



VTH-Beleidsplan 2020-2024
Gemeente Hardenberg

Colofon

Titel	: VTH-Beleidsplan 2020-2024
Opdrachtgever	: Gemeentebestuur Hardenberg
Kenmerk/Projectnummer	:
Datum	: 24 maart 2020
Projectomschrijving	: Actualisatie van het VTH-Beleidsplan dat ter vaststelling wordt aangeboden aan het college en bekend wordt gemaakt aan de raad. Het plan bevat de strategische en operationele beleidskaders die de gemeente hanteert voor het managen van de fysieke leefomgeving. De actualisatie is nodig in verband met de komst van de Omgevingswet, nieuwe wettelijke eisen en de oprichting van de Omgevingsdienst IJsselland. De gemeente voldoet hiermee aan de wettelijke eisen en geeft ook verdere invulling aan de eigen bestuurlijke beleidsaccenten en doelen. De beleidsaccenten en prioriteiten zijn gericht op het beschermen en het binnen de gestelde kaders benutten van de leefomgeving door inwoners, bedrijven en bezoekers van de gemeente.
Uitvoering	: Erik Mossel/Sandra Schürmann

Inhoud

Deel A Algemeen VTH Beleid.....	1
1 Aanleiding en doel.....	1
1.1.1 Doel VTH beleidsplan.....	1
1.1.2 Reikwijdte VTH beleid.....	1
1.2 Aanleiding.....	2
1.3 Visie en ambitie.....	3
1.3.1 Visie en VTH-beleid.....	3
1.3.2 Integraal werken.....	3
1.3.3 Risicogericht.....	4
1.3.4 Betrouwbaar: doen wat we moeten doen.....	4
1.3.5 Transparant.....	4
1.3.6 Professioneel: kwaliteit, kennis en kunde.....	5
1.3.7 Verantwoordelijkheid waar deze hoort.....	5
1.3.8 Samen.....	5
1.3.9 Omgevingsdienst IJsselland.....	5
1.3.10 Politie en OM.....	5
1.3.11 Veiligheidsregio IJsselland.....	6
1.3.12 Provincie Overijssel.....	6
1.3.13 Waterschappen.....	6
1.3.14 Bibob en ondermijning.....	6
1.3.15 De rol van de Boa in de aanpak van ondermijning.....	7
1.3.16 Programmatisch werken.....	7
1.3.17 WAT zijn de prioriteiten voor Hardenberg?.....	8
1.3.18 Hoe werken wij aan de prioriteiten en de doelen?.....	9
1.3.19 Uitwerking strategische doelstellingen.....	10
2 Uitvoeringskader VTH: de naleefstrategie voor de gemeente.....	11
(inclusief de Boa organisatie).....	11
2.1 De naleefstrategie en de onderdelen.....	11
2.1.1 Inzet van VTH-instrumenten.....	11
2.1.2 Samenhang in preventie, toezicht en sanctie.....	12
2.2 Preventie- of communicatiestrategie.....	13
2.2.1 Maatschappelijke controle stimuleren.....	13
2.2.2 Hoe communiceren we?.....	14
2.3 Vergunningenstrategie.....	14
2.3.1 Doel.....	14
2.3.2 Integraal werken is ons uitgangspunt.....	14
2.3.3 Casemanagement vergunningverlening.....	15
2.3.4 Strategie nieuwe beschikkingen.....	15
2.3.5 Werken met actuele vergunningen (m.n. Milieuvergunningen en opdracht aan de OD IJsselland).....	16

2.3.6 Intrekken vergunningen.....	16
2.3.7 Uitgangspunten vergunningverlening.....	17
2.4 Toezichtstrategie.....	18
2.4.1 Wat is toezicht?.....	19
2.4.2 Integraal toezicht.....	19
2.4.3 Toezicht tijdens de verschillende fasen van een bouwwerk.....	20
2.4.4 Toezicht en gedoogsituaties.....	21
2.5 Handhavingstrategie.....	21
2.5.1 Klachten en ongewone voorvallen.....	21
2.5.2 Handhavingsstrategie (op basis van de Landelijke Handhaving Strategie(LHS)).....	21
2.5.3 (Landelijke) Handhavingsstrategie.....	22
2.5.4 Stappen handhaving:.....	23
2.5.5 Landelijke Sanctiestrategie.....	25
2.5.6 Keuze bestuursrechtelijke sanctiemiddelen.....	25
2.5.7 De keuze tussen last onder bestuursdwang en last onder dwangsom.....	26
2.5.8 Last onder dwangsom.....	26
2.5.9 Last onder bestuursdwang.....	26
2.5.10 Ongedaan maken van de overtreding op kosten van de overtreder.....	26
2.5.11 Bereidheid overtreder.....	26
2.5.12 Samenloop sanctiemiddelen.....	26
2.5.13 Begunstigingstermijn.....	26
2.5.14 Modaliteit dwangsom.....	27
2.5.15 Keuze hoogte dwangsom.....	27
2.5.16 Effectueren handhavingsbesluit.....	28
2.5.17 Inzet buitengewone opsporingsambtenaren (Boa's).....	28
2.5.18 Overtredingen van eigen organisatie of andere overheid.....	28
2.5.19 Handhaven bij gedoogsituaties.....	28
2.5.20 Partieel handhaven/partieel gedogen.....	29
2.6 Gedoogstrategie.....	29
2.6.1 Inleiding.....	29
2.6.2 Integrale beoordeling om te gedogen.....	29
3 Bijlage 1: Begrippenlijst.....	32
3.1 Toetsingskader vergunningverlening.....	33
3.1.1 Kaders ruimte.....	33
3.1.2 Kaders voor beoordeling initiatieven.....	33
3.1.3 Beoordeling initiatieven die niet passen binnen de regels.....	33
3.1.4 Van sturen op kwantiteit naar sturen op kwaliteit.....	34
3.2 Kaders bouw, aanleg en sloop.....	35
3.2.1 Kaders voor toetsing omgevingsvergunningen bouw.....	35
3.2.2 Prioritaire toetsing in Hardenberg.....	35
3.2.3 Toetsing bij erfgoed met monumentenstatus.....	36
3.2.4 Toetsing op welstand.....	36
3.2.5 Meldingen sloop met asbest.....	37
3.2.6 Melding sloop zonder asbest.....	37
3.2.7 Wijzigingen en ontwikkelingen bouwregelgeving.....	37

3.2.8 Wet natuurbescherming.....	37
3.3 Kaders permanente bewoning recreatieverblijven.....	38
3.4 Kaders voor milieubelastende activiteiten.....	38
3.5 Kaders vanuit APV en bijzondere wetten.....	40
3.5.1 Drank- en Horecawet.....	40
3.5.2 Evenementenbeleid.....	40
3.5.3 Kapbeleid.....	42
 Deel B Specifiek VTH beleid.....	 44
 4 Specificering Toezichtessenties.....	 44
4.1 Toezicht ruimte.....	44
4.2 Toezicht op bouw, aanleg en sloop.....	44
4.3 Toezicht op permanente bewoning recreatieverblijven.....	45
4.4 Toezicht op Milieubelastende activiteiten.....	46
4.5 Toezicht op APV en bijzondere wetten.....	46
4.5.1 Boa's.....	46
4.5.2 Kap en herplantverplichting.....	47
4.5.3 Toezicht op Drank- en Horecawet.....	47
4.5.4 Bemiddeling.....	48
Bijlage 1: Ontwikkelingen Omgevingswet en VTH-beleid.....	49
Omgevingswet in kort bestek.....	49
Implementatie Omgevingswet.....	49
Bijlage 2 Ontwikkelingen VTH-beleid.....	51
Bijlage 3 LHS.....	52
Bijlage 4 Leidraad sancties en begunstigingstermijnen.....	53
Bijlage 5: Overzicht van toetsingsmatrices bouw.....	54
Bijlage 6: strategische doelstellingen.....	55
De strategische doelstellingen zoals verwoord hoofdstuk 1 zullen 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.....	55
Algemene doelen.....	55
Vergunningverlening alle taken.....	55
Taakveld bouw, sloop en monumenten.....	59
Ruimte en tegengaan permanente bewoning.....	62
Milieu.....	63
APV en bijzondere wetten.....	64

Deel A Algemeen VTH Beleid

1 Aanleiding en doel

Voor u ligt het algemene en integrale VTH-Beleidsplan van de gemeente Hardenberg. In dit plan stellen wij het algemene beleid voor Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) voor de fysieke leefomgeving vast voor de periode 2020-2023. Het beleid is gericht op de VTH-taken op het terrein van:

Taakveldindeling VTH	Indeling "fysieke leefomgeving" Omgevingswet
▪ Ruimte; ▪ Bouw (aanleg, verbouw, sloop en monumenten); ▪ Permanente bewoning recreatieverblijven; ▪ Milieu; ▪ APV en bijzondere wetten, met specifiek aandacht voor Drank- en Horecawet en evenementen.	bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, water, bodem, lucht, landschappen, natuur, cultureel erfgoed, werelderfgoed.

1.1.1 Doel VTH beleidsplan

Dit VTH-Beleidsplan heeft als doel de ambities van de gemeente voor de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving vast te stellen. De gemeente gebruikt het plan ook als algemeen beleidsmatig kader voor de uitvoering, voor het overleg met de uitvoeringsorganisaties, initiatiefnemers en/of betrokkenen, de gemeentelijke voorlichting over het VTH-beleid en in de samenwerking met de partners.

1.1.2 Reikwijdte VTH beleid

Reikwijdte VTH beleid (voor Omgevingswet)	Reikwijdte na invoering van de Omgevingswet (taakuitbreiding voor de gemeente op het terrein van bodemsaneringen en ontgroningen)
Het VTH beleid heeft betrekking op de uitvoering en handhaving van de basistaken van de omgevingsdienst en de Wabo taken die de gemeente zelf uitvoert en enkele autonomie taken. De wetten en daaruit voortvloeiende nader opgestelde regels waarvoor in de wet als het bevoegd gezag is aangewezen één van de onderstaande : -de burgemeester - Vuurwerkevenementen (vvgb) - APV -het college van burgemeester en wethouders - Wet algemene bepalingen omgevingsrecht	De Omgevingswet wijst het college van burgemeester en wethouders aan met daarop uitzonderingen wanneer het college van gedeputeerde staten of de minister bevoegd zijn. Omgevingswet Omgevingsbesluit Besluit Bouwwerken Leefomgeving Besluit Activiteiten Leefomgeving Besluit kwaliteitseisen Leefomgeving Ca. 10 Ministeriele regelingen Omgevingsplan (i.p.v. bestemmingsplan) APV

- Wet ruimtelijke ordening en bestemmingsplannen - Woningwet - Wet erfgoed (Monumentenwet) - Huisvestingswet - Wet milieubeheer - Wet geluidhinder - Wet bodembescherming - Wet Natuurbescherming (Wnb); - Wet inzake de luchtverontreiniging - Wet op de Kansspelen - Drank- en horecawet - Algemene plaatselijke verordening - Wet veiligheidsregio's - Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Bibob) - Wet basisregistratie ondergrond En op deze wetten gebaseerde besluiten (AMvB's) en Ministeriele regelingen en verordeningen.	Drank en Horecawet Wet op de kansspelen Wet Bibob
--	--

In het VTH-Beleidsplan staan de beleidsmatige keuzes voor de VTH-taken die wij de komende vier jaar zelf uitvoeren, dan wel uit laten voeren door de Veiligheidsregio IJsselland en de Omgevingsdienst IJsselland (de gemeenschappelijke regelingen). De gemaakte keuzes en gestelde prioriteiten werken wij jaarlijks uit in het Uitvoeringsprogramma VTH. Deze combinatie van een vierjarig beleidsplan met een jaarlijks uitvoeringsprogramma maakt het mogelijk flexibel in te spelen op actualiteiten. Vervolgens leggen wij in het jaarverslag verantwoording af van de uitvoering van de activiteiten en de behaalde resultaten. Daarnaast toetsen wij de actualiteit en de prioriteiten van het beleid via de jaarlijkse verslagen en het bereikte resultaat. Zo nodig stellen wij het beleid en de aanpak bij in het volgende Uitvoeringsprogramma VTH.

Het VTH-Beleidsplan wordt, net zoals het VTH-uitvoeringsprogramma en het VTH-jaarverslag, vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders en bekend gemaakt aan de gemeenteraad (conform het Besluit omgevingsrecht artikel 7.2).

De provincie Overijssel toetst, in de rol van Interbestuurlijk Toezicht IBT) of de gemeente aan deze wettelijke eisen voldoet.

1.2 Aanleiding

De gemeente Hardenberg beschikte over een integraal beleidskader voor de uitvoering van haar VTH-taken, het VTH beleidskader 2017-2021. Om verschillende redenen is gekozen voor tussentijdse actualisatie van het algemene VTH beleid 2017-2021:

- Nieuwe wettelijke eisen voor VTH beleid, met daarin eisen m.b.t. vergunningenverlening als nieuw element ¹;

¹ Wet VTH en Besluit VTH (wetswijzigingen per 1-7-2017 in de WABO en het Besluit Omgevingsrecht), per 2021 Hoofdstuk 18 van de Omgevingswet

- Komst van de Omgevingswet en de voorbereiding op de inwerkingtreding 1-1-2021²;
- Ontvlechting van de Bestuursdienst Ommen-Hardenberg;
- Operationeel worden van de Omgevingsdienst IJsselland en het beleid dat hoort bij het opdrachtgeverschap van het bevoegd gezag, de gemeente;
- Toetsing van het VTH beleid door de provincie (IBT) en aanbevelingen voor verbetering en actualisatie van het VTH beleid 2017-2021.

Voor de afzonderlijke taakvelden zijn vaak specifieke beleidsnotities vastgesteld. Bijvoorbeeld voor bouw, Drank- en Horecawet, kap en evenementen. Deze specifieke beleidsnotities blijven bestaan en worden ook periodiek getoetst op actualiteit en waar nodig aangepast. De prioriteiten en doelen uit die notities zijn opgenomen in deel B van dit beleid. Daarmee bundelt het nieuwe VTH-Beleidsplan het beleid het tot nu toe versnipperde beleid in één integraal document met de algemene en specifieke ambities en doelen die de gemeente gebruikt met als doe het benutten maar ook beschermen van de fysieke leefomgeving. Op deze wijze worden de schaarse middelen zo gericht mogelijk ingezet op de basis van risicoanalyse gestelde prioriteiten.

