landsbreed.

Een passende interventie wil zeggen dat de interventie, gegeven de verzamelde feiten en de beoordeling van de aard en/of omstandigheden van de bevinding en de normadressaat, zo effectief en efficiënt mogelijk leidt tot spoedig herstel van de situatie voor de bevinding, naleving waarborgt, herhaling voorkomt en/of straft daar waar dit passend is of noodzakelijk om de normadressaat tot naleven te bewegen, dan wel de norm te bevestigen.

Dit betekent dat twee keuzen noodzakelijk zijn:

1. Hoe wordt er opgetreden: alleen bestuursrechtelijk, bestuurs- én strafrechtelijk, of alleen strafrechtelijk?
2. Welke interventie(s) wordt (worden) ingezet?

Ad. 1

Hoe wordt opgetreden is vastgelegd in hoofdstuk 3 van deze landelijke handhavingstrategie. Bestuursrechtelijk optreden is vooral gericht op het herstellen van de situatie, dat wil zeggen op het in overeenstemming brengen met de wet- en regelgeving, opdat vastgesteld beleid wordt geëffectueerd. Strafrechtelijk optreden is vooral gericht op het straffen van de overtreder en het wegnemen van diens wederrechtelijk genoten (concurrentie)voordeel. Bestuurs- en strafrechtelijk optreden dienen daarnaast allebei tot ontmoediging, ofwel tot individuele en algemene preventie. Omdat deze aspecten vaak tegelijk aan de orde zijn, is een weloverwogen inzet van het bestuursrecht en/of het strafrecht conform de landelijke handhavingstrategie noodzakelijk.

Ad. 2

De keuze van de in te zetten bestuursrechtelijke interventie(s) vindt plaats aan de hand van de in hoofdstuk 3 van de landelijke handhavingstrategie opgenomen interventieladder en interventiematrix, waarbij het spoedig herstellen van de situatie voor de bevinding de eerste prioriteit is.

2.5 Gezamenlijkheid – overleg, afstemming en planmatig en informatiegestuurd gezamenlijk optreden

Toezicht houden gebeurt op basis van door bevoegde overheden bestuurlijk vastgestelde handhavingprogramma's, inclusief financiering en menskracht, die zijn afgestemd met alle bij het omgevingsrecht betrokken instanties. Afgestemde handhavingprogramma's en de landelijke handhavingstrategie borgen in combinatie dat de overheden planmatig gezamenlijk optreden, bij het toezicht en bij bevindingen die tijdens dat toezicht zijn gedaan¹¹. Informatie is voor goede risicoanalyses en daarop gebaseerde handhavingprogramma's onontbeerlijk.

¹¹ Beperking toezichtlast: naleving bewerkstelligen tegen zo gering mogelijke kosten.

3. Realisatie landelijke handhavingstrategie – stappenplan

Dit hoofdstuk geeft een stappenplan voor het toepassen van de in hoofdstuk 2 opgenomen visie. Startpunt van het stappenplan is een tijdens het toezicht gedane bevinding.

3.1 Stap 1 – Positionering bevinding in de interventiematrix

| | | | | | |
|--------------------------------------|--|--|---|--|---|
| DE (MOGELIJKE) GEVOLGEN ZIJN: | Aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar 4 | | | | |
| | Van belang 3 | | | | |
| | Beperkt 2 | | | | |
| | Vrijwel nihil 1 | | | | |
| | | A | B | C | D |
| | | Goedwillend: <ul style="list-style-type: none"> • Onbedoeld • Proactief | Moet kunnen: <ul style="list-style-type: none"> • Onverschillig | Calculerend: <ul style="list-style-type: none"> • Bewust belemmerend en/of risico nemend | Bewust en structureel / Crimineel: <ul style="list-style-type: none"> • Fraude • Oplichting • Witwassen |

GEDRAG VAN DE OVERTREDER

Legenda

| | |
|--|--|
| | Lichte segmenten. Bestuursrechtelijk optreden is aangewezen. |
| | Middensegmenten. Bestuursrechtelijk, bestuursrechtelijk én strafrechtelijk of strafrechtelijk optreden is aangewezen. Strafrechtelijk optreden komt vooral in beeld, naarmate er (meer) verzwarende aspecten zijn (zoals 'verkregen financieel voordeel'). |
| | Zware segmenten. Strafrechtelijk optreden is in elk geval aangewezen, terwijl in veel gevallen ook bestuursrechtelijk optreden is aangewezen. |

Figuur 2: De interventiematrix

De handhaver bepaalt ten eerste in welk segment van de in figuur 2 opgenomen interventiematrix hij de bevinding positioneert ¹² door: (1) het beoordelen van de gevolgen van de bevinding voor milieu, natuur, water, veiligheid, gezondheid en/of maatschappelijke relevantie en (2) het typeren van de normadressaat.

¹² Geldt enkel voor bevindingen die een overtreding zijn.

Ad. 1

De gevolgen van bevindingen beoordeelt de handhaver als:

1. vrijwel nihil; of
2. beperkt; of
3. van belang – er is sprake van aanmerkelijk risico dat de bevinding maatschappelijke onrust geeft en/of milieuschade, natuurschade, waterverontreiniging en/of doden, zieken of gewonden (mens, plant én dier) tot gevolg heeft; of
4. aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar – onder andere het geval als de overtreding maatschappelijke onrust en/of ernstige milieuschade, ernstige natuurschade, ernstige waterverontreiniging en/of doden, zieken of gewonden (mens, plant én dier) tot gevolg heeft.

Ad. 2

De handhaver typeert de normadressaat als:

- A. goedwillend, proactief en geneigd om de regels te volgen, de bevinding is het gevolg van onbedoeld handelen; of
- B. onverschillig/reactief, neemt het niet zo nauw met het algemeen belang, heeft een onverschillige houding, de bevinding en de gevolgen van zijn handelen laten hem koud; of
- C. is opportunistisch en calculerend, er is sprake van het bewust belemmeren van controlerenden, er is sprake van mogelijkheidsbewustzijn, maar de gevolgen van het handelen worden op de koop toe genomen, bewust risico nemend; of
- D. bewust en structureel de regels overtredend en/of crimineel of deel uitmakend van een criminele organisatie, houdt zich bezig met fraude, oplichting of witwassen.

Bij de typering van de normadressaat kijkt de handhaver dus verder dan de bevinding op zich en neemt hij diens gedrag en toezicht- en handhavingshistorie mee in beschouwing. Als de handhaver niet in staat is om de normadressaat te typeren, dan is typering B (onverschillig/reactief) het vertrekpunt.

De handhaver bepaalt tot slot of er sprake is van verzachtende of verzwarende argumenten. Bij verzachtende argumenten wordt de in de interventiematrix gepositioneerde bevinding één segment naar links en vervolgens één segment naar onder 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.

Als legalisatie van de bevinding mogelijk is, is dat de aangewezen weg gelet op de hieruit voortvloeiende rechtszekerheid voor alle betrokkenen. Dit laat het toepassen van de landelijke handhavingstrategie en de interventiematrix onverlet, omdat er maatregelen nodig kunnen zijn om de overtreding te beëindigen en de gevolgen te beperken of weg te nemen. Bij het toepassen van de interventiematrix is de mogelijkheid van legalisatie een verzachtende omstandigheid.