1.3 Visie en ambitie

1.3.1 Visie en VTH-beleid

Het stellen van regels, het houden van toezicht op de naleving van regels en het optreden tegen overtredingen is een kerntaak van ons. Wij willen hiermee voorkomen dat het overtreden van regels de belangen van de overheid, burgers en de fysieke leefomgeving schaadt. Onze visie daarop is:

Visie

*We willen een mooie, schone, veilige, gezonde en duurzame gemeente.
Om dit te behouden en verbeteren naast benutten voeren we onder meer vergunningverlening,
toezicht en handhaving uit.*

*Bij het uitvoeren daarvan werken we samen, integraal, risicogericht, zijn betrouwbaar, transparant
en professioneel, en leggen de verantwoordelijkheden daar waar deze horen.*

Wij verstaan onder deze bestuurlijke uitgangspunten:

1.3.2 Integraal werken

Wij werken als 1- loket en zorgen voor een integrale beoordeling van vergunningaanvragen en meldingen met als doel: *(hierin zijn de doelen OW al meegenomen)*

- (Integraal) Beschermen en benutten fysieke leefomgeving;
- Verbeteren van de (integrale) dienstverlening;
- Korte doorlooptijden van besluitvormingsprocessen;
- Goede en tijdige participatie van burgers en bedrijven bij besluitvorming;
- Transparantie en inzicht in procedures en processen;
- Integrale en samenhangende besluiten.

Het vereiste van integrale benadering van het VTH werk blijkt ook uit de doelstellingen van de Wabo (en later de Omgevingswet) en is herkenbaar in allerlei wettelijke voorschriften zoals de coördinatie- en doorzendplichten en de verplichte integrale belangenafweging.

² Nieuw VTH beleid als onderdeel van het Implementatieplan Omgevingswet

Het uitgangspunt van integraal werken en de 1-loket gedachte vraagt om goed “Casemanagement”. Wij passen dit toe bij zowel vergunningverlening als ook bij toezicht en handhaving. Daarmee voorkomen wij dat we op 1 onderdeel correct handelen maar vanwege strijdigheid of samenloop met andere regelgeving geen integraal besluit hebben genomen.

1.3.3 *Risicogericht*

Het is voor ons onmogelijk om op basis van het gekozen ambitieniveau alle initiatieven, activiteiten en aanvragen vooraf te toetsen of te controleren en zo alle risico's van niet-naleving in te perken. Bovendien sluit een vergunning en intensieve controle daarop niet uit dat er alsnog overlast optreedt, of dat zich een ongeluk of een ramp manifesteert. Ook de last die toezicht en handhaving voor de gebruikers oplevert stelt grenzen aan de wijze waarop en de mate waarin de naleving van alle regels en kaders kan worden geborgd. Wij moeten dus keuzes moeten maken, waarbij de risico's van het niet naleven van regels worden afgewogen tegen de inspanning die daarvoor bij zowel de gemeente als de initiatiefnemers en/of aanvragers nodig is. Welke mate van risico aanvaardbaar is en welke prioriteit wordt gesteld is per definitie een bestuurlijke keuze. Daarbij hanteren wij: hoe hoger het risico hoe hoger de inspanningen die wij leveren om op goede naleving te sturen.

Wij bepalen onze toetsings- (stellen van regels in vergunningen, nadere regels, maatwerkvoorschriften of ontheffingen), toezicht- en handhavingsprioriteiten daarom zoveel mogelijk op basis van een inschatting van de onderstaande factoren:

- Het naleefgedrag van de gebruikers van de leefomgeving;
- De mogelijke effecten voor de veiligheid (openbare ruimte, constructie van gebouwen, brandveiligheid en gebruik gebouwen met een publieksfunctie), gezondheid, ruimtegebruik en/of schade voor het milieu;
- De ontvangen klachten en meldingen;
- Een goede gemeentelijke informatievoorziening waarin ook de resultaten van het monitoren van zowel de risico's als de inspanningen van de gemeente worden verwerkt (ICT-systemen).

Bij het verlenen van nieuwe vergunningen vindt risicobepaling en prioriteitenstelling plaats aan de hand van de strategie voor vergunningverlening en het actualiseringsbeleid voor bestaande milieuvergunningen. Bij toezicht en handhaving gebeurt dit met behulp van een risicoanalyse per branche, evenement en/of per taakveld.

1.3.4 *Betrouwbaar: doen wat we moeten doen*

Wij zijn betrouwbaar voor onze burgers, partners en het bedrijfsleven. Dat gebeurt bijvoorbeeld door het werk te standaardiseren, door toepassing van eenduidige vergunningsvoorschriften en een uniforme strategie. Dit bevordert rechtsgelijkheid, het zogenaamde gelijk speelveld.

1.3.5 *Transparant*

De uitvoering van VTH-taken valt onder het vereiste van transparantie, een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur (motiveringsbeginsel), maar ook een vereiste in sommige wetten. Hierbij denken we aan het publiceren van bepaalde milieuvergunningen (EU-verplichting: betreft de IPPC-bedrijven) en meldingen.

Wij zijn terughoudend in het publiceren van namen van overtredende bedrijven. Dat doen wij alleen als het publiceren in het belang van de maatschappij is, bijvoorbeeld bij grote onrust in verband met de overtredingen bij de omgeving.

Wij maken de afhandeling van zaken reproduceerbaar, dat wil zeggen dat in het dossier het procesverloop en de beslissingen in het belang van de omgeving genomen, terug te vinden zijn. Dat is ook een vereiste in de (landelijke) handhavingstrategie.

1.3.6 *Professioneel: kwaliteit, kennis en kunde*

De uitvoering van taken voldoet minimaal aan de (landelijke en regionaal) gestelde proces- en kwaliteitscriteria.

1.3.7 *Verantwoordelijkheid waar deze hoort*

Wij nemen onze verantwoordelijkheden en werken binnen de kaders van de vigerende wet- en regelgeving. Voor toezicht en handhaving handelen wij vanuit de beginselplicht³ tot handhaving. Dit principe geldt ook voor de eigen werkzaamheden en die van medeoverheden.

Wij benaderen bedrijven, instellingen, particulieren en overheden vanuit het principe dat iedere partij vertrouwen verdient. Om die reden verwachten wij ook dat bedrijven, instellingen en particulieren hun eigen verantwoordelijkheid voor de naleving van regels oppakken, onder andere door:

- goede en volledige informatie ten behoeve van vergunningaanvragen en meldingen aan te leveren;
- zelf te zorgen voor actieve en betrouwbare informatie over risicovolle activiteiten, door melding te doen van ongewone voorvallen. Het gaat hierbij om de gevolgen voor interne en externe veiligheid en de leefomgeving.

1.3.8 *Samen*

Wij zorgen voor een goede afstemming van de prioriteiten met het Openbaar Ministerie, andere bevoegde gezagen en ketenpartners, zodat wij in Hardenberg sturen op samenwerking op de belangrijke zaken.

1.3.9 *Omgevingsdienst IJsselland*

De gemeente participeert voor het zogenaamde basistakenpakket-plus in de Omgevingsdienst IJsselland. In de periode van 2013-2018 nam de gemeente deel aan de netwerkorganisatie RUD IJsselland, de voorloper van de huidige omgevingsdienst. Minimaal alle taken voor vergunningverlening, toezicht en handhaving die tot dit basistakenpakket behoren zijn met ingang van 1 januari 2013 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 (milieuwachtdienst) 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 IJsselland 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.

1.3.10 *Politie en OM*

Wij werken op het terrein van de openbare ruimte, openbare orde en veiligheid nauw samen met de

³ Dit houdt in dat bij een overtreding van een wettelijk voorschrift het bevoegd gezag daartegen in de regel handhavend dient op te treden.

Politie. De activiteiten van de bijzondere opsporingsambtenaren van de gemeente worden in nauwe samenwerking met de politie uitgevoerd en door de politie gecoördineerd. Bij zwaardere overtredingen of milieucriminaliteit vindt overleg en informatie-uitwisseling met het Openbaar Ministerie (OM) plaats.

1.3.11 *Veiligheidsregio IJsselland*

Door de gemeente is, op basis van een structurele financiële inbreng, menskracht ingebracht bij de Veiligheidsregio voor toezicht en advisering bij onder meer vergunningen op het gebied van brandveiligheid en brandveilig gebruik. De veiligheidsregio adviseert de gemeente bij de taken vergunningverlening en toezicht waarop dit VTH-Beleidsplan betrekking heeft. Daarnaast vervult de Veiligheidsregio taken zoals het aanwijzen en toezicht op bedrijfsbrandweer, adviseert zij bij vuurwerk en externe veiligheid. Het toezicht wordt bij complexere zaken integraal uitgevoerd door toezichthouders van beide instanties.

1.3.12 *Provincie Overijssel*

De provincie Overijssel is zowel een partner in de vergunningverlening als een handhavingspartner en daarnaast een partner in de Omgevingsdienst IJsselland. De provincie heeft ook de gemeente nodig om tot een integrale Wabo-vergunning te kunnen komen voor de inrichtingen en activiteiten waarvoor de provincie het bevoegd gezag is (o.a. betreft dit aspecten rond bouw, reclame, inritten, sloop en kap). In het kader van de nog betrekkelijk nieuwe Wet natuurbescherming is samenwerking en afstemming tussen gemeente en provincie nodig. Na de invoering van der Omgevingswet neemt de gemeente een aantal taken op het gebied van bodemsaneringen en ontgrondingen over. Deze taken vormen dan geen zelfstandige wetgeving meer maar zijn onderdeel van de brede Omgevingswet.

De provincie draagt ook zorg voor het interbestuurlijk toezicht, onder andere het toezicht op de correcte uitvoering van de VTH-taken op de gemeente.

1.3.13 *Waterschappen*

Bij de uitvoering van het VTH-beleid werken wij waar nodig samen met de waterschappen in het gebied. Dat zijn de het waterschap Vechtstromen en het waterschap Drents Overijsselse Delta.

1.3.14 *Bibob en ondermijning*

Wij faciliteren niet dat via een afgegeven beschikking mogelijkheden ontstaan dat middelen die verkregen zijn via misdrijven gebruikt worden om vergunde activiteiten uit te voeren. Ook is het niet wenselijk dat door een vergunning van de het bevoegd gezag de mogelijkheid tot het plegen van misdrijven wordt gefaciliteerd. Wij toetsen daarom, conform het vastgestelde Bibob beleid, de integriteit van aanvragers. Naar verwachting stellen wij in 2020 het nieuwe (regionale) Bibob beleid vast. Bij onaanvaardbare risico's maken wij gebruik van de bevoegdheden die wij hebben op grond van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob). Ter voorkoming van de risico's in relatie tot mogelijk criminele antecedenten stellen wij hierop gerichte aanvullende voorschriften op. Ook is het mogelijk een vergunning te weigeren of in te trekken. Dat doen wij pas na een zorgvuldige en waar nodig gezamenlijke afweging.

Wij zetten de instrumenten van preventie, toezicht en sanctie actief in om ondermijnende activiteiten te signaleren en te beëindigen. Activiteiten die vallen onder de term ondermijnen worden niet gedoogd en komen ook niet in aanmerking voor een gedoogconstructie.

In de bestrijding van ondermijning zorgen wij in de uitvoering van de VTH-taken voor een goede samenwerking met het Openbaar Ministerie, andere bevoegde gezagen en ketenpartners, zodat ook hierin gestuurd wordt op samenwerking en gezamenlijke prioriteiten.

1.3.15 De rol van de Boa in de aanpak van ondermijning

De VNG-visie op de BOA 2020 laat zien dat de rol van de gemeentelijke handhaver zich in hard tempo aan het ontwikkelen is. De praktijk laat zien dat de tijd dat de handhaver er alleen is voor de veel voorkomende overlast achter ons ligt. De boa wordt een steeds belangrijkere basispartner in de lokale aanpak van een leefbare en veilige omgeving.

De informatie die boa's tot hun beschikking hebben over de problematieken in de wijk is belangrijk in de aanpak van sociale- en veiligheidsproblematiek. Het inzetten van deze informatie past in de aanpak van ondermijning. Zij rijden in de surveillance door de gehele gemeente en zijn de ogen en oren op straat. Daarnaast hebben ze een goede verbinding met de wijk. Door handhavers effectief in te zetten en ze te leren kijken naar signalen van ondermijning, kunnen situaties vroeger, sneller en effectiever aangepakt worden. Deze signalen zullen met signalen uit andere disciplines gebundeld en onderzocht moeten worden i.s.m. politie/RIEC. Signalen zijn bijvoorbeeld:

- De winkel om de hoek waar nooit klanten komen
- De kapper waar je nooit terecht kunt voor een afspraak
- Bestelbusjes die op vreemde tijdstippen worden beladen
- De buurman die altijd afgeplakte ramen heeft
- Een hangjongere met een hele dure auto
- Loodsen vol beveiligingscamera's

Daarnaast kunnen handhavers optreden als bestuurlijk toezichthouder. Ze kunnen dan vanuit ruimere bevoegdheden dan bijvoorbeeld de politie achter de voordeur komen en daardoor een effectieve ketenpartner zijn. Hiervoor is verdere professionalisering/opleiding noodzakelijk.

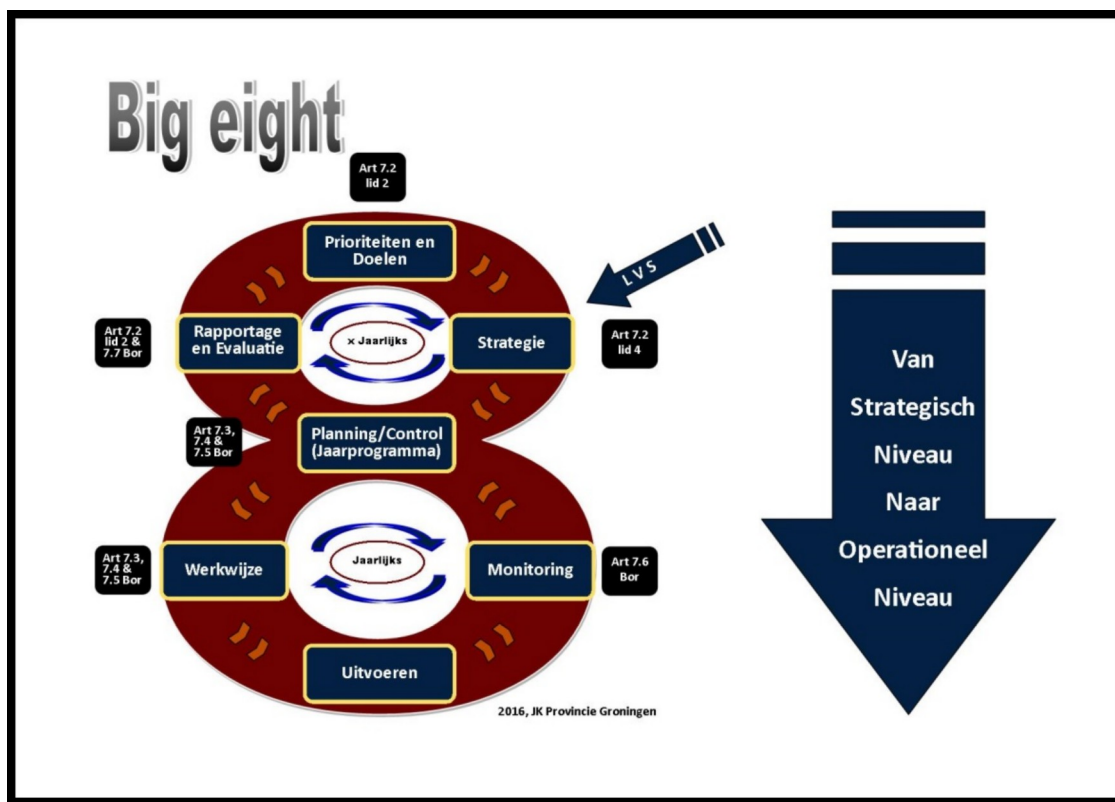
Vanaf eind 2019 letten de gemeentelijke boa's op heling. Dit gebeurt door, samen met de politie, controles uit te voeren met betrekking tot het Digitaal Opkopersregister (DOR), een doorlopend en gewaarmerkt inkoopregister. Het systeem is gekoppeld aan het (politie)systeem. In dit kader wordt zowel digitaal als in de winkels zelf gecontroleerd. Voorbeelden van opkopers zijn o.a. fietsenhandelaren, juweliers, elektronica zaken, pandjeshuizen, etc.

1.3.16 Programmatisch werken

In de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en het Besluit omgevingsrecht (Bor) is een aantal proces- en kwaliteitscriteria gesteld aan de uitvoering (lees: vergunningverlening), toezicht en handhaving. Een hele belangrijke hierin is het werken volgens de "Big 8" beleidscyclus, het werken volgens deze cyclus heet "programmatisch werken". De Big 8 beleidscyclus is een dubbele regelkring met een strategische meerjarige beleidsmatige cirkel in de bovenste ring en een operationele, uitvoerende cirkel in de onderste ring. Sinds 1 juli 2017 is de beleidscyclus ook van toepassing op de vergunningverlening. De gezamenlijke partners hebben op basis van de wettelijke plicht daartoe in IJsselland de Verordening kwaliteit VTH-taken vastgesteld. Dit nieuwe VTH-beleid is mede bedoeld om aan de gemeentelijke invulling van de bepalingen uit die verordening te voldoen.

In de onderstaande figuur is de beleidscyclus en de samenhang tussen het VTH-beleid met doelen en prioriteiten, het jaarlijkse uitvoeringsprogramma en de evaluatie weergegeven.

Figuur 1: de figuur van het programmatisch werken, ook wel "Big Eight" genoemd met bovenin de strategische vierjaarlijkse cyclus en onderin de operationele jaarlijkse cyclus.



1.3.17 WAT zijn de prioriteiten voor Hardenberg?

In het VTH-beleidsplan leggen wij de doelen en prioriteiten vast, evenals de methodiek om te bepalen in hoeverre de doelen worden bereikt. Het beleid is gebaseerd op probleem- en risicoanalyse met betrekking tot de naleving en op een analyse van inzichten, werkwijzen en algemene beleidskaders ten aanzien van de vergunningverlening. Het beleid wordt minimaal vierjaarlijks geactualiseerd.

Wij stellen per programmaonderdeel een probleem- en risicoanalyse op. Aan de hand van maatschappelijk doel en naleefbeeld worden prioriteiten gesteld voor de volgende periode. Minimaal elke vier jaar zal er een nieuwe risicoanalyse plaatsvinden op verschillende gebieden.

Wettelijk is het verplicht om uniform beleid te hebben met alle deelnemers voor de taken die bij de OD IJsselland liggen. Ter voorbereiding daarop wordt momenteel IJsselland breed een (Wabo brede) analyse opgesteld. In deze analyse komen in ieder geval de volgende thema's en/of doelen aan bod: schoon, veilig, gezond, duurzaam, ketentoezicht, criminaliteit en ondermijning. Zodra die analyse gereed is, wordt bekeken in hoeverre het VTH-beleid hierop moet worden aangepast. Vooralsnog geldt dit beleidsplan. In 2020 wordt de nieuwe regionale risicoanalyse Wabo taken opgeleverd.

Vanuit de visie (zie 1.2) en risico's hebben wij voor de gemeentelijke deeltaken de volgende ambities en doelen geformuleerd:

Taak	Wetgeving	Ambitie en doel
Ruimte	Wabo/Omgevingswet Bestemmingsplan/Omgevingsplan	het strijdig gebruik van gebouwen en gronden, inclusief illegale bouwwerken tegengaan en beëindigen
Bouw	Wabo/Omgevingswet Woningwet/Omgevingswet	Constructieve veiligheid en brandveiligheid, RVS

	Bouwbesluit/Besluit bouwwerken leefomgeving Bouwverordening/Omgevingsplan	constructiedelen zwembaden • Gebouwen met een publieksfunctie. • Gebouwen met een monumentenstatus • Balkons
Milieu	Wabo Wet milieubeheer Wet bodembescherming Wet geluidhinder Later: Omgevingswet, Omgevingsbesluit, Besluit activiteiten leefomgeving en Besluit kwaliteitseisen leefomgeving Milieu via bruidsschat deels naar Omgevingsplan	• Energie • Duurzaamheid • Actuele en handhaafbare vergunningen • Bodem • Water • Lucht • Veiligheid
Permanente bewoning	Wabo/ Omgevingswet Bestemmingsplan/ Omgevingsplan	• Voorkomen van permanente bewoning • (waar mogelijk) beëindigen van permanente bewoning • Deelname pilot vitale vakantieparken
APV en bijzondere wetten,	APV, DHW, WodK Deels in Omgevingsplan	• Veiligheid • Overlast

Vergunningverlening, toezicht en handhaving zijn hierin, naast andere methoden, geschikte instrumenten om deze ambitie vorm te geven.

Toegespitst op vergunningverlening, toezicht en handhaving past bij deze ambities en doelen dat wij:

- Streven naar participatie en draagvlak, inwoners en bedrijven staan centraal;
- In overleg treden met partijen, gericht op het vinden van een oplossing (bemiddelen waar dat kan);
- Maatwerk leveren waar dit nodig en passend is;
- Zorg dragen voor een snelle afhandeling van vergunningaanvragen;
- Voorrang verlenen aan procedures indien het maatschappelijk belang daarom vraagt;
- Oog hebben voor economische ontwikkeling;
- Ons richten op preventie en het voorkomen van handhavingssituaties;
- Handhaven waar dat nodig is, zacht waar het kan, hard waar het niet anders kan;
- Goed naleefgedrag positief belonen;
- Aspectcontroles houden waar een brede integrale controle niet nodig is.

1.3.18 *Hoe werken wij aan de prioriteiten en de doelen?*

Ons staan verschillende “strategieën” ter beschikking om de gekozen prioriteiten en doelen te bereiken. Daarbij volgen we waar mogelijk de landelijke strategieën. Het toepassen van landelijke strategieën heeft de voorkeur omdat ieder bevoegd gezag daarbij dezelfde uitgangspunten vastlegt. Zo ontstaat uniformiteit in de besluitvorming en “level playing field” (het gelijk speelveld) voor de doelgroepen. Het besluitvormingsproces wordt er transparanter door, zowel voor bedrijven, inwoners en andere instanties als ook voor derden. Tevens maken landelijke strategieën de afhandeling van zaken reproduceerbaar, dat wil zeggen dat in het dossier het procesverloop en de beslissingen in het belang van de omgeving genomen, terug te vinden zijn.

Jaarlijks beschrijven wij het VTH-uitvoeringsprogramma welke activiteiten worden uitgevoerd om de 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).⁴

De komende jaren willen wij steeds meer gaan evalueren en rapporteren op basis van "outcome", dit is het maatschappelijk resultaat, doelbereiking) naast de output (de kwantitatieve prestatie in aantallen beschikkingen, controles etc.). De uitwerking naar meetbare doelen en prestatie-indicatoren (wat is het effect van wat we doen, bijvoorbeeld veilige bouwprojecten en evenementen, sociale veiligheid in de horeca, duurzame bedrijven) wordt per programmaonderdeel aangepakt. Overigens staan de (meetbare) doelen later (na 2021) voor een belangrijk deel in ons Omgevingsplan als de vigerende bestemmingsplannen en de "bruidsschat" voor milieu overgegaan zijn in het nog op te stellen Omgevingsplan.

1.3.19 *Uitwerking strategische doelstellingen*

De strategische doelstellingen zoals verwoord in dit beleidsplan zijn in bijlage 6 uitgewerkt per taakveld. Deze doelstellingen zullen 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 Hiervoor gelden de eisen van artikel 7.2 van het Bor en hoofdstuk 10 van de Regeling bij het Bor.

2 Uitvoeringskader VTH: de naleefstrategie voor de gemeente (inclusief de Boa organisatie)

Wij hebben afwegingsruimte in de wijze van inzet van VTH-instrumenten ter bereiking de gestelde prioriteiten en doelen. Het gaat met name om:

- het vormgeven van het vergunningverleningsproces;
- het vormgeven van preventieve instrumenten, gericht op het voorkomen van naleeftekorten, door bijvoorbeeld gerichte communicatie met doelgroepen;
- de wijze waarop toezicht wordt uitgevoerd;
- het besluit om te gaan handhaven;
- gedogen in uitzonderlijke gevallen als dat maatschappelijk gewenst is, binnen de kaders die gelden voor gedogen.

Wij zetten de VTH-bevoegdheden zo effectief (doelbereiking) en efficiënt (verantwoord inzet van budget en personeel) mogelijk in bij het beheersen van omgevingsrisico's en het realiseren van de beleidsambities.

De Omgevingswet biedt ons meer ruimte en handvatten om inhoudelijk integrale afwegingen te maken. Vooral bedoeld om ontwikkelingen mogelijk te maken die tot een verbetering van de omgevingskwaliteit leiden. Die wordt nu soms nog gehinderd door tegenstrijdige regels voor bijvoorbeeld bodem en grondwater, milieu en/of ruimte (zoals afstandsnormen). Daarbij borgt de gemeente dat de inzet van VTH-instrumenten bij het benutten van deze inhoudelijke ruimte blijft voldoen aan de wettelijke kwaliteitseisen die gelden voor besluitvorming, organisatie en uitvoering. Dat vereist dan wellicht per medio 2021 een aanpassing van het VTH beleidsplan.

2.1 De naleefstrategie en de onderdelen

De brede "naleefstrategie" ziet er als volgt uit:

Figuur 2: de brede naleefstrategie in beeld.



2.1.1 Inzet van VTH-instrumenten

Wij richten de wijze van inzet van het VTH-instrumentarium de komende jaren meer op het te bereiken resultaat en de monitoring daarvan. Bij de inzet gelden de volgende uitgangspunten:

- de uitvoering vindt plaats binnen wet- en regelgeving en de landelijke en regionale bestuurlijke afspraken (conform de vergunningenstrategie, de Landelijke handhavingsstrategie en de Landelijke Leidraad sancties);
- proportionele inzet: ruimte geven waar het kan, strikt handhaven waar het moet;

- preventie vóór interventie: meedenken met initiatiefnemers, stimuleren van voorlopen;
- bevorderen van bewustzijn over naleefgedrag en zelfregulering;
- in de uitvoering ruimte laten voor innovatie en experimenteren met de inzet van VTH-instrumenten, met name in de wijze van toezicht;
- transparantie i.v.m. de democratische controle.

Voor een mooie, schone, veilige, gezonde en duurzame leefomgeving is het belangrijk dat inwoners, bedrijven en instellingen regels naleven. Daarom willen we overtredingen voorkomen en naleving bevorderen. Het doel van preventie is de spontane naleving van regels vergroten. Door de inzet van communicatiemiddelen (voorlichting) en ondersteunend optreden (vooroverleg) beïnvloeden we het gedrag op een positieve manier.

We vinden het belangrijk om duidelijk te maken wat de regels zijn, waarom ze er zijn en hoe we erop toe zien. Met een goede inzet van communicatiemiddelen kunnen we het naleefgedrag aanzienlijk verbeteren. Pas als regels bekend zijn kunnen inwoners, bedrijven of instellingen deze bewust naleven. Meestal is onbekendheid van de voorschriften de hoofoorzaak van niet-naleven. Natuurlijk blijft het wel de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer zelf om op de hoogte te zijn en blijven van regels.

Vergunningverleners en toezichthouders zijn een belangrijke schakel tussen overheid en inwoners en bedrijven en spelen een grote rol in de verbetering van het naleefgedrag. Zij hebben rechtstreeks contact met inwoners en bedrijven en kunnen regels uitleggen en toelichten. Ook de overige medewerkers hebben een belangrijke rol in contacten met burgers en bedrijven.

2.1.2 *Samenhang in preventie, toezicht en sanctie*

Preventie, toezicht en sanctie kunnen zowel na elkaar als naast elkaar worden ingezet om naleefgedrag te bevorderen. Het is wel aannemelijk dat preventieve instrumenten meer zullen (kunnen) domineren bij welwillend gedrag en toezicht en sanctie meer bij calculerend en bewust overtredend gedrag. Dat laat onverlet dat preventieve instrumenten ook bij calculerend gedrag kunnen bijdragen aan een beter naleefgedrag. Handhaving is nodig als slecht naleefgedrag onaanvaardbare omgevingsrisico's met zich meebrengt en de inzet van andere instrumenten geen effect heeft gehad. Ons uitgangspunt is 'Zacht waar het kan, hard waar het moet'.

De samenhang tussen preventiestrategie en de toezicht- en sanctiestrategie komt tot uitdrukking in de uitvoeringsprogramma's. Hierin wordt per programmaonderdeel het volgende benoemd:

- het gewenste en geconstateerde naleefgedrag (bijvoorbeeld uit jaarverslagen) in meetbare doelen;
- de factoren die het geconstateerde naleefgedrag (en de tekortkomingen) bepalen;
- de selectie van instrumenten om het naleefgedrag indien nodig te verbeteren, rekening houdend met de factoren die overtredingen veroorzaken;
- de vertaling naar organisatorische condities en werkafspraken over rolverdeling, samenwerking, informatie-uitwisseling, communicatie en afstemming.

Daarnaast wordt op basis van de bevindingen uit de inspecties, per programmaonderdeel bekeken of de inzet van preventieve instrumenten effectief en efficiënt is.

Inwoners en bedrijven zijn in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor hun naleefgedrag en eventuele schade die dit veroorzaakt voor de omgeving. Een deel van de overtredingen gebeurt echter door gebrek aan kennis of onvoldoende bewustzijn van gedragsrisico's. Daar komt bij dat het omgevingsrecht een domein is dat aan frequente wetswijzigingen onderhevig is. De gemeente

investeert om deze redenen in het vergroten van bewustzijn en kennis en informatie (ook compliance assistance genoemd). Dat kan op het moment dat inwoners of ondernemers een vergunning of ontheffing aanvragen of 'in het veld' op locaties waar veel overtredingen plaatsvinden of bijvoorbeeld branchevoorlichting.

2.2 Preventie- of communicatiestrategie

In de preventiestrategie beschrijven wij de aanpak en werkwijze bij de inzet van andere instrumenten dan toezicht en handhaving, met als doel te voorkomen dat overtredingen ontstaan. Ze zijn gericht op het verbeteren van het spontane naleefgedrag.