Er kunnen tot slot omstandigheden zijn om bij een bevinding van handhaven af te zien op basis van een vastgestelde gedoogstrategie. Onder gedogen wordt verstaan het expliciete besluit van een bestuursorgaan om tegen een bepaalde overtreding niet handhavend op te treden. De nota 'Gedogen in Nederland'¹³ bevat het landelijke kader voor gedogen: een gedoogsituatie is van tijdelijke aard doordat het handelen binnen afziebare tijd ophoudt dan wel doordat waarschijnlijk een vergunning zal worden verleend. Ingeval tot gedogen wordt besloten dient het landelijke kader voor gedogen onverkort te worden gevolgd. Gedogen laat eventuele strafvervolgung door het OM overigens onverlet.

¹³ Gedogen in Nederland 25085, nr 2, 1996-1997.

3.2 Stap 2 – Bepalen verzwarende aspecten

De handhaver bepaalt of er verzwarende aspecten zijn die moeten worden betrokken bij de afweging om het bestuurs- en/of strafrecht toe te passen. Hoe meer verzwarende aspecten, des te groter de reden om naast bestuursrechtelijk ook strafrechtelijk te handhaven. Vooral voor bevindingen die na stap 1 in de middensegmenten van de interventiematrix zijn gepositioneerd (A4, B3, B4, C2 en D2), kunnen de verzwarende aspecten reden zijn om naast bestuursrechtelijk ook strafrechtelijk op te treden. De volgende verzwarende aspecten worden afgewogen:

1. Verkregen financieel voordeel (winst of besparing). De normadessaat heeft door zijn handelen financieel voordeel behaald of financieel voordeel halen was het doel.
2. Status verdachte / voorbeeldfunctie. De normadessaat is: een regionaal of landelijk maatschappelijk aansprekende of bekende (rechts)persoon, een overheid, een toonaangevend brancheonderdeel, een certificerende instelling, een persoon die een openbaar ambt bekleedt, de eigen organisatie.
3. Financiële sanctie heeft vermoedelijk geen effect. Een bestuurlijke boete kan waarschijnlijk niet geïnd worden of is waarschijnlijk door de normadessaat als (bedrijfs)kosten ingecalculleerd.
4. Combinatie met andere relevante delicten. Andere handelingen zijn gepleegd ter verhulling van de feiten, zoals valsheid in geschrift, corruptie of witwassen.
5. Medewerking van deskundige derden. De normadessaat is bij zijn handelen ondersteund door deskundige derden, zoals vergunningverlenende of certificerende instellingen, keuringinstanties en brancheorganisaties. De handhaver moet onderbouwen op grond van welke aanwijzingen hij het vermoeden heeft dat de deskundige derde op de hoogte was en/of medewerking heeft verleend aan de geconstateerde bevinding(en).
6. Normbevestiging. Bij dit aspect geldt dat het doel van de handhaving ligt in het onder de aandacht brengen van het belang van een bepaalde norm bij de branche of bij het bredere publiek. Strafrechtelijke handhaving vindt mede plaats in het kader van normhandhaving of normbevestiging met het oog op grotere achterliggende te beschermen rechtsbelangen. Hierbij speelt de openbaarheid van het strafproces een grote rol. Als in het openbaar, door middel van een onderzoek ter terechtzitting of de publicatie van een persbericht bij een transactie of strafbeschikking, verantwoording wordt afgelegd van gepleegde strafbare feiten krijgt de normhandhaving of normbevestiging het juiste effect.
7. Waarheidsvinding. Soms kan strafrechtelijk optreden met toepassing van opsporingsbevoegdheden met het oog op de strafrechtelijke waarheidsvinding en afdoening aangewezen zijn. Bijvoorbeeld als een controle of inspectie aanwijzingen aan het licht brengt dat er meer aan de hand is, maar de bestuursrechtelijke instrumenten ontoereikend zijn om de waarheid aan het licht te brengen.

3.3 Stap 3 – Bepalen of overleg van het bestuur met politie en OM, dan wel van politie en OM met het bestuur, over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht geïndiceerd is

De handhaver bepaalt of overleg over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht geïndiceerd is op basis van de beoordeling van de bevinding met de interventiematrix (stap 1) en de afweging van verzwarende aspecten (stap 2). Dit overleg beoogt een weloverwogen inzet van het bestuursrecht, het bestuurs- én strafrecht of alleen het strafrecht. Dit overleg is

derhalve tweerichtingsverkeer: bestuursrechtelijke handhavers zoeken indien noodzakelijk het overleg op met politie en OM en omgekeerd.

Overleg over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht is altijd noodzakelijk als de handhaver de bevinding na stap 1 heeft gepositioneerd in de middensegmenten (A4, B3, B4, C2, D2 en D1) of zware segmenten (C3, C4, D3 en D4) van de interventiematrix. Overleg kan ook zinvol zijn bij bevindingen die de handhaver weliswaar heeft gepositioneerd in de lichte segmenten van de interventiematrix (A1, A2, A3, B1, B2 en C1), maar waarbij er op grond van stap 2 sprake is van één of meer verzwarende aspecten.

In situaties waarin een handhavinginstantie een BSBm oplegt is overleg met het OM niet geïndiceerd en is strafrechtelijk optreden door het OM niet aan de orde.

Als de handhaver concludeert dat overleg over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht geïndiceerd is, wordt gehandeld op basis van vooraf tussen bestuursrechtelijke handhavinginstanties, politie en OM gemaakte algemene afspraken over hun samenspel. Alleen zo kan accuraat en effectief optreden in voorkomende gevallen worden gewaarborgd, in het bijzonder als er sprake is van spoed en heterdaad. Situaties waarin de vooraf gemaakte algemene afspraken niet voorzien, zullen apart door handhavinginstantie, politie en OM worden beoordeeld, in een regulier overleg of door middel van ad hoc overleg als snelheid vereist is. Uit het overleg volgt hoe de betreffende bevinding wordt opgepakt: alleen bestuursrechtelijk, bestuurs- én strafrechtelijk of alleen strafrechtelijk. Het laatste veelal startend met een opsporingsonderzoek onder leiding van de Officier van Justitie.

Tenslotte is, afgezien van de interventiematrix, aangifte bij het OM standaard als toezicht-houders de volgende ernstige bevindingen doen:

- Situaties waarin bewust het toezicht onmogelijk wordt gemaakt, zoals het weigeren van toegang, intimidatie, geweldsdreiging, fraude, vernietiging van bewijs en poging tot omkoping.
- Situaties waarin de toezichthouder constateert dat er opzettelijk mensen in gevaar worden gebracht, door onder andere: sabotage, vernieling of het bewust verstrekken van verkeerde informatie.

3.4 Stap 4 – Optreden met de interventiematrix

De landelijke handhavingstrategie 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. De handhaver gebruikt de interventiematrix van figuur 3 daarbij als volgt:

1. De handhaver kijkt naar de interventies in het segment van deze interventiematrix waarin hij de bevinding eerder met behulp van stap 1 (paragraaf 3.1) heeft gepositioneerd.
2. De handhaver kiest voor de minst zware (combinatie) van de in het betreffende segment opgenomen interventies, tenzij de handhaver motiveert dat een andere (combinatie van) interventie(s) in de betreffende situatie passender is.

De interventies in de (segmenten van de) matrix lopen van beneden naar boven op in zwaarte. In bijlage 2 staan alle interventies eveneens van licht naar zwaar toegelicht.

Waar in de matrix van figuur 3 'PV' staat betreft het de middelzware en zware segmenten die in stap 3 zijn afgestemd tussen handhavinginstantie en OM. Als in overleg is besloten dat het OM niet optreedt, zijn er in deze situaties de in figuur 3 aangegeven op herstel en/of op bestraffing gerichte bestuursrechtelijke interventies om te overwegen, en ook de BSBm als strafrechtelijke interventie.

| | | | | | | |
|--------------------------------------|----------|---|--|---|---|--|
| DE (MOGELIJKE) GEVOLGEN ZIJN: | 4 | Aanzienlijk, dreigend en/of onomekeerbaar | <p>Strafrecht BSBm / PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete</p> <p>Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD Verscherpt toezicht</p> | <p>Strafrecht BSBm / PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete</p> <p>Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht</p> | <p>Strafrecht BSBm / PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaaf of erkenning</p> <p>Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD</p> | <p>Strafrecht PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaaf of erkenning</p> <p>Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD</p> |
| | 3 | Van belang | <p>Strafrecht BSBm / PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete</p> <p>Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen</p> | <p>Strafrecht BSBm / PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete</p> <p>Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht</p> | <p>Strafrecht BSBm / PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete</p> <p>Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht</p> | <p>Strafrecht PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaaf of erkenning</p> <p>Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD</p> |
| | 2 | Beperkt | <p>Bestuursrecht herstellend Aanspreken / informereren</p> | <p>Strafrecht BSBm / PV</p> <p>Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen</p> | <p>Strafrecht BSBm / PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete</p> <p>Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht</p> | <p>Strafrecht PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete</p> <p>Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD</p> |
| | 1 | Vrijwel nihil | <p>Bestuursrecht herstellend Aanspreken / informereren</p> | <p>Bestuursrecht herstellend Aanspreken / informereren</p> | <p>Strafrecht BSBm / PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete</p> <p>Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek Waarschuwen</p> | <p>Strafrecht PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete</p> <p>Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen</p> |
| | | A | B | C | D | |
| | | <p>Goedwillend:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Onbedoeld • Proactief | <p>Moet kunnen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Onverschillig | <p>Calculerend:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bewust belem- merend en/of risico nemend | <p>Bewust en structureel / Crimineel:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fraude • Oplichting • Witwassen | |
| | | GEDRAG VAN DE OVERTREDER | | | | |

Figuur 3: De interventiematrix voor het bepalen van de eerste interventie(s) – zie ook bijlage 2

De handhaver zet de betreffende (combinatie van) interventie(s) in totdat sprake is van naleving. Als naleving binnen de door de handhaver bepaalde termijn uitblijft, pakt de handhaver direct door, door middel van het inzetten van een zwaardere (combinatie van) interventie(s). In algemene zin geldt voor termijnen het volgende:

- Gedragsvoorschriften dienen direct in acht genomen te worden. Hiervoor dient geen of hooguit een zeer korte termijn te worden gesteld om de overtreding te beëindigen en/of herhaling ervan te voorkomen.
- In alle andere gevallen – waaronder ook plannen of voorzieningen waarvoor investeringen vereist zijn – geldt: hoe urgenter de situatie des te korter de termijn. Daarbij rekening houdend met de technische en organisatorische realiseerbaarheid in die termijn.

Het optreden in stap 4, zoals tot nu toe beschreven, heeft betrekking op gedane bevinding(en) die op grond van de interventiematrix worden aangepakt. Uiteraard kunnen handhavinginstanties aanvullend ook hun toezichtstrategie bij het betreffende bedrijf als zodanig aanpassen, in de zin van bijvoorbeeld het verhogen/verlagen van de toezichtfrequentie, het initiëren van de herijking van de vergunningensituatie, et cetera.

3.5 Stap 5 – Vastlegging

De doorlopen stappen en genomen beslissingen worden verifieerbaar en transparant vastgelegd volgens de binnen de handhavinginstantie geldende administratieprocedures en -systemen, zodanig dat hieruit kan worden afgeleid dat is voldaan aan: het motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel, het verbod van willekeur en het verbod van misbruik van bevoegdheid.

Bijlage 1 – Begrippen

| Begrip | Toelichting |
|--------------------------------------|--|
| Beginselplicht tot handhaven | Uitgangspunt dat het bevoegd gezag verplicht is om op te treden bij een geconstateerde overtreding. De term 'beginselplicht' impliceert dat er omstandigheden kunnen zijn om van handhaven en/of het opleggen van een sanctie af te zien. Dit is in het recht geregeld via artikel 5:5 Awb (het bestuursorgaan legt geen bestuurlijke sanctie op voor zover voor de overtreding een rechtvaardigingsgrond bestond) en artikelen 39 en verder van het Wetboek van strafrecht (strafuitsluitingsgronden). Uit de rechtspraak volgt voorts dat overwogen kan worden van handhaven af te zien als er concreet zicht op legalisatie bestaat, of wanneer handhavend optreden zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen, dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien. |
| Bestuurlijk handhavingoverleg | Een overleg onder coördinatie van de provincie waaraan de handhavingpartners deelnemen. Het BHO stelt uitgaande van de landelijke handhavingprioriteiten de regionale / lokale handhavingprioriteiten vast. |
| Bestuurlijk Omgevingsberaad | Centraal bestuurlijk overleg over het stelsel VTH o.l.v de Minister van IenM, gericht op afstemming van de verschillende taken en verantwoordelijkheden. Aan het Bestuurlijk omgevingsberaad doen in ieder geval mee: de ministers van I&M en V&J, drie vertegenwoordigers van de omgevingsdiensten, vertegenwoordigers van de bevoegde overheden en het OM. |
| Bestuurlijke boete | Een boete die door een daartoe bevoegde overheidsdienst zonder tussenkomst van het OM of een rechter kan worden opgelegd. Het CJIB verzorgt de inning en incasso van bestuurlijke boetes van diverse overheidsdiensten, waaronder de NVWA, de Inspectie SZW en de Inspectie Leefomgeving en Transport. |
| Bestuurlijke strafbeschikking milieu | Een strafrechtelijke boete die bij strafbeschikking wordt opgelegd ter afdoening van relatief eenvoudige overtredingen. De gevallen waarin dit instrument kan worden toegepast zijn opgenomen in het Feitenboekje Bestuurlijke strafbeschikking milieu- en keurfeiten. |
| Bevinding | Waarneming die ten aanzien van een bepaald onderwerp van onderzoek tijdens een inspectie wordt gedaan. Na beoordeling ervan kunnen bevindingen leiden tot de kwalificatie wel/geen overtreding. |
| Functioneel Parket | Specialistisch, landelijk opererend onderdeel van het OM, dat zich toelegt op de bestrijding van complexe fraude en milieucriminaliteit. |
| Fysieke leefomgeving | De fysieke leefomgeving omvat de inrichting van de woonwijk/gemeente inclusief de wegen, parken, industrieterreinen. De kwaliteit van de fysieke leefomgeving wordt deels bepaald door de milieukwaliteit. |
| Gedoogstrategie | Een bestuurlijk vastgesteld document, waarin is vastgelegd in welke situaties en onder welke condities inzet van sancties tegenover overtreders tijdelijk achterwege kan blijven. |
| Handhaving | Het door toezicht bewerkstelligen en zo nodig met toepassing van bestuursrechtelijke of strafrechtelijke middelen bereiken dat de regelgeving wordt nageleefd. |
| Handhavingprogramma | Op onderkende risico's en vastgestelde prioriteiten gericht handhaving-activiteitenprogramma, inclusief financiering en capaciteit. |
| Interventie | Actieve handeling om een geconstateerd probleem op te lossen. |
| Legalisatietoets | Toets om na te gaan of legalisatie van een overtreding mogelijk is. |
| Motiveringsbeginsel | In de Algemene wet bestuursrecht vastgelegd beginsel dat de overheid haar besluiten goed moet motiveren: de feiten moeten kloppen en de motivering moet logisch en begrijpelijk zijn. |