Belangrijke instrumenten voor spontane naleving zijn:

- Communicatie, kennis- en informatieoverdracht. In dit kader wordt ook wel gesproken van handhavingscommunicatie;
- Ondersteunend optreden zoals vooroverleg bij aanvragen of hulp bij het invullen van formulieren;
- Samenwerking, bijvoorbeeld met bedrijven en branchevertegenwoordiging of pilots uitvoeren rond zelfregulering;
- Zichtbaarheid van het toezicht en handhavingsactiviteiten;

We laten zien dat we toezicht houden en handhaven als dat nodig is. We communiceren over toezicht en handhavingsprioriteiten en over grotere handhavingsprojecten. We zijn daarnaast regelmatig zichtbaar aanwezig in het gebied;

- Mediation, vooral ter oplossing óf voorkoming van conflicten en daarmee mogelijk juridische procedures. Het levert vooral een bijdrage aan een verbetering van de context waarbinnen het naleefgedrag tot stand moet komen.

Wij communiceren met inwoners en burgers over de regels en de manier waarop toezicht gehouden wordt en richten ons daarbij op:

- Bewustwording van de regel;
- Bewustwording van toezicht;
- Zichtbaar maken van de gevolgen van de overtreding en laten zien wat er met overtredders gebeurt;
- Stimuleren van naleefgedrag door goede naleving zichtbaar te maken.

Wanneer zetten wij communicatie in?

In de volgende situaties kan de inzet van preventieve communicatie effectief zijn:

- Initiatief vanuit de samenleving, zoals voornemen tot bedrijfsvestiging, projectontwikkeling of nieuw evenement;
- Verandering in de condities bij een bedrijf of activiteit, zoals een nieuwe eigenaar of manager of nieuwe beheerder/-eigenaar;
- Verandering in beleidsmatige ambities, zoals nieuw gemeentelijk beleid op het gebied van beheer van brandveiligheid, asbestverwijdering en/of wettelijke eisen;
- Ontbreken van een juridische basis of realistische mogelijkheden om tot gedragsverbetering te komen via toezicht en handhaving;
- Structurele situaties (of terugkerende situaties) waar slecht naleefgedrag wordt veroorzaakt door onvoldoende kennis of een gebrek aan technische en financiële mogelijkheden.

2.2.1 Maatschappelijke controle stimuleren

We juichen sociale controle toe, zoals buurtpreventie. We willen dat de omgeving op de hoogte is van nieuwe initiatieven, de regels kent, overtredingen kan signaleren en met elkaar in gesprek gaat

hierover. Vergunningen en besluiten zijn daarom zoveel mogelijk digitaal in te zien. We vragen klagers vooral (ook) om zelf richting de overlastgever aan te geven dat ze overlast hebben. Wijkcoördinatoren, wijkmanagers, wijkagenten en Boa's spelen een belangrijke rol in het stimuleren van maatschappelijke controle.

2.2.2 *Hoe communiceren we?*

We gebruiken een communicatiemiddel dat past bij de doelgroep en dat aansluit bij het moment of het gedrag van iemand. We kijken ook naar de gedragsmotieven (dat kan bijvoorbeeld meewerkend zijn of expres tegenwerken) van degene aan wie we communiceren voor de keuze van het communicatiemiddel.

2.3 Vergunningenstrategie

We stellen vergunningen op volgens de wettelijke eisen en volgens onze uitgangspunten.

2.3.1 *Doel*

We stellen heldere, transparante en handhaafbare vergunningen op en verlenen ze binnen de gestelde termijn.

Initiatiefnemers hebben een eigen verantwoordelijkheid om aan hun verplichtingen te voldoen. Bij initiatieven waar meerdere vergunningen of toestemmingen voor nodig zijn, stemmen we voor hen zoveel mogelijk af met andere bevoegde overheden en omgevingsdiensten. Hiermee voorkomen we dat we een activiteit deels vergunnen, maar deze op basis van andere wetgeving toch niet mag.

Onder vergunningverlening verstaan we:

- *het afgeven, weigeren of wijzigen van een vergunning waarbij we aan een bedrijf, inwoner of (bestuurlijke) organisatie toestemming verlenen om een bepaalde activiteit (die zonder vergunning verboden is en niet mag worden uitgevoerd), tóch uit te voeren*
- *verlenen van een ontheffing*
- *afhandelen van een melding*
- *opleggen van een maatwerkbesluit of nadere voorwaarde (na invoering Omgevingswet maatwerkbesluit of maatwerkregel)*
- *afgeven van een verklaring van geen bedenkingen (vvgb, na invoering van de Omgevingswet "bindend advies")*
- *het geheel of gedeeltelijk intrekken van een vergunning*

NB: Het maken van een gedoogbeschikking is onderdeel van de gedoogstrategie. Een gedoogbeschikking heeft een andere insteek dan een vergunning. Daarnaast is het proces van gedogen gekoppeld aan handhaving, omdat we eerst afwegen om te handhaven.

2.3.2 *Integraal werken is ons uitgangspunt*

De Wabo (en straks de Omgevingswet) vergen een integrale, omgevingsgerichte beoordeling van vergunningaanvragen en meldingen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de doelstellingen van deze wetten en komt terug in wettelijke voorschriften met over de coördinatie- en doorzendplichten en de verplichte integrale omgevingsgerichte belangenafweging. Dit betekent dat we plannen en initiatieven zo vroeg

mogelijk integraal beoordelen voor een integrale en samenhangende besluitvorming. Het belangrijkste instrument voor het integraal werken bij vergunningverlening is “casemanagement”.

2.3.3 *Casemanagement vergunningverlening*

Casemanagement is vaak de eerste stap in het proces van integrale benadering van een project of aanvraag. Daarna komt vergunningverlening en toezicht. Casemanagement is belangrijk voor de omgeving en de klant. Ook is het belangrijk voor de uitvoering van taken door betrokken organisaties of afdelingen. Het draagt bij aan integrale behandeling en het verkorten en transparant maken van procedures. Dit verhoogt het kwaliteit- en dienstverleningsniveau. Goed casemanagement zorgt voor een integrale beoordeling van samenhangende aanvragen en uiteindelijk besluitvorming op maat, passend in de omgeving.

Vanuit de Wabo moeten we casemanagement minimaal toepassen op de wettelijke taken uit de Wabo (en daaronder vallende wetten), de Waterwet en de Wet natuurbescherming. Na de invoering van de Omgevingswet verbreed de reikwijdte van de integrale beoordeling zich.

Een casemanager voert het casemanagement uit. De casemanager is verantwoordelijk voor integrale beoordeling van aanvragen en coördineert samenhangende besluiten. De casemanager stemt af met andere betrokken bevoegde gezagen of adviesorganen, dit kunnen zijn:

- Eigen organisatie
- Andere gemeente
- Provincie Overijssel
- Omgevingsdienst IJsselland
- VR IJsselland
- GGD IJsselland
- Waterschap Drents Overijsselse Delta of Waterschap Vechtstromen
- Rijksoverheid (bijvoorbeeld IL&T, NVWA)

2.3.4 *Strategie nieuwe beschikkingen*

De gemeente wil vergunningaanvragen en meldingen altijd binnen de wettelijke termijn af handelen. Daar waar de gemeente in de uitvoering afhankelijk is van derden kan zij dit doel niet in alle gevallen borgen (dit geldt bijvoorbeeld inzake het afgeven een verklaring van geen bedenkingen door de provincie of een wijziging van een aanvraag tijdens de procedure). Bij de behandeling van vergunningen wordt binnen de geldende wettelijke kaders meegedacht met de aanvrager, maar wordt ook gekeken naar de belangen van derden/andere belanghebbenden. De beoordeling van een aanvraag gebeurt op alle voor de aanvraag relevante aspecten.

In IPO en VNG-verband is in verband met de verplichting tot een vergunningenstrategie in de Wet VTH een voorbeeld van een vergunningsstrategie opgesteld. Deze strategie is ter beschikking gesteld aan provincies, gemeenten en waterschappen als basis voor de ontwikkeling van de eigen vergunningenstrategie. Wij conformeren ons aan de ingezette lijn. Deze lijn is tevens opgenomen in de VTH-strategie voor de OD IJsselland.

Bij aanvragen willen wij komen tot een goed bij de omgeving passend kader voor de aangevraagde activiteiten. Daarbij wordt onderscheid gemaakt in de volgende indicatoren:

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

met als resultaat een beschikking op maat, passend in de omgeving.

2.3.5 *Werken met actuele vergunningen (m.n. Milieuvergunningen en opdracht aan de OD IJsselland)*

Actuele vergunningen dragen bij aan verlaging van de druk op de fysieke leefomgeving, bescherming van natuur en verbetering van naleefgedrag. Een actuele omgevingsvergunning voor milieu met de laatste stand der techniek en kennis erin verwerkt is beter toetsbaar en handhaafbaar. De Wabo verplicht actualisatie van omgevingsvergunningen milieu. Dit geldt niet voor andere typen vergunningen. De Europese Richtlijn Industriële Emissies verplicht daarnaast extra actualisatie van vergunningen van IPPC-installaties.

Voor het actueel houden van omgevingsvergunningen milieu passen we het volgende beleid toe:

- Jaarlijks stelt de OD IJsselland voor het VTH-programma de volgorde en prioritering op van welke vergunningen we moeten actualiseren en de capaciteit die we daar voor nodig hebben.

Het vergunningenbestand beoordelen we bij de actualisatie toets op:

- Is er sprake van nieuwe wet- en regelgeving waardoor vergunningen binnen een in die wet gestelde termijn aangepast moeten worden?
- Zijn de voorschriften (nog steeds) goed handhaafbaar?
- Milieuvergunningendossiers van tien jaar oud toetsen we op inhoud, actualiteit van de voorschriften en overzichtelijkheid.

De uitkomsten van de actualisatietoets nemen we op in een meerjarenplan vergunningverlening.

In de Omgevingswet wordt de regeling met betrekking tot de revisievergunning gedeeltelijk gewijzigd.⁵ De belangrijkste wijziging is dat het bevoegd gezag onder de Omgevingswet 'ambtshalve', dus op eigen initiatief (en dus zonder dat daarvoor een aanvraag hoeft te worden ingediend), een revisievergunning verleent. Onder de Wabo kan het bevoegd gezag alleen een revisievergunning verlenen als er een aanvraag is gedaan voor wijziging van een inrichting. Deze vernieuwing uit de Omgevingswet zou moeten leiden tot een lastenverlichting voor bedrijven. Een bedrijf hoeft niet meer een aanvraag te doen voor activiteiten die al zijn vergund. Waar mogelijk anticiperen wij op de Omgevingswet waarin opgenomen is dat vergunningen ook ambtshalve gewijzigd kunnen worden. Dat houdt in dat een bedrijf niet altijd een (vaak dure) aanvraag hoeft indienen voor de revisie van de vergunning. In 2020 zijn wij daarom terughoudend in het reviseren van oudere milieuvergunningen via een aanvraag.

We nemen wijzigingen in de bedrijfsvoering niet op in deze actualisatie, omdat dan het initiatief bij het bedrijf ligt om een veranderings- of revisievergunning aan te vragen. Ook als er om andere redenen een verschil is tussen de feitelijke en de vergunde situatie dan valt dit buiten de actualisatieplicht.

2.3.6 *Intrekken vergunningen*

We verlenen jaarlijks verschillende soorten vergunningen. De meeste projecten en activiteiten realiseert de vergunninghouder gelijk, nadat de vergunning is verleend. Maar het komt ook voor dat een initiatiefnemer geen, of pas na jaren gebruik maakt van een vergunning.

⁵ Zie 5.43 Omgevingswet

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

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

We beogen in de hiervoor genoemde situaties, afhankelijk van de specifieke omstandigheden, de vergunning na verloop van een bepaalde periode in te trekken.

We kunnen vergunningen intrekken als: (geen plicht)

- een vergunning op basis van onjuiste of onvolledige informatie verleend is;
- de aanvrager erom verzoekt;
- de aanvrager is overleden (bijvoorbeeld in APV-vergunningen);
- er in strijd met de voorschriften van de beschikking wordt gehandeld;
- het gevaar bestaat dat de vergunning misbruikt wordt voor criminele activiteiten;
- als gedurende een jaar of een in de vergunning, verordening of een AMvB bepaalde langere termijn geen activiteiten zijn verricht met gebruikmaking van de vergunning,

De wet bepaalt deels wanneer je een vergunning mag intrekken (bijvoorbeeld in de Woningwet of APV) en deels is het gebaseerd op jurisprudentie (bijvoorbeeld bij omgevingsvergunningen milieu). ⁶

2.3.7 *Uitgangspunten vergunningverlening*

Bij het behandelen van een vergunningaanvraag of een ingediende melding hanteren we op basis van onze visie de onderstaande vier uitgangspunten om te zorgen voor een kwalitatief goede beoordeling.

a. Omgevingsgericht, integrale afstemming aan de voorkant

- nieuwe activiteiten toetsen we op belasting van de omgeving;
- we beoordelen integraal, toetsen aan de weigeringsgronden en beoordelen inhoudelijk;
- we voorkomen onacceptabele omgevingsbelasting;
- politiek-bestuurlijke speerpunten geven we prioriteit;
- bij (potentiële) maatschappelijke onrust communiceren we goed naar de omgeving;
- we staan open voor innovatie en duurzaamheid.

b. Transparant, voorspelbaar en betrouwbaar

- we passen landelijke standaarden naast ons eigen beleid toe;
- we maken heldere en transparante, begrijpelijke, handhaafbare vergunningen op maat, deze zijn openbaar en digitaal beschikbaar (dit is bijvoorbeeld voor IPPC-bedrijven een wettelijk verplicht) ;
- we baseren voorschriften op de best beschikbare technieken (BBT) en stellen vooral doelvoorschriften; bedrijven kunnen dan zelf bepalen hoe ze daar aan voldoen. Dit past bij

⁶ Zie ook artikel 5.40 lid 2 Omgevingswet

onze uitgangspunten voor deregulering en vermindering van administratieve lasten en meer zelfsturing;

- vergunningen van IPPC-bedrijven ⁷ leggen we overzichtelijk vast, zodat alle verplichtingen van het bedrijf op ieder moment inzichtelijk zijn.

c. Maatwerk bij beleidsrijke situaties en/of bij een slecht naleefgedrag⁸

- we behandelen besluiten voor activiteiten die bij niet naleven schade kunnen veroorzaken aan leefomgeving, gezondheid, veiligheid en natuur intensiever. De besluiten bevatten meer maatwerk- en of middelvoorschriften. De aanvraag (wat vraagt de aanvrager precies), het besluit (wat staan we toe) en de voorschriften (onder welke voorwaarden staan we het toe) formuleren we in detail;
- als landelijke voorschriften niet helder zijn, niet goed toepasbaar voor een specifieke situatie of als de initiatiefnemer een slecht naleefgedrag heeft dan stellen we maatwerk- en/of middelvoorschriften op. Maatwerk- en middelvoorschriften geven meer of minder speelruimte voor eigen invulling en meer duidelijkheid, ook voor de omgeving, toezichthouders en handhavers.

d. Gezamenlijk en professioneel

- het proces van vergunningverlening begint met een voorbereidende fase waarin de initiatiefnemer de mogelijkheden verkent, een aanvraag opstelt en eventueel vooroverleg heeft;
- het proces van vergunningverlening eindigt bij de oplevering naar toezicht. Soms voeren we een gezamenlijke opleveringscontrole uit;
- als we dat wettelijk moeten, publiceren we de onherroepelijke vergunning voor iedereen
- we dragen het casemanagement (overzicht van wat geldt voor een activiteit) over aan toezicht.