| | |
|--------------------------|---|
| Nalevingstrategie | Bestuurlijk vastgesteld document, waarin is vastgelegd met welke instrumenten naleving wordt gerealiseerd en welke rol handhaving daarbinnen speelt. Een nalevingstrategie bevat in ieder geval een toezichtstrategie, een sanctiestrategie en een gedoogstrategie. |
| Normadressaat | Natuurlijke of rechtspersoon voor wie een bepaalde norm of voorschrift geldt. |
| OM | Openbaar Ministerie. |
| Omgevingsdiensten | Diensten van provincies en gemeenten voor de uitvoering van de VTH-taken. De Omgevingsdiensten werden eerder ook wel aangeduid als Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's). |
| Rechtsgelijkheid | Rechtsbeginsel dat bepaalt dat gelijke gevallen gelijk dienen te worden behandeld en ongelijke verschillend naar de mate van het verschil. |
| Rechtvaardigingsgrond | Omstandigheid die de wederrechtelijkheid van een handeling bij nader inzien wegneemt. Mogelijke reden om uiteindelijk geen sanctie op te leggen. |
| Sanctie | Straf of maatregel die wordt toegepast als rechtsregels worden overschreden. |
| Sanctiestrategie | Bestuurlijk vastgesteld document, waarin de basisaanpak voor het bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden bij overtredingen is vastgelegd. De sanctiestrategie omvat ten minste: <ul style="list-style-type: none"> a. een op elkaar afgestemd bestuursrechtelijk – strafrechtelijk optreden tegen overtreding van de gestelde milieunormen; b. een passende reactie op geconstateerde overtredingen; c. een stringenter reactie bij voortdurende van de overtreding; d. een regeling voor optreden tegen overtredingen door de eigen organisatie en andere overheden; e. transparantie over te stellen termijnen voor het opheffen van (standaard)overtredingen en over de zwaarte van sancties daarvoor. |
| Schulduitsluitingsgrond | Omstandigheid die de verwijtbaarheid van een handeling bij nader inzien wegneemt. Mogelijke reden om uiteindelijk geen sanctie op te leggen. |
| Strafuitsluitingsgronden | Er zijn twee categorieën strafuitsluitingsgronden: rechtvaardigheidsgronden en schulduitsluitingsgronden. Zie aldaar. |
| Strategische milieukamer | Overleg tussen het Functioneel Parket van het OM, de inspecteurs-generaal van de ILT, NVWA en de Inspectie SZW, de Nationale Politie, een vertegenwoordiging van de Omgevingsdiensten en het bestuurlijk bevoegd gezag. De SMK stelt de landelijke prioriteiten vast voor de strafrechtelijke handhaving en de afstemming van de strafrechtelijke handhaving op de bestuurlijke handhaving. |
| Toezicht | Het controleren of en in hoeverre wettelijke bepalingen worden nageleefd. |
| Toezichtstrategie | Bestuurlijk vastgesteld document, waarin is vastgelegd welke vormen van toezicht worden onderscheiden en wat de basiswerkwijze daarbij is. |
| VTH kwaliteitscriteria | Kwaliteitscriteria die inzichtelijk maken welke kwaliteit burgers, bedrijven en instellingen, maar ook overheden onderling en opdrachtgevers mogen verwachten bij de uitvoering of de invulling van taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH taken). |
| Zorgvuldigheidsbeginsel | In de Algemene wet bestuursrecht vastgelegd rechtsbeginsel, dat de overheid een besluit zorgvuldig moet voorbereiden en nemen: correcte handeling van de burger, zorgvuldig onderzoek naar de feiten en belangen, procedure goed volgen en deugdelijke besluitvorming. |

Bijlage 2 – Toelichting interventies van licht naar zwaar

Bestuursrecht herstellend

Aanspreken/informeren

Aanspreken/informeren is een informele interventie (geen wettelijke basis) naar aanleiding van een inspectie die ertoe moet leiden dat de normadressaat naleeft of in staat is na te leven.

Aanspreken/informeren gebeurt mondeling, door het verstrekken van schriftelijke informatie of door verwijzing naar websites. Aanspreken/informeren is vooral aan de orde bij goedwillende normadressaten die onbedoeld niet naleven en die gemotiveerd zijn de niet naleving zo snel mogelijk zelf op te lossen.

Waarschuwen – brief met hersteltermijn

Waarschuwen betekent dat de normadressaat naar aanleiding van een inspectie een waarschuwingsbrief ontvangt. Daarin is opgenomen welke maatregelen of voorzieningen getroffen moeten worden om na te leven en binnen welke (redelijke) termijn. In de brief staat ook dat de handhavinginstantie verdergaande bestuursrechtelijke interventies zal nemen (LOB, LOD), als blijkt dat de in de waarschuwingsbrief opgenomen maatregelen of voorzieningen niet zijn getroffen na het verstrijken van de termijn.

Bestuurlijk gesprek

Een bestuurlijk gesprek met (de leiding van) de normadressaat in kwestie is een aanvullende escalerende interventie op waarschuwen.

Verscherpt toezicht

Verscherpt toezicht als interventie betreft het naar aanleiding van een inspectie meer of intensiever toezicht houden op de normadressaat. Een bestuurlijk gesprek zal hier vaak aan vooraf gaan. Verscherpt toezicht moet worden aangekondigd, als ook onder welke voorwaarden het verscherpt toezicht weer zal worden opgeheven.

Last onder dwangsom – LOD

Een last onder dwangsom is een op herstel gerichte interventie voor het ongedaan maken van overtredingen en/of het voorkomen van verdere/herhaalde overtreding. De normadressaat krijgt een verplichting (een last) opgelegd om binnen een gegeven termijn de overtreding te beëindigen door iets te doen of na te laten op straffe van het verbeuren van een dwangsom wanneer de last niet tijdig wordt uitgevoerd. De op te leggen dwangsom moet voldoende hoog zijn om de overtreding te beëindigen. Een last onder dwangsom kan alleen worden opgelegd als hiervoor een wettelijke bevoegdheid bestaat.

Het opleggen van een last onder dwangsom gebeurt volgens zorgvuldig te volgen stappen. In het algemeen worden de volgende stappen doorlopen:

1. Bestuurlijke waarschuwing, dat wil zeggen: het bekend maken van het voornemen om een last onder dwangsom op te leggen met een hersteltermijn plus de termijn om zienswijzen bekend te maken. → Indien niet tijdig hersteld:
2. Sanctiebeschikking, dat wil zeggen: het opleggen van een last onder dwangsom met een hersteltermijn. → Indien niet tijdig hersteld:
3. Verbeuren en innen dwangsom.

Last onder bestuursdwang – LOB

Een last onder bestuursdwang is een op herstel gerichte interventie voor het ongedaan maken van een overtreding waarbij de handhavinginstantie, wanneer de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd, op kosten van de overtreder, een overtreding beëindigt door zelf daadwerkelijk in te (laten) grijpen. Een last onder bestuursdwang kan alleen worden toegepast als hiervoor een wettelijke bevoegdheid bestaat.

Voor de last onder bestuursdwang gelden dezelfde zorgvuldig te doorlopen stappen als voor de last onder dwangsom. Ook hier kan, bijvoorbeeld in spoedeisende situaties, van deze stappen worden afgeweken:

1. Bestuurlijke waarschuwing, dat wil zeggen: het bekend maken van het voornemen om een last onder bestuursdwang op te leggen met een hersteltermijn plus de termijn om zienswijzen bekend te maken. → Indien niet tijdig hersteld:
2. Sanctiebeschikking, dat wil zeggen: het opleggen van een last onder bestuursdwang met een hersteltermijn. → Indien niet tijdig hersteld:
3. Uitvoeren bestuursdwang.