2.4

Toezichtstrategie

Doel van het toezicht en de handhaving is:

“een veiliger en gezond gebruik van gebouwen en bouwwerken, een schoner milieu, het voorkomen van ongebreidelde claims op schaarse ruimte, het voorkomen en tegengaan van strijdig gebruik van ruimte, gronden en activiteiten”

We richten het toezicht op de meest risicovolle situaties: waar de kans het grootst is dat het naleefgedrag onvoldoende is en dit leidt (of kan leiden) tot schade aan de leefomgeving, de volksgezondheid, de veiligheid en natuur. Het is namelijk onmogelijk om binnen de beschikbare capaciteit, middelen en tijd alle objecten, activiteiten en locaties op alle punten te controleren. Dit is ook niet nodig, want niet alle situaties zijn even risicovol.

Voor de evaluatie van toezicht, registreren we het uitgevoerde toezicht en het naleefbeeld (waarop is toezicht gehouden en de overtredingsoorten). Zo kunnen we de output maar ook de outcome evalueren. ⁹

⁷ IPPC bedrijven zijn agrarische bedrijven met meer dan 2000 mestvarkens of 40.000 kippen

⁸ Naleefgedrag is de mate waarin bedrijven, burgers of instellingen regels en voorschriften volgen. We onderscheiden spontane naleving en naleving door het uitoefenen van toezicht en handhaving. Bijvoorbeeld de kans op een sanctie en de hoogte van de sanctie. Zie hiervoor het onderdeel sanctiestrategie.

⁹ Zie voor de vereisten i.v.m. het jaarverslag artikel 7.2 van het Besluit omgevingsrecht (outcome) en artikel 10.6 van de Regeling omgevingsrecht (output)

Naast toezicht hebben we ook andere mogelijkheden om het naleefgedrag te verbeteren, bijvoorbeeld communicatie en/of subsidiering. Hier staat meer over in de preventiestrategie.

2.4.1 *Wat is toezicht?*

De term toezicht wordt vaak zowel in brede als in engere zin gebruikt. In brede zin is het de overkoepelende term voor al het inspectiewerk in combinatie met het woord handhaving. In engere zin bedoelt men het als het concrete werk van een toezichthouder.

Toezicht is het verzamelen van de informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen. En het daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan ingrijpen.

Speciaal daarvoor aangewezen toezichthouders voeren het toezicht uit. Een toezichthouder is een persoon namens het bevoegd gezag belast met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift. Toezicht zorgt voor een belangrijk preventief effect. Bij toezicht voeren we een controle uit, ook zonder dat we een overtreding vermoeden of daarvan weten. We kunnen een bezoek aan een activiteit, een bedrijf, een locatie, een bouwwerk of een persoon brengen.

Samengevat: onder toezicht verstaan we het controleren of en in hoeverre inwoners, bedrijven of instellingen regels naleven.

2.4.2 *Integraal toezicht*

We willen voorkomen dat inwoners en bedrijven onnodig vaak gecontroleerd worden. Daarom stemmen we toezichtacties op elkaar af als meerdere toezichtacties nodig zijn. Dan gaat het om gezamenlijk toezicht, signaaltoezicht of integraal toezicht. De integrale coördinatie en planning geven we vorm in het uitvoeringsprogramma.

Toezicht wordt steeds meer gedragsgericht. Hierbij wordt de ruimte gelaten voor innovatieve aanpakken; wij sturen ook aan op andere methoden dan de traditionele programmatische controle om inzicht te krijgen in naleefgedrag ('inzicht vóór toezicht'). Bijvoorbeeld door meer gebruik te maken van data-analyse, optimaliseren van het integrale signaleringsnetwerk van toezichthouders en meer ruimte bieden en eisen stellen aan de professionele afwegingsruimte van toezichthouders. Dat laatste houdt ook in dat van toezichthouders wordt verwacht dat ze niet alleen controleren of regels worden nageleefd, maar ook verbetering in naleefgedrag bevorderen en dit monitoren. Op basis van ervaringscijfers kunnen doelgroepen daardoor minder of vaker gecontroleerd worden.

Wij houden toezicht op basis van de verleende vergunningen, maatwerkbesluiten en maatwerkregels en daarnaast de algemene regels. Bij overtredingen starten wij een handhavingstraject met als doel de overtreding ongedaan te maken. De wijze waarop zij handhavingsinstrumenten kan inzetten, is beschreven bij het onderdeel handhavingstrategie.

Voor het uitoefenen van toezicht bepalen wij de voor de doelgroep meest effectieve en meest efficiënte methode van toezicht. Factoren die daarbij getoetst worden zijn:

- Kennis van regelgeving
- Kosten en baten
- Mate van acceptatie
- Gezagsgetrouwheid doelgroep

Voor ons (of de uitvoeringsdienst) betekent de toezichtstrategie ook:

- het genereren van inzicht in het naleefgedrag, de motieven voor naleving;

- het bieden van inzicht door het samenbrengen van specifieke gegevens, bijvoorbeeld om de effectiviteit van het optreden te bepalen of om het zichtbaar maken van trends en ontwikkelingen die mogelijk vragen om een bijstelling van het toezicht.

Naar de doelgroep toe houdt dit in:

- heldere communicatie over het naleefgedrag en waar dat onvoldoende is, wat daarvan de consequenties zijn (voor de omgeving, voor hemzelf);
- het verkrijgen van inzicht in de mogelijkheden om het gedrag te verbeteren;
- kennis hebben van algemene preventieve werking door de kans op inspectie en daardoor detectie van overtredingen (waarschijnlijke kans op detectie);
- wat de consequentie is van voortdurend niet naleven.

Naar de omgeving toe:

- bijdragen aan het vertrouwen dat de veiligheid, gezondheid en leefbaarheid voldoende gewaarborgd is.

Wij onderscheiden preventieve en repressieve controles. Preventieve controles zijn controles die op basis van de risicomethodiek in de diverse planningen worden opgenomen. Het kenmerk van een preventieve controle is het planmatige en terugkerende karakter.

Repressieve controles kenmerken zich door een specifieke aanleiding zoals signalen, klachten, meldingen maar ook de bevindingen van eerdere controles en gegeven hersteltermijnen (hercontroles). Voor het behandelen van klachten en meldingen is er bij de OD IJsselland een 24/7 bereikbaarheids- en beschikbaarheidsdienst, zodat ook buiten kantoortijden gereageerd kan worden.

Bij zowel preventieve als repressieve controles kunnen diverse toezichtinstrumenten of combinaties van instrumenten worden ingezet. Toezicht kan projectmatig worden uitgevoerd uit het oogpunt van efficiency. Dit kan betrekking hebben op een branche (bijvoorbeeld sloopbedrijven), bepaalde wetgeving (bijvoorbeeld DHW) of een bepaald thema (bijvoorbeeld bouwconstructieve veiligheid). Er wordt dan gewerkt volgens een opgesteld projectplan.

Vormen van toezicht:

- aangekondigd of onaangekondigd (dat laatste bijvoorbeeld bij controle van gedragsvoorschriften)
- steekproeven (bijvoorbeeld als sprake is van een goed naleefbeeld in een branche)
- fysiek toezicht, zichtbare aanwezigheid
- administratief toezicht
- aspectcontrole (controle op één aspect, bij voorbeeld op gevaarlijke stoffen)
- systeemtoezicht (bijvoorbeeld het veiligheidssysteem bij BRZO-bedrijven)
- concerntoezicht (bijvoorbeeld op het compliance-systeem (werken volgens verschillende soorten regelgeving bij een groot concern of een concern met meerdere vestigingen)

De meest geschikte toezichtvorm leggen wij vast in het uitvoeringsprogramma, in het projectplan, in een samenwerkingsprogramma of in het toezichtplan per bedrijf. Deze vormen van vertaling naar de operationele passen wij toe.

2.4.3 *Toezicht tijdens de verschillende fasen van een bouwwerk*

Toezicht voeren we op verschillende momenten uit. We kennen bij het toezicht op bouwwerken verschillende fasen.

- **Realisatiefase**

De fase tijdens het inrichten van activiteiten, aanleggen en bouwen;

- **Beheer- of gebruiksfase**

De fase tijdens het gebruik van een object of uitvoeren van activiteiten;

- **Sloopfase/ beëindiging**

Tijdens deze fase worden activiteiten gestaakt of bouwwerken gesloopt en waar nodig de vergunning ingetrokken.

2.4.4 *Toezicht en gedoogsituaties*

We houden frequent actief toezicht op gedoogsituaties. Regelmatig controleren we of de overwegingen van de beslissing om af te zien van handhaving, nog actueel zijn. We kijken of de vergunninghouder de opgelegde beperkingen en voorschriften naleeft. Zo niet, dan handhaven we onmiddellijk.

2.5 Handhavingstrategie

Wij geven actief invulling aan onze beginselplicht tot handhaving. Als een partij een wettelijk voorschrift overtreedt, volgt een handhavend optreden. Als handhaving uitblijft, dan gaat dat ten koste van de geloofwaardigheid, betrouwbaarheid en onafhankelijkheid van de gemeente. Dat kan bovendien rechtsongelijkheid scheppen binnen en buiten de gemeentegrenzen.

Afhankelijk van de ernst van de overtreding en het naleefgedrag van de overtreder kunnen wij overgaan tot bestuursrechtelijke en/of strafrechtelijke handhaving. Hierbij maken wij optimaal gebruik van de wettelijke mogelijkheden, vastgelegd in de handhavingsstrategie.

De uitvoering van de handhavingsstrategie kent de volgende uitgangspunten:

- Op iedere bevinding wordt op een passende wijze gereageerd (interventie);
- Er geldt een strikte toepassing:
 - Proces en besluitvorming zijn eenduidig en reproduceerbaar
 - Gelijke gevallen krijgen gelijke behandeling
 - Termijnbewaking zorgt voor het tijdig in gang zetten van vervolgstappen
 - Gebruik maken van standaardbrieven voor alle fases in het proces
- Wettelijke eisen worden in acht genomen;
- Op basis van gebleken naleefgedrag schrijft de handhavingsstrategie voor welk instrument het beste ingezet kan worden;
- Voor handhavingzaken wordt per geval bepaald of publicatie vereist is. Daarbij houden we rekening met het feit dat de overtreder nog niet veroordeeld is door een rechter.

2.5.1 *Klachten en ongewone voorvallen*

Klachten zijn signalen uit de samenleving over mogelijke omgevingsrisico's. Klachten hebben voor ons hoge prioriteit. Wij doen altijd iets met een klacht, bijvoorbeeld een administratieve of fysieke controle om te beoordelen of de klacht gegrond is. Waar nodig wordt actie ondernomen en er volgt altijd een terugkoppeling naar de klager.

2.5.2 *Handhavingsstrategie (op basis van de Landelijke Handhaving Strategie(LHS))*

Als toezicht niet zorgt voor het stoppen van een overtreding, treden we in beginsel op tegen de overtreding. In Deze verantwoordelijkheid en beginselplicht tot handhaving staat in verschillende

bijzondere wetten, de Algemene wet bestuursrecht en in jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State¹⁰.

Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. In gevallen waarin het bestuursorgaan in dat kader redelijk te achten beleid voert, bijvoorbeeld inhoudend dat het bestuursorgaan de overtreder in bepaalde gevallen eerst waarschuwt en gelegenheid biedt tot herstel voordat het een handhavingsbesluit voorbereidt, dient het zich echter in beginsel aan dit beleid te houden. Dit laat onverlet dat slechts onder bijzondere omstandigheden van het bestuursorgaan mag worden gevergd, van handhaving af te zien. Dit kan zich voordoen indien concreet uitzicht op legalisatie bestaat. Voorts kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.

Voor het Openbaar Ministerie 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 strafrecht. Het uitgangspunt is dat het bestuur en het Openbaar Ministerie, beide vanuit hun eigen verantwoordelijkheid, hun handelen afzonderlijk en in combinatie richten op het naleven van regels¹¹.

Het kenmerk van professionele handhaving is een consequente uitvoering. Handhaving kan bestuursrechtelijk en strafrechtelijk. Strafrechtelijk optreden gaat, als het om andere werkvelden gaat dan de APV, milieu en de Wegenverkeerswet, vaak via externe partners zoals de politie. Onder handhaving verstaan we: het afdwingen van het naleven van regels door het inzetten van juridische/ bestuursrechtelijke en/of strafrechtelijke maatregelen. Bijvoorbeeld het opleggen van een last onder dwangsom, bestuursdwang, het intrekken van de vergunning, de bestuurlijke boete en de bestuurlijke strafbeschikking. Handhaving is een bevoegdheid. Dit betekent dat we ook kunnen afzien van handhaving. Vanwege de beperkte personele capaciteit moeten we keuzes maken welke zaken we wel en niet oppakken gebaseerd op de prioritering.

2.5.3 (Landelijke) Handhavingsstrategie

Verschillende (landelijke) partijen¹² stelden in 2014 de Landelijke Handhavingsstrategie (LHS) vast. Met de LHS willen ze de organisatie en uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving verbeteren en zorgen voor een gelijk speelveld voor burgers, bedrijven en instellingen waar regels voor gelden. Een ander doel van de LHS is dat de omgeving ervan uit mag gaan dat we optreden als dat nodig is en de leefomgeving veilig, schoon en gezond blijft. De handhavingsstrategie geeft daarom aan hoe we per situatie reageren bij welke soort overtreding. De gemeente Hardenberg heeft de LHS ook vastgesteld, mede voor het opdrachtgeverschap aan de OD IJsselland en de Boa organisatie. De essentie van de LHS is in dit beleidsplan opgenomen. Voor het overige wordt verwezen naar de LHS, die als bijlage bij het VTH Beleidsplan is gevoegd.

¹⁰ In de uitspraak van ABRvS 7 juli 2004, LJN AP8242

¹¹ (Bron: Landelijke Handhavingsstrategie (LHS) – Een passende interventie bij iedere bevinding (versie 1.7 april 2014))

¹² Deze strategie is opgesteld door IPO en het OM, in samenwerking met de VNG, de UvW, het ministerie van I&M, de Inspectie Leefomgeving en Transport, ISZW, politie en de vereniging van omgevingsdiensten.