In spoedeisende situaties en bij ernstige overtredingen is de last onder bestuursdwang de meest geschikte bestuursrechtelijke interventie. De handhavinginstantie kan verzoeken om onmiddellijke beëindiging van de overtreding. Als blijkt dat de normadressaat niet bereid is aan dit verzoek te voldoen, kan de handhavinginstantie zelf en in spoedeisende gevallen zonder voorafgaande last feitelijk optreden. Wel moet de handhavinginstantie zo spoedig mogelijk nadien alsnog een formele sanctiebeschikking uitvaardigen.

Tijdelijk stilleggen

Tijdelijk stilleggen betekent dat activiteiten of voertuigen als gevolg van de overtreding tijdelijk worden stilgelegd, tot de overtreding is hersteld en van naleving sprake is. Er kan aanleiding zijn om bij tijdelijk stilleggen beleid en/of politiek te informeren. Tijdelijk stilleggen kan onder de LOB vallen.

Bestuursrecht bestraffend

Bestuurlijke boete

Een bestuurlijke boete is een bestuurlijke bestraffende sanctie die door een daartoe bevoegde overheidsdienst zonder tussenkomst van het OM of een rechter kan worden opgelegd. Het CJIB verzorgt de inning en incasso van bestuurlijke boetes van diverse overheidsdiensten, waaronder de NVWA, de Inspectie SZW en de Inspectie Leefomgeving en Transport.

Een bestuurlijke boete houdt de onvoorwaardelijke verplichting in tot betaling van een geldsom en kan naast een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang worden opgelegd. Het opstellen van het boeterapport gebeurt door de toezichthouder/handhaver, maar de kennisgeving, beschikking en inning gebeuren door het boetebureau (o.a. CJIB). De maxima en bandbreedtes van boetebedragen zijn veelal vastgelegd in de wetgeving. Een belangrijk verschil met de BSBm is dat bezwaar en beroep bij het bestuursorgaan dienen te worden aangetekend, terwijl de normadressaat tegen de BSBm in verzet kan komen bij het OM.

Schorsen of intrekken vergunning, certificaat of erkenning

Als de normadressaat houder is van een begunstigend besluit (vergunning of ontheffing), dan kan het geheel of gedeeltelijk intrekken van dat besluit een passende interventie zijn. Deze interventie is met name passend als de normadressaat niet in actie komt naar aanleiding van eerdere correctieve interventies, zoals een last onder dwangsom. Het geheel of gedeeltelijk intrekken van een begunstigend besluit is een vergaande interventie die zorgvuldig moet worden voorbereid.

Exploitatieverbod, sluiting

Voor niet vergunningplichtige normadressaten bestaat de mogelijkheid op basis van de Fraudewet om het bedrijf te sluiten of de exploitatie ervan te verbieden. Ook dit zijn vergaande interventies die zorgvuldig moeten worden voorbereid en waarbij het informeren van beleid en politiek noodzakelijk is.

Strafrecht

Bestuurlijke strafbeschikking milieu – BSBm

De bestuurlijke strafbeschikking milieu is een op het strafrecht (artikel 257ba Wetboek van Strafvordering) gebaseerde interventie die daartoe bevoegde handhavinginstanties zonder tussenkomst van het OM kunnen opleggen. Voor feiten uit het zogenoemde 'Feitenboekje Bestuurlijke Strafbeschikking Milieu- en Keurfeiten' wordt een combibon uitgeschreven (geldboete) die ter afdoening wordt gezonden aan het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). De BSBm kan los van (óf óf), parallel met (én én) of volgtijdelijk aan (eerst...dan...) op herstel gerichte interventies worden ingezet.

De BSBm is bedoeld voor relatief eenvoudige overtredingen, waarbij er over de schuldvraag geen twijfel bestaat. De 'Richtlijn bestuurlijke strafbeschikkingbevoegdheid milieu- en keurfeiten' geeft in paragraaf 2.7 de beleidsvrijheid binnen gestelde grenzen aan en in paragraaf 2.8 de contra-indicaties

voor het uitvaardigen van een BSBm. Als geen BSBm kan worden uitgevaardigd is in veel gevallen overleg met het OM noodzakelijk.

Proces-verbaal (PV)

BOA's die een strafbaar feit vermoeden of constateren, kunnen een PV opmaken. Dit optreden valt onder het strafrechtelijk optreden dat in deze landelijke handhavingstrategie is geregeld. Een PV is de basis voor het verdere optreden van het OM dat kan leiden tot sancties als: een geldboete, een werkstraf, een gevangenisstraf, ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel, publicatie van het vonnis, stillegging van de onderneming en verbeurdverklaring.

BIJLAGE Leidraad handhavingsacties en begunstigingstermijnen

Een bestuursorgaan komt bij het bepalen van de hoogte van de dwangsom en het maximum van het te verbeuren bedrag een ruime mate van beleidsvrijheid toe. De hoogte van de dwangsom kan en moet op de ernst van de overtreding worden afgestemd (evenredigheid) en tot doel hebben de overtreding tegen te gaan of te voorkomen (effectiviteit). (art. 5:32 Awb).

Het bestuursorgaan stelt op grond van artikel 5.32b een bedrag vast waarboven geen dwangsom meer wordt verbeurd, waarbij de bedragen in redelijke verhouding dienen te staan tot de zwaarte van het geschonden belang en tot de beoogde werking van de dwangsom.

Deze leidraad biedt handhavers enig houvast bij het bepalen van de hoogte van een dwangsom en het maximum te verbeuren bedrag. Deze leidraad is niet uitputtend bedoeld maar bevat enkel voorbeelden. Het bestuursorgaan dient altijd zelf een deugdelijke motivering over de hoogte van de gekozen bedragen in het besluit op te nemen. De dwangsom dient voldoende prikkelend te werken, zodanig dat de overtreder de overtreding zal beëindigen. Bovendien mag de dwangsom niet zodanig hoog zijn dat deze als straf kan worden gezien.

Verlagende en verhogende factoren

Bij de *hoogte van de dwangsommen* in deze leidraad, moet rekening gehouden worden met de omvang van de onderneming en inrichting, omvang en ernst van de milieuschade, mate van overlast en de vereiste investeringen.

Gekeken kan worden o.a. naar de rechtsvorm, kapitaal, draagkracht, het aantal werknemers, de omzet en de winst van de onderneming. Voor de kleinere bedrijven kunnen genoemde bedragen verlaagd worden en voor de grote inrichtingen verhoogd. De hoogte van de gekozen bedragen en het maximum te verbeuren bedrag dienen tot doel te hebben de overtreding tegen te gaan of te voorkomen, reparatoir te zijn. Een maximum te verbeuren bedrag van bijvoorbeeld 10x (mag ook 25 x) is gekozen omdat de overtreding waarvoor de dwangsom wordt verbeurd wel telkens geconstateerd moet worden. De dwangsom mag niet het karakter van een straf krijgen, mag dus niet punitief zijn.

Ook de *begunstigingstermijn* kan verlengd of verkort worden. Uitgangspunt is hoeveel tijd nodig is om de overtreding te beëindigen (ABRvS 200904625/1). Daarbij geldt dat deze niet wezenlijk langer mag worden gesteld dan noodzakelijk om de overtreding te kunnen opheffen (ECLI:NL:RBMNE:2013:3750) en niet zo (onredelijk) lang het op gedogen gaat lijken (ABRvS 200405659/1 en ECLI:NL:RBDHA:2013:BZ9264).