Als wij een overtreding constateren dan handhaven we volgens de LHS. Deze start bij de constatering tijdens het toezicht. De sanctiestrategie bepaalt hoe en welke sanctie we inzetten. De strategie zorgt voor meer afstemming en een passende inzet van bestuursrechtelijke en/ of strafrechtelijke instrumenten, doordat:

- We elke overtreding beantwoorden met een **passende reactie**. De keuze voor het instrument hangt af van het gedrag van de overtreder (waarom leeft de overtreder niet na?) en de soort en ernst van de overtreding;
- We rekening houden met **verzachtende of verzwarende omstandigheden**, zoals of een rechtvaardigingsgrond (situatie waarin de overtreding was toegestaan) en voor hoeveel schade de overtreding (mogelijk) zorgt;
- De reacties strenger worden als **overtredingen voortduren of zich herhalen**. We handhaven in **maximaal drie stappen**, afhankelijk van de ernst en omstandigheden van de overtreding (zie figuur stappenplan Overijssel hierna);
- We kijken welke manier van handhaven of mix daarvan voor welke situatie het **meest effectief** is;
- De methodiek een goede basis is voor het maken van **(werk)afspraken over afbakening en werkwijze** tussen het Openbaar Ministerie, de politie en de buitengewone opsporingsambtenaren.

2.5.4 *Stappen handhaving:*

“Stap 0”: Casemanagement handhaving

Bij overtredingen gaan we na of er een belang is of raakvlakken zijn voor ketenpartners of andere overheidspartijen. Als dit het geval is informeren we elkaar.

We werken samen bij overtredingen waar meerdere instanties of afdelingen over gaan. We passen de LHS toe en wisselen informatie naar elkaar uit over de aanpak en afhandeling. Als dat efficiënt en/ of effectief is, voeren we (her)controles samen uit.

We passen vervolgens de LHS in 5 stappen toe:

Stap 1 – Plaats de overtreding in de handhavingsmatrix

De handhaver schaaft de overtreding in op basis van constatering, zie figuur 1.

Prioriteiten en de LHS

We kunnen, zoals eerder gesteld, niet alles controleren. Dit betekent dat we keuzes maken in wat we direct of uitgebreid moeten controleren. We werken risico- en prioriteitsgericht. Overtredingen van de gecontroleerde prioriteiten uit de risicoanalyse scoren niveau 3 “van belang” in de sanctiematrix (zie volgende pagina).

Legalisatietoets

Als we een overtreding constateren dan kijken we eerst of deze alsnog gelegaliseerd kan. Vaak betekent dit dat we nagaan of we voor de activiteit alsnog vergunning (toestemming) kunnen verlenen. Zo ja, dan geven we de overtreder eerst de gelegenheid om de toestemming aan te vragen. Dat betekent het ontvangen van een ontvankelijk aanvraag om vergunning binnen de door “handhaving” gestelde termijn. Ingeval van de mogelijkheid tot legalisatie van hetgeen wordt overtreden, wordt dan van handhaving afgezien. In de periode tussen de vergunningaanvraag en de legalisatietoets kan de activiteit (tijdelijk) worden stilgelegd. Een ontvankelijke aanvraag kan inhouden dat we niet handhaven. Als de overtreder geen aanvraag wil doen, dan is er geen concreet zicht op legalisatie en volgen we de strategie om de overtreding te stoppen. Dit doen we ook als uit het legalisatieonderzoek komt dat de overtreding niet kan worden gelegaliseerd. We kunnen wel als

uitzondering tegelijk met legalisatie handhaven, bijvoorbeeld als we gegrond vrezen dat de (ex-) overtreder de overtreding herhaalt.

Overtredingen die blijven doorgaan

Bij volharding van overtredingen schuift de score 1 stap naar rechts in de sanctiematrix, bijv. van B naar C, etc.

Figuur 1: De sanctiematrix

Aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar 4 Van belang 3 Beperkt 2 Vrijwel nihil 1				
	A	B	C	D
	Goedwillend: • Onbedoeld • Pro-actief Moet kunnen: • Onverschillig Calculerend: • Recidive • Bewust belemmerend Crimineel: • Fraude • Oplichting • Witwassen GEDRAG VAN DE OVERTREDER			

Stap 2 – Bepaal of sprake is van verzwarende of verzachtende aspecten

In deze stap bepaalt de handhaver of er sprake is van verzwarende- of verzachtende aspecten die we moeten betrekken bij de afweging om het bestuurs- en/of strafrecht toe te passen.

Verzwarende aspecten staan in de LHS. Bijvoorbeeld recidive, bedreiging van een toezichthouder of plegen van overtredingen in georganiseerd verband.

Verzachtende aspecten zijn: (bron algemeen strafrecht)

- Vormen van algemene strafuitsluitingsgronden (zoals overmacht, minderjarigheid overtreder zie hiervoor het Wetboek van strafrecht) waarbij bestuursrecht voor herstel wel doorgezet moet worden maar straffen niet kan of enig zin heeft.
- Maatschappelijke omstandigheden zoals bij oudere, hulpbehoevende personen die lang in de eigen omgeving blijven. Deze brengen soms overlast mee voor de omgeving of onveilige situaties voor de personen zelf. Kenmerk hierbij is vaak dat de oudere persoon niet begrijpt wat het probleem is.

Stap 3 – Bepaal of overleg tussen bestuur, politie en OM nodig is

In deze stap besluiten we over de inzet van bestuurs- en/of strafrecht. De handhaver bepaalt of overleg nodig is over de toepassing van bestuurs- en/of strafrecht.

Gegevensuitwisseling

Voor een betere- en rechtmatige informatie-uitwisseling tussen bestuurs- en strafrecht sloten omgevingsdiensten zich aan bij het landelijke Convenant Gegevensuitwisseling. Dit convenant regelt informatie-uitwisseling per regio via een casusoverleg (operationeel overleg) en een Periodiek Overleg Gegevensuitwisseling (operationeel-tactisch overleg). Het Openbaar Ministerie, de politie en de omgevingsdienst IJsselland nemen deel. Ze maken centraal afstemmingsafspraken over het toepassen van bestuurs- en strafrecht. Deze afspraken zijn belangrijk voor overtredingen die uitkomen in het middensegment.

In de gemeente is verder het Lokaal Handhaving Overleg (LHO).

Stap 4 – Optreden met de handhavingsmatrix

Bij optreden met de interventiematrix zetten we het minst zware instrument in, gericht op herstel van de overtreding. Zwaardere instrumenten (interventies) zetten we in als de overtreding voortduurt.

Maximaal aantal correctiestappen

Afhankelijk van het soort overtreding kunnen we spoedeisende maatregelen opleggen. Maar het aantal stappen voor correctie is maximaal 3. Dit betekent dat we na het aanschrijven van de overtreding maximaal 2 hercontroles uitvoeren, daarna gaat de sanctie in. Bij spoedeisende zaken handhaven we ineens via bijvoorbeeld spoedbestuursdwang.

Stap 5 – Vastlegging

Stappen die we door lopen en beslissingen die we nemen registreren we. Zodat de stappen duidelijk en controleerbaar zijn.

2.5.5 *Landelijke Sanctiestrategie*

Voor het stoppen van veel voorkomende overtredingen gebruiken we standaard hersteltermijnen. Voor overtredingen die veel voorkomen bepalen we de zwaarte van de sancties vooraf, bijvoorbeeld in een project- of samenwerkingsplan. Wij gebruiken daarbij de landelijke “Leidraad handhavingsacties en begunstigingstermijnen”.

2.5.6 *Keuze bestuursrechtelijke sanctiemiddelen*

We kennen drie vormen van bestuursrechtelijke herstelsancties: een last onder dwangsom, een last onder bestuursdwang of het schorsen/ intrekken van een vergunning (zie vergunningen). We hebben de vrijheid om een keuze te maken. Hieronder staan de bestuursrechtelijke herstelmaatregelen uitgelegd en geven we aan wat we bij de keuze hiertussen meewegen.

2.5.7 *De keuze tussen last onder bestuursdwang en last onder dwangsom*

Als we besluiten om bestuursrechtelijk te handhaven, kiezen we tussen een last onder dwangsom en last onder bestuursdwang.

2.5.8 *Last onder dwangsom*

Een last onder dwangsom heeft de voorkeur. Het opleggen van een last onder dwangsom heeft namelijk een aantal voordelen. De financiële risico's zijn beperkt. De lasten en de verantwoordelijkheid leggen we direct bij de overtreder neer, wat past in het principe 'de overtreder betaalt'. Bovendien hoeven we zelf niet fysiek in te grijpen wat de kans op een schadeclaim verkleint. Dit kan alleen als het belang van de betrokken regelgeving zich niet tegen wat langere duur van aanpak verzet.

2.5.9 *Last onder bestuursdwang*

Bij een (dreigende) onomkeerbare schade of aantasting van de openbare orde, gevaar voor de volksgezondheid, de (verkeers)veiligheid en/of leefomgeving willen we de overtreding zo snel mogelijk stoppen. Omdat bestuursdwang vaak directer verloopt en sneller effect heeft dan een last onder dwangsom, kiezen we voor bestuursdwang, ook omdat we dan spoedeisende bestuursdwang kunnen inzetten.

2.5.10 *Ongedaan maken van de overtreding op kosten van de overtreder*

Bij bestuursdwang maken we de overtreding op kosten van de overtreder ongedaan. Soms kunnen we dit niet of zijn er te veel praktische bezwaren. Bijvoorbeeld bij boekhoudkundige overtredingen of het ingrijpen in technisch complexe processen.

2.5.11 *Bereidheid overtreder*

Als we duidelijk weten dat een forse dwangsom de overtreder niet beweegt de overtreding te stoppen, dan kiezen we last onder bestuursdwang.

2.5.12 *Samenloop sanctiemiddelen*

Een last onder bestuursdwang en een last onder dwangsom mogen we in beginsel niet tegelijkertijd toepassen. Tenzij ze een verschillend doel hebben en/of het om een verschillende overtreding gaat. We mogen een last onder dwangsom niet opleggen als het belang dat het betrokken voorschrift beschermt zich daartegen verzet. Dit is als bij voortduring van de overtreding gevaar bestaat of de gevolgen van de overtreding erger/groter worden.

De keuze van de sanctie moet evenredig zijn. Dit betekent dat we waar mogelijk kiezen voor een last onder dwangsom in plaats van een last onder bestuursdwang omdat de dwangsom vaak minder belastend is dan bestuursdwang. Als de overtreding is gestopt en geen risico op herhaling bestaat, mogen we niet meer bestuursrechtelijk handhaven. In die situatie stellen we strafrechtelijk optreden voor.

2.5.13 *Begunstigingstermijn*

Als we handhaven geven we vaak een begunstigingstermijn, tenzij er geen tijd nodig is om een einde te maken aan de overtreding of als we herhaling van een overtreding willen voorkomen. We hoeven geen begunstigingstermijn te geven wanneer spoed nodig is. De begunstigingstermijn moet op het moment dat deze wordt gegeven lang genoeg zijn om aan de overtreding een einde te kunnen maken. De begunstigingstermijn mag niet afhangen van de lengte van een eventueel voortraject. We houden rekening met de tijd die het kost om bijvoorbeeld onderdelen of materialen te bestellen om de overtreding ongedaan te kunnen maken. Een te lange begunstigingstermijn of een begunstigingstermijn voor onbepaalde tijd komt neer op gedogen.

2.5.14 *Modaliteit dwangsom*

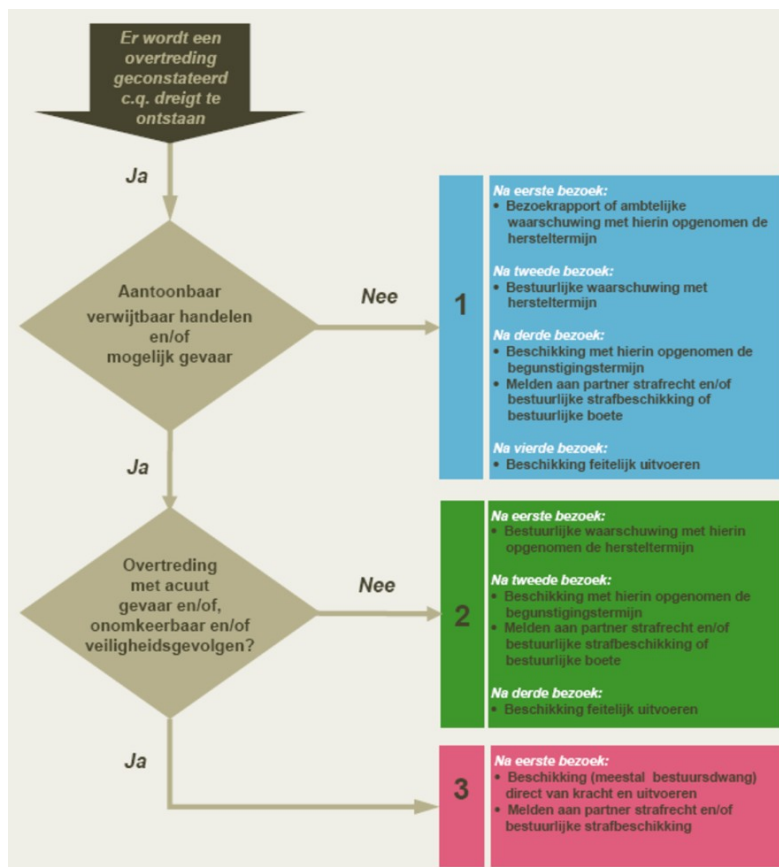
We stellen een dwangsom vast op een bedrag ineens, per tijdseenheid (dag, week, maand) waarin de last niet is uitgevoerd of een bedrag per overtreding van de last. Een dwangsom per tijdseenheid kiezen we als er sprake is van een continue overtreding van voorschriften. Deze vorm kiezen we het overtredingen zijn die we niet afzonderlijk kunnen constateren, omdat de overtreder constant in overtreding is. We kiezen voor een bedrag ineens als we een eenmalige activiteit willen tegengaan. Als voorschriften van een vergunning of ontheffing regelmatig worden overtreden ligt het meer voor de hand om de dwangsom te bepalen per overtreding. Worden meerdere voorschriften van een vergunning overtreden, dan kunnen we per overtreden voorschrift een dwangsom opleggen. In alle gevallen bepalen we een maximum waarboven geen dwangsommen meer kunnen verbeuren. De dwangsombeschikking is bij het bereiken van dat maximum 'volgelopen' en is daarmee uitgewerkt.

2.5.15 *Keuze hoogte dwangsom*

De hoogte van de dwangsom en het maximaal te verbeuren bedrag moet in redelijke verhouding staan tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde effectieve werking. Het moet een prikkel zijn om de overtreding te beëindigen of om herhaling te voorkomen. Het moet niet goedkoper zijn om stil te zitten en dwangsommen te verbeuren. Daarom wegen we het behalen voordeel bij niet naleven mee. Dat geldt niet zonder meer voor al behaald voordeel of de financiële omstandigheden van de overtreder. Als richtlijn wordt de landelijke "Leidraad handhavingsacties en begunstigingstermijnen" (op basis van de LHS in 2018 ontwikkeld) gehanteerd. Deze leidraad is als bijlage bijgevoegd.