Een en ander kan bijvoorbeeld afhankelijk zijn van derden (beschikbaarheid of levertijd van leveranciers e.d.).

Wanneer het niet mogelijk is de overtreding onmiddellijk te beëindigen schrijft de Raad van State een 'redelijke' termijn voor. In een uitspraak van de ABRvS 4 september 2002, nr. 200101199/1 werd een begunstigingstermijn van 17 uur redelijk geacht omdat de ondernemer in een vergelijkbare situatie al eerder binnen korte termijn een situatie had aangepast. Korte begunstigingstermijn zie ook: 201111981/1/A4 en ECLI:NL:RBSGR:2012:BX8539.

Na het verlopen van de begunstigingstermijn wordt de beschikking effectief werkend. Als niet is voldaan aan het gestelde in de dwangsombeschikking verbeurt de overtreder rechtens de opgelegde dwangsom.

Betaling van de dwangsom dient binnen 6 weken nadat deze van rechtswege is verbeurd (de overtreding is geconstateerd) plaats te vinden (art. 5.33 Awb).

Alvorens aan te manen tot betaling van de dwangsom, beslist het bestuursorgaan bij beschikking omtrent de invordering van een dwangsom. (art 5.37 Awb)

De bevoegdheid tot invordering van verbeurde bedragen verjaart een jaar na de dag waarop het bedrag is verbeurd (art. 5.35 Awb). Invordering zou de norm moeten zijn.

Verbeurde dwangsommen komen toe aan de rechtspersoon waartoe het bestuursorgaan dat de dwangsom heeft opgelegd, behoort.

Mocht de overtreding niet ongedaan zijn gemaakt, of verdere overtreding dan wel herhaling niet kunnen worden voorkomen dan is de prikkel mogelijk onvoldoende geweest en mogelijk de hoogte van de dwangsom te laag gekozen. Er is dan een mogelijkheid na het bereiken van het maximum een

nieuwe (hogere) last onder dwangsom op te leggen. Ook de hoogte van deze hogere dwangsom dient door het bestuursorgaan te worden gemotiveerd. Dat kan vaak al vrij simpel door aan te geven dat uit omstandigheden is gebleken dat de eerder opgelegde en verbeurde dwangsombedragen niet hebben geleid tot het beëindigen van genoemde

De eerder verbeurde dwangsommen blijven natuurlijk wel verschuldigd (als binnen een jaar na de dag waarop het bedrag is verbeurd de invordering is aangevangen)

Let op de kernbepalingen

Kernbepalingen zijn die bepalingen die binnen het besluit, de regeling of vergunning waarvan zij deel uitmaken, de kern vormen van de bescherming van de belangen waartoe die regeling of vergunning strekt.

Het Openbaar Ministerie (OM) meent dat het strafrecht in hoofdzaak dient te worden ingezet bij overtredingen van kernbepalingen binnen het milieurecht. Dat houdt in dat vaak naast het bestuursrecht ook strafrecht ingezet zal worden door een pv op te maken!

Zie de aanwijzing handhaving milieurecht OM:

http://www.om.nl/organisatie/beleidsregels/overzicht/milieu/@151355/aanwijzing_2/

| Milieu-compartment | Vergunning overtreding | Kwalificatie | Sanctie | Hoogte dwangsom | Begunstigings-termijn |
|--------------------|--|--------------|-----------------------------------|---|-----------------------|
| BODEM | Keuring tank niet (op tijd) uitgevoerd | Licht | Dwangsom | €350 p.w. max. 10X | 2 weken |
| | Geen vloestofdichte vloer of (lek)bak aanwezig | Matig | Dwangsom | €1750 p.w. max. 10X (evt. bedrag per m ²) | 1-3 maanden |
| | Vloer of (lek)bak niet bestand tegen chemische inwerking van stof | Matig | Dwangsom | €1750 p.w.. max. 10 X | 1-3 maanden |
| | Vloer niet gekeurd | Matig | Dwangsom | €1750 p.w.. max. 10 X | 1-3 maanden |
| | Stoffen in bodem brengen vervuilend en spoed vereist | Ernstig | PV + Bestuurs-dwang | NVT | 1 week |
| | Vloer aangelegd door een niet erkende instelling | Licht | Dwangsom | €1000 p.w.. max. 10 X | 1-3 maanden |
| | Keuring vloer door een niet erkende instelling | Licht | Dwangsom | €1000 p.w.. max. 10 X | 1-3 maanden |
| | Geen hemelwater bescherming of gecontroleerde afvoer aanwezig | Matig | Dwangsom | €1750 p.w.. max. 10 X | 1-3 maanden |
| | Lekbak onvoldoende gedimensioneerd in relatie op opslag | Matig | Dwangsom | €1750 p.w.. max. 10 X | 1-3 maanden |
| | Stoffen in bodem brengen niet of nauwelijks vervuilend, niet spoedeisend | Licht | Zelf laten verwijderen + Dwangsom | €500 p.o. max 10 x | 1-3 maanden |
| | Lekke leidingen veroorzaken bodemvervuiling, spoedeisend | Ernstig | PV+ Bestuurs-dwang | NVT | 1 week |
| | Geen vloestofdichte vloer rondom afleverzuil | Matig | Dwangsom | €1000 p.w. max. 10 x | 1 maand |

| Milieu-compartment | Vergunning overtreding | Kwalificatie | Sanctie | Hoogte dwangsom | Begunstigings-termijn |
|--------------------|---|----------------|------------------------------------|-------------------------|-----------------------|
| | Geen certificaat vloer | Licht | Dwangsom | €500 p.w. max. 10 x | 1 maand |
| | Vaatwerk / Accu's niet in lekbakken | Licht | Dwangsom | €500 p.o. max 10 x | 1 maand |
| | Tank niet tegen aanrijden beschermd | Licht | Dwangsom | €1000 p.w. max 10 x | 1 maand |
| | Ondergrondse tank niet gesaneerd | Matig | Dwangsom | €2500 p.w. max 10 x | 3 maanden |
| | Tank niet boven lekbak | Matig | Dwangsom | €1000 p.w. max 10 x | 2 maanden |
| | Opslag vaste mest niet op mestdichte plaat | Licht | Dwangsom | €500 p.w. max 10 x | 3 maanden |
| | Water/sludge controle niet uitgevoerd | Matig | Dwangsom | €500 p.o. max. 10 x | 1 maand |
| | PGS 30 overtreden | Matig | Dwangsom | €1750 p.w. max. 10 x | 1 maand |
| | Geen Grondwatermonitoring | Matig | Dwangsom | €1750 p.w. max. 10 x | 1 maand |
| | Maatwerkvoorschrift niet naleven | Matig | Dwansom | €1750 p.w. max. 10 x | Situationeel |
| | Verkennd bodemonderzoek niet uitgevoerd | Matig | Dwangsom | €1000 p.w. max. 10 x | 1 maand |
| | Nul- en eindsituatie niet uitgevoerd | Matig | Dwangsom | €1750 p.w. max. 10 x | 3 maanden |
| | Onvoldoende toezicht en instructies | Matig | Dwangsom | €1750 p.w. max. 10 x | 1 week |
| | Het niet of onvoldoende uitvoeren van beheermaatregelen in de bedrijfsvoering | Matig -Ernstig | PV +Dwangsom (evt. Bestuurs-Dwang) | €1750 p.w. max. 10 x | 1 week |
| | Financiële zekerheid | Matig | Dwangsom | €1750 p.w. max. 10 x | 1 maand |
| | nieuw geval van bodemverontreiniging ikv zorgplicht Wbb niet gemeld | Matig | Dwangsom | €1750 p.w. max. 10 x | 1 maand |
| LUCHT | Overschrijding emissie eisen | Zwaar | Dwangsom | €2500 p.d. max. €50.000 | 2 weken |
| | Metingen niet correct Uitgevoerd | Licht | Dwangsom | €250 p.d. max. 10 X | 1 maand |
| | Gasafvoer niet conform BEES | Matig | Dwangsom | €1750 p.w. max. 10 X | 1 maand |
| | Schoorsteen niet op hoogte | Matig | Dwangsom | €1750 p.w. max. 10 X | 1-3 maanden |
| | Onderzoek emissiebepalingen niet uitgevoerd | Matig | Dwangsom | €1750 p.w. max. 10 X | 1-3 maanden |
| | Voorschriften stankhinder niet naleven / geuroverlast veroorzaken | Matig | Dwangsom | €1750 p.w. max. 10 X | 1 maand |