Afhankelijk van de specifieke feiten en omstandigheden van het geval kunnen we afwijken van de hoogte van de dwangsom. Bij overtredingen die niet in de tabellen zijn opgenomen kijken we aan de hand van de feiten en omstandigheden van het geval wat in een redelijke hoogte van de dwangsom moet zijn.

Figuur: Stappenplan handhaving Overijssel



2.5.16 Effectueren handhavingsbesluit

In de toelichting op de wet staat dat een adequate handhaving vergt dat opgelegde sancties worden geëffectueerd en verbeurde dwangsommen derhalve in beginsel worden ingevorderd. Alleen onder bijzondere omstandigheden zien we geheel of gedeeltelijk van invordering af. Dit beleid volgen wij ook.

2.5.17 Inzet buitengewone opsporingsambtenaren (Boa's)

Buitengewone opsporingsambtenaren kunnen gebruik maken van sanctiemiddelen uit het bestuursrecht (Awb) en het strafrecht (WED) om de norm af te dwingen. Hiervoor maken we werkafspraken met het Openbaar Ministerie (implementatiepunt). Het Openbaar Ministerie heeft de zelfstandige bevoegdheid om strafrechtelijk op te treden naast of in plaats van bestuursrechtelijke handhaven. Bij het uitoefenen van hun taak vallen buitengewone opsporingsambtenaren onder het gezag van de Officier van Justitie. Hiërarchisch vallen ze onder de verantwoordelijkheid van de gemeente of de directeur van de OD IJsselland.

2.5.18 Overtredingen van eigen organisatie of andere overheid

Wij melden de bevindingen van het toezicht op de eigen organisatie of het toezicht op activiteiten van een andere overheid altijd schriftelijk aan het beheer of de directie die gaat over de gecontroleerde activiteit. Als we een overtreding constateren passen we dezelfde sanctiestrategie toe als bij overtredingen van inwoners, bedrijven of instellingen. Het college van B&W van de gemeente of het dagelijks bestuur van een andere overheid stellen we in kennis van de bevindingen van het toezicht. Daarbij streven we naar een scheiding van rollen en functies (ambtelijk en bestuurlijk).

2.5.19 Handhaven bij gedoogsituaties

Het niet naleven van gedoogvoorwaarden zelf kunnen we niet zien als een overtreding van een regel. Het is dus niet mogelijk om tegen de niet-naleving van gedoogvoorwaarden op te treden met een herstelsanctie. We zijn alleen bevoegd om een bestuurlijke sanctie op te leggen als reactie op de

overtreding van wettelijke voorschriften. In dat geval moeten we de gedoogbeschikking intrekken en handhavend optreden tegen de overtreding. We sluiten geen civielrechtelijke overeenkomst met de overtreder waarin staat dat deze een contractuele boete verbeurt wanneer hij de gedoogvoorwaarden niet naleeft. Dat past niet bij onze publiekrechtelijke taak tot handhaving.

2.5.20 *Partieel handhaven/partieel gedogen*

Partieel handhaven is hetzelfde als partieel gedogen. In artikel 5.2. Awb staat de wettelijke grondslag voor gedeeltelijke handhaving in uitzonderingssituaties. Zo een besluit is niets meer dan twee aspecten in één handhavingsbrief. Bijvoorbeeld, in een last onder dwangsom nemen we op dat de overtreding moet worden beëindigd, maar dat geen bedragen verbeurd worden als de vergunninghouder zich houdt aan de in de last omschreven voorschriften. Het voordeel van deze constructie is dat we op voorschriften bij een (partiële) last onder dwangsom - in tegenstelling tot de gedoogbeschikking - rechtstreeks kunnen handhaven. Bij een gedoogbeschikking moeten we volgens jurisprudentie bij de overtreding van de voorwaarden eerst de gedoogbeschikking (gedeeltelijk) intrekken voordat we tot handhaving over kunnen gaan (deze besluiten kunnen natuurlijk in één brief worden genomen). Eigenlijk nemen we onder de noemer van een partiële last onder dwangsom bij de overtreding een gedoogbeschikking met voorwaarden.

Voor het gedeelte dat we gedogen, moet er sprake te zijn van een bijzondere omstandigheid zoals bij de 'reguliere' gedoogbeschikking. Met andere woorden het toetsingskader van het gedoog gedeelte van de partiële handhaving beschikking is gelijk aan dat van de gedoogbeschikking; namelijk passend binnen het gedoogkader. De regel blijft dus dat een handhavingsbesluit gericht moet zijn op het volledig stoppen van (de gevolgen van) een overtreding, tenzij er sprake is van 'bijzondere omstandigheden'.

2.6 Gedoogstrategie

2.6.1 *Inleiding*

Wij hebben een beginselplicht tot handhaven. Dit betekent dat we op iedere overtreding die we zien moeten reageren met een passende interventie volgens de sanctiestrategie. De gemeente Hardenberg is zeer terughoudend in het gedogen van geconstateerde overtredingen. In enkele situaties gedogen wij actief. Bijvoorbeeld in enkele sterfhuisconstructies in relatie tot het bestemmingsplan. Dat staat los van eventueel strafrechtelijk optreden. In de gedoogstrategie staat in welke situaties en onder welke condities we tijdelijk) niet handhaven.

Definitie van gedogen:

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

2.6.2 *Integrale beoordeling om te gedogen*

Wij kijken bij het toepassen van de gedoogstrategie altijd als eerste stap of er samenloop is met andere regelgeving en of het gedogen niet in strijd is met andere wet- en regelgeving. We letten daarbij op eigen regels maar ook op die van andere overheden. Dit sluit aan bij integraal werken, zoals dit eerder in dit beleid beschreven is.

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

“Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met bestuursdwang of een last onder

*dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag van het bestuursorgaan worden gevegd dit niet te doen. Dit kan zich voordoen indien concreet uitzicht op legalisatie bestaat. Voorts kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen, dat van optreden in de concrete situatie behoort te worden afgezien”.*¹³

Overigens gelden ook de beginselen zoals beschreven in de regeringsnota's "Grenzen aan gedogen" nog steeds.¹⁴

Gedogen passen we alleen in uitzonderlijke en/of spoedeisende situaties toe. En alleen als het actief gebeurt en het bestuursorgaan er een besluit erover neemt. Dat is "actief gedogen". Onze uitgangspunten voor gedogen zijn:

- Wij handhaven bij overtredingen, tenzij er uitzonderlijke omstandigheden en/of overgangssituaties zijn.
- Gedogen blijft zoveel mogelijk beperkt in omvang en tijd;
- We gedogen expliciet en na een zorgvuldige en kenbare belangenafweging;
- Het gedogen tast belangen van derden niet aanmerkelijk aan;
- De activiteit is na de periode van gedogen vergund of gestopt.

Wij kunnen gedogen bij overgangs- en overmacht situaties.

Overgangssituaties zijn:

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

Overmacht situaties zijn:

- situaties waarin de overtreding was toegestaan, dan is volgens artikel 5:5 Awb¹⁵ handhaving niet toegestaan. Wij moeten dan gedogen;
- situaties waarin het belang waar de regel voor is gemaakt beter af is als we gedogen;

¹³ ABRvS 7 juli 2004, zaaknr. 200306199/1

¹⁴ Bestaande uit de 'eerste gedoogbrief' van de ministers VROM en Verkeer en Waterstaat van 28 mei 1990, TK 1989-1990, 21 137, nr. 269, de 'tweede gedoogbrief' van de ministers van VROM en Verkeer en Waterstaat van 10 oktober 1991, onder de titel 'Gezamenlijk beleidskader inzake het terugdringen van het gedogen van milieuovertredingen', TK 1991-1992, 22 343, nr. 2 en de kabinetsnota 'Grenzen aan gedogen', TK 1996-1997, 25 085, nrs. 1-2.

¹⁵ **Artikel 5:5 Awb**

Het bestuursorgaan legt geen bestuurlijke sanctie op voor zover voor de overtreding een rechtvaardigingsgrond bestond.

- gevallen waarin handhaven onevenredig zwaar is in verhouding tot het belang dat we met handhaving beschermen.

We gedogen niet:

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

Een afschrift van de gedoogbeschikking sturen we naar:

- het Openbaar Ministerie;
- de Politie;
- eventuele andere betrokken instanties.

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

NB: Met uitzondering van permanente bewoning recreatieverblijven komt gedogen overigens slechts zeer sporadisch voor. Gemiddeld minder dan 1x/jaar.

3 Bijlage 1: Begrippenlijst

AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
APV	Algemeen Plaatselijke Verordening
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Boa	Buitengewoon opsporingsambtenaar
Bor	Besluit omgevingsrecht, een AMvB die gekoppeld is aan de Wabo waarin veel inhoudelijke regels staan over het proces van VTH
DHW	Drank- en Horecawet
Mor	(Ministeriële) Regeling omgevingsrecht die net als de Bor zijn grondslag in de Wabo vindt. Geeft landelijke voorschriften voor o.a. indieningsvereisten bij aanvragen
OD IJsselland	samenwerkingsverband waarin de gemeente participeert voor het uitvoeren van een aantal taken op met name het taakveld Milieu
VTH	afkorting voor Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving
VTH-wet	Wet verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wet Bibob	Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur
Wm	Wet milieubeheer
Wro	Wet ruimtelijke ordening

Deel B

3.1 Toetsingskader vergunningverlening

3.1.1 *Kaders ruimte*

De kaders voor Ruimte stellen wij vast in het nog op te stellen Omgevingsplan.

3.1.2 *Kaders voor beoordeling initiatieven*

De belangrijkste ruimtelijke kaders worden gevormd door de vigerende bestemmingsplannen en beheersverordeningen¹⁶ (deze worden m.n. toegepast in bestaande stedelijke gebieden). De gemeente toetst of een aanvraag voor een omgevingsvergunning (milieu, bouw, etc.) is gebaseerd op het geldende planologische regime. Daarbij borgt de gemeente tevens de stedenbouwkundige, ruimtelijke en landschappelijke kwaliteit, in alle gemeentelijke ruimtelijke besluiten. Welstand wordt geborgd op grond van de Welstandsnota en de verschillende beeldkwaliteitsplannen. Het toezicht ruimte wordt meegenomen in het toezicht bouw (bijvoorbeeld het toezicht op de naleving van de eisen uit het beeldkwaliteitsplan tijdens de bouw). Overigens vervullen alle toezichthouders van de gemeente integraal voor alle beleidsvelden een oog en oor functie.

3.1.3 *Beoordeling initiatieven die niet passen binnen de regels*

Als een initiatief, veelal een bouwplan of het gebruik, niet past binnen de regels van het bestemmingsplan (later Omgevingsplan), heeft de gemeente de mogelijkheid om het bestemmingsplan te herzien of om van het bestemmingsplan af te wijken. Het Omgevingsplan hanteert daarvoor de term “buitenplanse omgevingsplanactiviteit”. De gemeente is hier echter niet toe verplicht. Herziening of afwijken van het bestemmingsplan is dan ook geen vanzelfsprekendheid. De gemeente weegt alle belangen af en kan vervolgens besluiten het bestemmingsplan te herzien of er van af te wijken, maar de gemeente kan dit ook weigeren. Er zijn meerdere mogelijkheden om van het bestemmingsplan af te wijken. Op grond van de Crisisherstelwet zijn vooral de hiertoe te doorlopen procedures ingekort. De mogelijkheden zijn te verdelen in:

- **Formele bestemmingsplanprocedures:** formele bestemmingsplanprocedures zijn meestal onderdeel van de Wet ruimtelijke ordening (Wro). Er zijn verschillende varianten mogelijk, afhankelijk van de omvang van het project of de mogelijkheden die het geldende bestemmingsplan biedt, zoals het wijzigen (o.a. via partiële herziening) of uitwerken van een bestemmingsplan.
Na de start van een formele bestemmingsplanprocedure, kan een aanvraag om een vergunning worden ingediend. De verlening vindt normaliter plaats nadat het bestemmingsplan in werking is getreden. Een vergunning kan eerder worden verleend als de activiteit niet in strijd is met het in voorbereiding zijnde plan.
- **Afwijkingsmogelijkheid met een omgevingsvergunning.** Ook binnen de omgevingsvergunning zijn mogelijkheden om af te wijken van het bestemmingsplan. Ook hierbij zijn er verschillende mogelijkheden, die afhankelijk zijn van de omvang van het project:
 - **Binnenplanse afwijkingsmogelijkheid omgevingsvergunning.** Hiervoor zijn in de regels van het bestemmingsplan of de beheersverordening eigen criteria opgenomen.
 - **Kruimelgevallen afwijkingsmogelijkheid omgevingsvergunning.** Hiertoe zijn operationele regels en voorwaarden opgesteld waarmee wordt aangegeven in welke situaties en in welke gevallen medewerking wordt verleend aan dergelijke afwijkingsmogelijkheden.

¹⁶ Waar in het vervolg van dit plan bestemmingsplannen dient gelezen te worden bestemmingsplannen en beheersverordeningen.

Beleidsregels Kruimelgevallen (2015)

Beoogd effect: Kansen en ruimte bieden voor initiatieven en ontwikkelingen binnen ruimtelijke randvoorwaarden

Argumenten: In de beleidsnotitie voor het afwijken van een ruimtelijk plan op grond van artikel 2.12 lid 1 sub a onder 2 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht kiest Hardenberg ervoor om de ontwikkelingen die met een kruimelgeval mogelijk kunnen worden gemaakt, bijna allemaal per geval te gaan beoordelen. Niet alle situaties lenen zich om vooraf in beleidsregels vast te leggen door specifieke kenmerken van een perceel, bouwwerk of initiatief. Daarnaast willen we ruimte en kansen bieden voor bepaalde nieuwe ontwikkelingen om in te kunnen spelen op de wensen uit de samenleving. Aanpassing van het beleid biedt ook mogelijkheden om beter in te kunnen spelen op voorgestane maatschappelijke transitie en de lange termijn doelstellingen van de gemeente.

- o Project omgevingsvergunning. Dit betreft een grote afwijkingsmogelijkheid binnen de Wabo, waarbij de mogelijkheid bestaat om voor een groot project met een behoorlijke planologische betekenis af te wijken van het bestemmingsplan. Voorwaarde is wel dat er een goede ruimtelijke onderbouwing wordt aangeleverd en dat het project niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening.
- o Tijdelijke afwijkingsmogelijkheid omgevingsvergunning. Het is mogelijk om een tijdelijke omgevingsvergunning te verlenen. Hiermee wordt middels de omgevingsvergunning toestemming gegeven om tijdelijk af te wijken van het bestemmingsplan. De ontwikkelingen mogen niet in strijd zijn met een goede ruimtelijke ordening en er dient op grond van concrete, objectieve gegevens aangetoond te worden dat er sprake is van een voorziening in een tijdelijke behoefte. Bijvoorbeeld voor het plaatsen van tijdelijke units voor bijvoorbeeld school- of opvangfunctie of Wonen bij een in aanbouw zijnde nieuwe woning of ingrijpende verbouwing.