| Milieu-compartment | Vergunning overtreding | Kwalificatie | Sanctie | Hoogte dwangsom | Begunstigings-termijn |
|--------------------|---|--|-------------------|--|--|
| | Stofoverlast Veroorzaken (oa door ontbreken stoffilter) | Matig | Dwangsom | €500 p.o. max. €25000 | 1-3 maanden |
| | Ontbreken filter installatie | Matig | Dwangsom | €1750 p.w. max. 10 X €17500 | 1-3 maanden |
| | Ontbreken dampretour stage II | Matig | Dwangsom | €1000 p.w. max 10 x | 2 maanden |
| | Ontbreken ontgeuringsinstallatie | Matig | Dwangsom | €1000 p.w. max 10 x | 2 maanden |
| | Maatwerkvoorschrift | Matig | Dwangsom | €1750 p.w. max. 10 x | Situationeel |
| | Ontbreken CFK logboek | | Dwangsom | €250 p.w. max 10 x | 1 maand |
| WATER | Lozen afvalwater zonder of i.s.m. vergunning | Ernstig | PV Bestuurs-dwang | NVT | 1 dag |
| | Lozen afvalwater zonder of ism vergunning | Matig | PV Bestuurs-dwang | NVT | 1 week |
| | Olie/water/vetscheider niet (tijdig) legen | Matig | Dwangsom | €500 p.w. max. 10 X | 1 week |
| | Niet meten of niet aanleveren van de analyses | Matig | Dwangsom | €500 p.o. max. €50.000 | 1 maand |
| | Monstervoorziening niet aanwezig | Matig | Dwangsom | €1750 p.w. max. 10 X | 1 maand |
| | Overschrijding eisen emissie (parameter afhankelijk) | Matig | Dwangsom | €500 p.o. max. €50.000 | 2 weken |
| | Overschrijding metaalgehalte per metaal: Tot 25 mg/liter afvalwater >25-50 >50-100 >100-200 >200 | Licht Matig Ernstig Ernstig | Dwangsom | €750 €1500 €2000 €2500 €3000 p.o max. 10 X | situationeel |
| | Overtreding administratief voorschrift | Matig | Dwangsom | €250 p.d. max. 10 X | 2 weken |
| | Niet melden calamiteiten / ongewone voorvallen | Matig | Dwangsom | €2500 p.o. max. 10 X | 1 dag na plaatsvinden calamiteit/ongeval |
| | Geen melding Bbk en Lozingenbesluit vaste objecten | Matig | Dwangsom | €1000 p.d. max. 10 X | 1 dag na start werkzaamheden |
| | Overtreding maatwerkvoorschrift | Matig | Dwangsom | €1750 p.w. max. 10 x | situationeel |
| | Illegale grondwateronttrekking (Gww) (vergunbaar) | Matig | PV | NVT | 1 dag |
| | Grondwateronttrekking | Licht | Dwangsom | €2,50 p. m ³ | 1 week |
| | Grondwateronttrekking | Matig | Dwangsom | €2,50 p. m ³ | 1 week |
| | Grondwateronttrekking | Ernstig | PV Bestuurs-Dwang | NVT | 1 dag |

| Milieu-compartment | Vergunning overtreding | Kwalificatie | Sanctie | Hoogte dwangsom | Begunstigings-termijn |
|-----------------------------|---|--------------|---------------------|----------------------------|-----------------------|
| | 3.4 / 3.26 loz. besl buiten inri gewasbeschermings middelen | Matig | Dwangsom | €250 p.w. max. 10 X | 1 maand |
| | 3.4 / 3.26 loz. besl buiten inri gewasbeschermings middelen | Ernstig | Dwangsom | €500 p.w. Max. 10 x | kort |
| | 3.4 / 3.26 loz. besl buiten inri gewasbeschermings Middelen | Ernstig | PV | NVT | 1 dag |
| GELUID EN TRILLINGEN | Overschrijding Geluidsniveau (incidenteel) | Matig | Dwangsom | €500 p.o. max. 10 x | 1 week |
| | Overschrijding Geluidsniveau (structureel) | Matig | Dwangsom | €1000 p.d. max. 10 X | 1 week |
| | Overlast, in werking buiten vergunde uren | Matig | Dwangsom | €1000 p.o. max. 10 X | 1 dag |
| | Niet meten | Licht | Dwangsom | €150 p.d. max. 10 X | 1 maand |
| | Voorzieningen Niet aangebracht | Matig | Dwangsom | €1750 p.w. max. 10 X | 1-3 maanden |
| | Voorschriften m.b.t. gedrag niet naleven | Matig | Dwangsom | €500 p.o. max. 10 X | 1 dag |
| | Niet voldoen Aan voorschriften m.b.t. trilling | Matig | Dwangsom | €1750 p.w. max. 10 X | 1-3 maanden |
| | Maatwerkvoorschrift | Matig | Dwangsom | €1750 p.w. max. 10 x | situationeel |
| AFVAL | Opslag niet overeenkomstig voorschriften | Matig | Dwangsom | €500 p.o. max. 10 X | 1-3 maanden |
| | BA niet regelmatig afvoeren | Licht | Dwangsom | €500 p.o. max. 10 X | 1-3 maanden |
| | GA afval niet correct afvoeren | Matig | Dwangsom | €500 p.o. max. €50.000 | 1 maand |
| | Niet registreren verwijdering GA | Licht/Matig | Dwangsom | €1750 p.o. max. 10 X | 1 maand |
| | Niet vergunde opslag BA | Matig | Dwangsom | €1750 p.w. max. 10 X | 1 maand |
| | Niet vergunde opslag GA | Matig | Sluiting / Dwangsom | €5000 p.w. max. 10 X | 2 weken |
| | Verbranden afval | Matig | Pv/dwangsom | €500 – 2500 p.o. max. 10 X | 2 weken |
| | Niet scheiden | Matig | Dwangsom | €1000 p.o. | 1 maand |
| | Zwerfafval | Licht | Dwangsom | 250 p.o. | 1 dag |
| | Maatwerkvoorschrift | Matig | Dwangsom | €1750 p.w. max. 10 x | situationeel |

| Milieu-compartment | Vergunning overtreding | Kwalificatie | Sanctie | Hoogte dwangsom | Begunstigings-termijn |
|---|---|--------------|----------|---|-----------------------|
| (EXTERNE) VEILIGHEID | Geen blusmiddelen of onjuist / niet aangesloten | Ernstig | Dwangsom | €100 p.d. per overtreding max. 10 x | 2 weken |
| | Keuring blusmiddelen Niet juist | Matig | Dwangsom | €50 p.d. per overtreding max. 10 x | 2 weken |
| | Opslag gev. stoffen niet Conform voorschriften | Matig | Dwangsom | €2500 p.w. max 10 x | 1 maand |
| | Bordjes (roken en vuur verboden) ontbreken | Licht | Dwangsom | €100 p.d. per overtreding max. 10 x | 2 weken |
| | Constructie onvoldoende Brandwerend | Matig | Dwangsom | €2500 p.w. max 10 x | 1-3 maanden |
| | Maatwerkvoorschrift | Matig | Dwangsom | €1750 p.w. max. 10 x | situationeel |
| RUIMTELIJKE INRICHTING EN BOUW | Illegale steiger aangebracht | Matig | Dwangsom | €50 p.w. per meter steiger max. 10 x | 1 maand |
| | Illegale bebouwing kwalificatie licht | Licht | Dwangsom | €1000 p.w. max. 10 x | Min. 6 weken |
| | Illegale bebouwing kwalificatie matig | Matig | Dwangsom | €1500 p.w. max. 10 x | Min. 6 weken |
| | Illegale bebouwing kwalificatie ernstig | Ernstig | Dwangsom | €2000 p.w. max. 10 x | Min. 6 weken |
| | Bouwen in afwijking van de vergunning, kwalificatie licht | Licht | Dwangsom | €1000 p.w. max. 10 x | Min. 6 weken |
| | Bouwen in afwijking van de vergunning, kwalificatie matig | Matig | Dwangsom | €1500 p.w. max. 10 x | Min. 6 weken |
| | Bouwen in afwijking van de vergunning, kwalificatie ernstig | Ernstig | Dwangsom | €2000 p.w. max. 10 x | Min. 6 weken |
| | Illegaal terras | Matig | Dwangsom | €50 p.d. per m ² overtreding max. 10 x | 1 week |
| | Illegale standplaats | Matig | Dwangsom | €50 p.d. per m ² per overtreding max. 10 x | 1 week |
| | reclamebord | Licht | Dwangsom | €250 p.d. per m ² bord per overtreding max. 10 x | 1 week |
| | Uitstalling bij winkel | Licht | Dwangsom | €50 p.d. per m ² per overtreding max. 10 x | 1 week |

| Milieu-compartment | Vergunning overtreding | Kwalificatie | Sanctie | Hoogte dwangsom | Begunstigings-termijn |
|-------------------------|---|--------------|------------------------------------|---|-------------------------|
| | Gebruik gemeentegrond | Licht | Dwangsom | €50 p.w. per m ² per overtreding max. 10 x | 1 maand |
| | Maatwerkvoorschrift | Matig | Dwangsom | €1750 p.w. max. 10 x | situationeel |
| ILLEGAAL GEBRUIK | Illegale bewoning (bij)gebouwen | Matig | Dwangsom | €1500 p.w. max. 10 x | Min. 6 weken |
| | Overig Illegaal gebruik | Matig | Dwangsom | €1500 p.w. max. 10 x | Min. 6 weken |
| | Permanente bewoning recreatiewoningen | Matig | Dwangsom | €1500 p.w. max. 10 x | Min. 6 weken |
| ALGEMEEN | Onveilige opstelling gasflessen | Matig | Dwangsom | €50 per fles p.d. max. 10 x | 1 week |
| | Keuringstermijn gasfles verlopen | Matig | Dwangsom | €100 p.fles. p.w. max 10 x | |
| | Niet melden van calamiteiten/ meldingen ongewone voorvallen (H17 Wm) | Matig | Dwangsom/pv | €2500 p.o. max 10 x | 1 dag |
| | Parkeervoorschriften niet naleven | Licht | Dwangsom | €250 p.o. max 10 x | 1 dag |
| | Niet indienen of tijdig indienen van rapporten (geluids-, mjev en dergelijke) | Matig | Dwangsom | €500 p.d max. € 12500 | 1 week |
| | Wijzigingen t.a.v. vergunning niet gemeld | Matig | Dwangsom | €250 p.d. max. €1250 | 1 maand |
| | Inrichting niet schoon | Licht | Dwangsom | €500 p.w. max 10 x | 1 week tot max. 1 maand |
| | Losplaats onvoldoende gemarkeerd | Licht | Dwangsom | €250 p.k. max. 10x | 1 maand |
| | Verbranden afval binnen de inrichting | Matig | Dwangsom | €500- 2500 p.o. max 10 x | 1 dag |
| | Niet voldoen aan onderhoud/controle stookinstallatie | Licht | Dwangsom | 250 p.w. max. 10x | 1 maand |
| | Geen doeltreffende maatregelen tegen ongedierte | Licht | Dwangsom | €250 p.o. max 10 x | 1 week |
| | Afleveren vuurwerk aan personen jonger dan 16 jr. | Matig | Dwangsom | €500 p.o. max 10 x | 1 dag |
| | In werking zonder vergunning, geen aanvraag maar geen opzet | Matig | Dwangsom (aangeven aanvraag doen) | €1.000 p.d. max. €50.000 | 2 maanden |
| | In werking zonder vergunning, geen aanvraag en ook geen aanvraag wil doen | Ernstig | Sluiting of reparatoir optreden OM | NVT | |

| Milieu-compartment | Vergunning overtreding | Kwalificatie | Sanctie | Hoogte dwangsom | Begunstigings-termijn |
|--------------------|--|---------------|-------------------------------------|-----------------------------------|-----------------------|
| | Mestbassin niet overeenkomstig de bouwtechnische richtlijnen | Matig | Dwangsom | €2500 p.w. max 10 x | 1-3 maanden |
| | In werking zonder vergunning met aanvraag nog niet van kracht | Matig | Evt. gedoogbeschikking ¹ | NVT | |
| ENERGIE | Energiebesparende maatregel niet realiseren | Matig | Dwangsom | Per maatregel €250 p.w. max. 10 x | 3-6 maanden |
| | Energiebesparende maatregel uit bijl. 10 NIET realiseren | Matig/ernstig | Dwangsom | Per maatregel €500 p.w. Max 10x | 3-6 maanden |
| | Doelmatig Beheer en Onderhoud (DBO, voorheen good housekeeping maatregelen) NIET uitvoeren | Matig | Dwangsom | Per maatregel €250 p.w. max. 10 x | 1-3 maanden |
| ALGEMEEN | | | | | |
| Cumulatie | Cumulatie van meerdere overtredingen in aantal van 4-6 | Matig | Dwangsom | € 10.000 p.w. max. 10x | nvt |
| Groene wetgeving | Na illegaal kappen niet herplanten | Matig | Dwangsom | €750 p.w. max. 10x | 1 week |

N.B.

Let er op dat u het aantal malen dat de dwangsom wordt verbeurd niet te groot neemt.

Uw bestuur heeft gemotiveerd voor een bepaalde termijn en een maximum te verbeuren totaalbedrag gekozen. Als dat 50 of meer maal wordt verbeurd, wordt daarmee impliciet aangegeven dat kennelijk óf niet voor de juiste termijn is gekozen óf dat het bestuur het niet ernstig genoeg heeft gevonden om handhavend op te treden.

Het is te adviseren om het bestuur bij het nemen van het besluit tot het opleggen van bestuursdwang, meteen ook het besluit tot het starten van de incasso van de te verbeuren dwangsommen voor te leggen.

| Afkortingen | betekenissen |
|----------------|---|
| BA | Bedrijfsafval |
| GA | Gevaarlijk afval |
| Lotv | Lozingenbesluit open teelt en veehouderij |
| p.d | per dag (niet per werkdag) |
| p.o. | per overschrijding / per overtreding |
| p.w. | per week |
| p.m. | Per maand |
| Wm / Activbesl | Wet milieubeheer / Activiteitenbesluit |
| | |