Bij een aanvraag wordt altijd eerst gekeken of het plan of project te realiseren valt binnen het bestemmingsplan of dat er vergunningvrije mogelijkheden zijn. Als dit niet mogelijk is wordt gekeken of het valt te realiseren met een binnenplanse of kruimelgevallen afwijkingsmogelijkheid. Indien dat ook niet mogelijk is wordt gekeken of het mogelijk is om het project te realiseren met een formele bestemmingsplanprocedure of een project omgevingsvergunning.

3.1.4 Van sturen op kwantiteit naar sturen op kwaliteit

Voor de gemeente Hardenberg geldt als specifiek aandachtspunt dat met de vaststelling van de visienota Buitengebied de gemeente Hardenberg in de ruimtelijke ordening een omslag heeft gemaakt van het sturen op kwantiteit naar het sturen op kwaliteit. Bij het sturen op kwantiteit horen begrippen als maximale bouwhoogtes, inhoudsmaten en vierkante meters. Bij het sturen op ruimtelijke kwaliteit spelen deze zaken nog wel een rol, maar gaat het vooral om het uiteindelijke resultaat in de praktijk. Daarbij wordt gezocht naar mogelijkheden om nieuwe economische ontwikkelingen te laten bijdragen aan het versterken van de ruimtelijke kwaliteit van het buitengebied. Met de vaststelling van het nieuwe bestemmingsplan Buitengebied (in 2014) is deze benadering juridisch verankerd. In dat bestemmingsplan is geregeld dat van diverse ontwikkelingsmogelijkheden pas gebruik kan worden gemaakt nadat door de aanvrager een ruimtelijke kwaliteitsplan is opgesteld en uitgevoerd (op basis van bijeenkomst met betrokkenen). In het ruimtelijke kwaliteitsplan moet worden aangegeven hoe de gewenste ontwikkeling (bijv. de bouw van een extra stal) bijdraagt aan de versterking van de ruimtelijke kwaliteit van het gebied. De kwaliteitsverbetering kan o.a. bestaan uit de sloop van landschap ontsierende bebouwing, het herstel van verloren gegane landschapselementen of de aanleg van nieuwe natuur of recreatieve voorzieningen. De uitvoering van het ruimtelijke kwaliteitsplan is cruciaal voor de ruimtelijke aanvaardbaarheid van de in het bestemmingsplan geboden ontwikkelingsruimte.

3.2

Kaders bouw, aanleg en sloop

3.2.1 *Kaders voor toetsing omgevingsvergunningen bouw*

Aanvragen omgevingsvergunningen voor bouwactiviteiten worden in elk geval getoetst aan de bepalingen uit het Bouwbesluit 2012, de Bouwverordening, het ruimtelijke plan en (indien van toepassing) welstand. Daarnaast vindt waar aan de orde coördinatie plaats met milieu.

In het Bouwbesluit staan alle bouwtechnische eisen voor bouwwerken van fundering tot lichtinval. De mogelijkheden tot prioritering zijn door de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland in samenwerking met het bevoegde ministerie vastgesteld. Door te prioriteren kunnen vanzelfsprekende technische voorzieningen uit het Bouwbesluit sneller getoetst worden als belangrijkere punten. De eisen kunnen per bouwtechnische eis worden getoetst, geprioriteerd van snel (zijn de gegevens aanwezig) tot zeer grondig (narekenen). De wijze van prioritering is in toetsdocumenten (matrices) opgenomen.

Landelijk is getracht tot één norm voor het toetsen van aanvragen voor omgevingsvergunningen bouw te komen vanuit het project collectieve kwaliteitsnormering omgevingsvergunningen bouw. De gegevens uit dit project zijn door de Bestuursdienst Ommen-Hardenberg verwerkt in toetsingsmatrices waarbij er voor elke gebruiksfunctie een apart overzicht is opgesteld (zie voor overzicht toetsingsmatrices bijlage 3). De matrices zijn bedoeld om vast te stellen welk intensiteitsniveau voor het toetsen van de diverse thema's uit het Bouwbesluit als norm moet gaan gelden voor de gemeente Hardenberg.

3.2.2 *Prioritaire toetsing in Hardenberg*

De gemeente hanteert als uitgangspunt dat aanvragen voor een omgevingsvergunning waarbij de opgegeven bouwkosten minder dan € 50.000,00 bedragen niet bouwkundig worden getoetst en ook niet worden gecontroleerd, tenzij er sprake is van specifieke functies, zoals bijeenkomstfunctie, gezondheidszorgfunctie, onderwijsfunctie, sportfunctie en winkelfunctie, of een specifiek verzoek tot toetsing is gedaan. Bij het oplopen van de werkvoorraad hogen wij deze grens op tot € 100.000. Voor deze categorie bouwwerken geldt dat constructieberekeningen wel moeten worden ingediend. Daarom is aanvullend bepaald niet alle voor deze bouwwerken ingediende constructieberekeningen/-tekeningen te laten controleren door een constructeur. Uitsluitend bouwwerken waarbij bedrijfsmatig mensen samen komen, worden ter controle voorgelegd aan de constructeur (gedacht kan worden aan zorggebouwen, bioscopen, discotheken, restaurants, werkplaatsen, kantoorgebouwen e.d.). Deze werkwijze anticipeert op en komt overeen met de eerste fase uit het wetsvoorstel Wet kwaliteitsborging voor het bouwen.

Bij de toetsing van aanvragen voor een omgevingsvergunning bouw wordt prioritair getoetst. Op basis van het toetsingsbesluit maakt de gemeente onderscheid naar de onderstaande vier niveaus van toetsing:

- **Niveau 1: Snel:** (zijn de benodigde berekeningen aanwezig en vertoont de tekening op het eerste gezicht geen gebreken). Bij een snelle beoordeling wordt er niet zo zeer gekeken naar de inhoudelijke berekeningen maar wordt er meer gelet op de aanwezigheid. Is er een daglichtberekening aanwezig, is het gebouw opgedeeld in verblijfsgebieden en verblijfsruimtes, is er een EPN-berekening, is er een trap, et cetera.
- **Niveau 2: Eenvoudig:** visueel hoofdaspecten: enkele hoofdaspecten en principes controleren zodat een algemene indruk ontstaat. Bij het beoordelen op hoofdaspecten wordt er wel aandacht besteed aan de uitgangspunten van de berekening zonder de berekening inhoudelijk te controleren. Zo zal er bij een daglichtberekening wel worden gecontroleerd of er is gekeken naar het netto glasoppervlak en eventueel aanwezige belemmeringen en/of overstekken, maar wordt

de berekening niet inhoudelijk gecontroleerd. Bij een ventilatieberekening zal er wel worden gecontroleerd of de capaciteit per m2 vloeroppervlak juist is en of de aan- en afvoervoorzieningen aanwezig zijn, maar wordt de berekening wederom niet inhoudelijk gecontroleerd. Bij een EPN-berekening zal de checklist van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) nagelopen worden maar niet de gehele berekening.

- **Niveau 3: Grondig Representatief:** controleren via een representatieve insteek, van principes, uitgangspunten, algemene samenhang, interacties en getalsmatig controle en zodoende een beeldvormen over de kwaliteit. Bij het representatief toetsen wordt niet alles gecontroleerd maar worden er per te toetsen object enkele representatieve onderdelen gepakt. Opzet is dat niet alle onderdelen van het te toetsen object gecontroleerd worden, doch dat er enkele belangrijke onderdelen uit gehaald worden die dan geheel getoetst worden. Zo zullen er bij een daglichtberekening niet alle verblijfsgebieden/ruimtes worden gecontroleerd, doch enkele ruimtes waarvan de verwachting is dat deze ruimten kritiek zijn. Bij de controle van een riolering wordt bijvoorbeeld alleen de badkamer gecontroleerd. Bij de controle van de trappen worden slechts enkele trappen gecontroleerd. Ook wordt als representatief toetsen beschouwd het geheel toetsen van één type woning bij een complex van verschillende types woningen. Bij een EPN-berekening zullen steekproefsgewijs de ingevoerde uitgangspunten opnieuw worden gedaan.
- **Niveau 4: Zeer grondig:** geheel dan wel bijna alle aspecten controleren en/of narekenen op principes, uitgangspunten, algemene samenhang, interacties en getalsmatig controle. Bij het geheel toetsen is het de bedoeling dat vrijwel alles van het desbetreffende onderdeel gecontroleerd en nagerekend wordt. Dit houdt in dat er een controle plaatsvindt van op tekening vermelde afmetingen en ook of deze afmetingen overeenkomen met de in de berekening vermelde gegevens, het narekenen van berekeningen, het natrekken van hoeveelheden, et cetera.

3.2.3 *Toetsing bij erfgoed met monumentenstatus*

Bij gebouwen met een monumentenstatus worden aanvragen voor een omgevingsvergunning bouw (inclusief verbouw en sloop) altijd getoetst en gecontroleerd. Bij deze aanvragen wordt zo nodig advies ingewonnen bij de Stadsbouwmeester en zo nodig bij Monumentencommissie Het Oversticht. In specifieke gevallen waar het zwaarwegende ingrepen bij rijksmonumenten of in beschermende stads- en dorpsgezichten betreft de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE).

3.2.4 *Toetsing op welstand*

De gemeente Hardenberg vindt het belangrijk dat de kwaliteit van de gebouwen in de stad, het dorp en het buitengebied hoog blijft. De gemeente Hardenberg heeft dit vastgelegd in welstandsnota's en gebruikt deze nota's voor de toetsing van concrete bouwplannen. De gemeente heeft twee welstandsnota's vastgesteld, één voor de stads- en dorpskernen (welstandsnota 'Visie op beeldkwaliteit') en één voor het buitengebied. Het gemeentebestuur wil met het welstandsbeleid zorgen, dat ontwerpen en bouwplannen van goede kwaliteit zijn en passen in het huidige beeld. Daarom toetst de gemeente nieuwe bouwplannen aan dit welstandsbeleid.

De welstandsnota Visie op beeldkwaliteit geldt niet voor bepaalde gebieden die nog in ontwikkeling zijn, zoals nieuwe woonwijken en bedrijventerreinen. Hiervoor gelden beeldkwaliteitsplannen (zie par. 4.1.1 Ruimtelijke kaders). Ook kunnen er voor bepaalde percelen latere wijzigingen van de welstandsnota van toepassing zijn. Voor beide welstandsnota's geldt dat bepaalde gebieden welstandsvrij zijn.

Per gebied is het welstandsbeleid bepaald waarbij onderscheid wordt gemaakt naar drie niveaus:

- **Niveau 0 (laag):** Onder dit niveau vallen alle gebieden waarvoor het beleid gericht is op het handhaven van de aanwezige basiskwaliteit. Er is hierbij veel vrijheid voor de aanvrager zodanig

dat het totaalbeeld van deze gebieden voor een ieder acceptabel blijft. Deze kwaliteiten worden niet meer door welstandbeleid beschermd maar door het bestemmingsplan en aanverwante instrumenten. De kwaliteiten van het openbaar gebied beïnvloeden met name de ruimtelijke kwaliteit. Deze gebieden zijn dus welstandsvrij. Er vindt geen welstandsbegeleiding of beoordeling plaats.

- **Niveau 1 (midden):** Onder dit niveau vallen alle gebieden die om een zorgvuldige beoordeling van de bouwkundige ingrepen vragen. Het accent ligt hier op het handhaven en respecteren van of reageren op kenmerkende karakteristieken. De beoordeling is vooral gericht op het handhaven en waar mogelijk versterken van de specifieke gebiedskwaliteiten.
- **Niveau 2 (hoog):** Dit niveau past bij gebieden die van grote betekenis zijn voor het bebouwingsbeeld in het landschap. Deze gebieden hebben bijzondere cultuurhistorische, landschappelijke of architectonische karakteristieken. Nieuwe ingrepen zullen met extra aandacht en zorg worden beoordeeld. Het beleid is erop gericht om dit beeld te handhaven en te versterken. Alle beoordelingsaspecten tot in het detail maken onderdeel uit van de advisering.

De gemeente wordt in de welstandstoetsing geadviseerd door de Stadsbouwmeester van Het Oversticht.

3.2.5 *Meldingen sloop met asbest*

Indien in de bestaande bouw sprake is van verbouw of sloop waarbij het verwijderen van asbest aan de orde is dient hiervan minimaal vier weken van tevoren melding te worden gedaan bij de gemeente conform het Bouwbesluit 2012 en/of het Asbestverwijderingsbesluit 2005. De gemeente heeft de taak risico's die kunnen ontstaan bij de sloop van bouwwerken en asbestverwijdering beheersbaar te houden. De gemeente beoordeelt deze meldingen op de aanwezigheid van plannen voor de te nemen sloopveiligheidsmaatregelen, onderzoeksrapporten naar de aanwezigheid van asbest in het te slopen bouwwerk en certificaten waarmee de uitvoerders dienen aan te tonen dat ze gekwalificeerd zijn om het asbestgevaar te beoordelen en/of het sloop- en verwijderingswerk uit te voeren. De gemeente stelt de melder van de uitkomst van deze toets op de hoogte en er wordt actief toezicht gehouden op de uitvoering van de werkzaamheden vanuit de gemeente met inschakeling van deskundige toezichthouders van de Omgevingsdienst IJsselland.

3.2.6 *Melding sloop zonder asbest*

Indien bij het slopen van een bouwwerk meer dan 10m³ sloopafval vrijkomt, moet een sloopmelding worden ingediend. Wanneer de risico's laag zijn, bijvoorbeeld geen aantasting van de draagconstructie en afwezigheid van asbest, kan controle achterwege blijven. Steekproefsgewijze controle blijft altijd mogelijk.

3.2.7 *Wijzigingen en ontwikkelingen bouwregelgeving*

In de bouwregelgeving zijn diverse wijzigingen recent doorgevoerd of in voorbereiding. Het betreft onder meer wijzigingen in de regels rond het vergunning vrij bouwen en op de langere termijn de privatisering van delen van thans nog gemeentelijke taken ingevolge de voornemens van het wetsvoorstel "kwaliteitsborging voor het bouwen". De inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is inmiddels vertraagd en wordt mogelijk opgehangen aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Te verwachten is na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel er een toetsingsonderdeel komt te vervallen en er dientengevolge minder inkomsten aan leges zullen worden ontvangen.

3.2.8 *Wet natuurbescherming*

De Wet natuurbescherming en de Wabo maken het nodig om natuuraspecten bij een procedure van een omgevingsvergunning mede in de beoordeling te betrekken. De gemeente heeft hier een primaire toetsingsrol en vervult die rol ook door aanvragers in bepaalde situaties hier gericht op te wijzen en zo nodig de aanvraag te laten completeren. De gemeente zoekt hier zo nodig ook afstemming met de

provincie, zeker ook als het om twijfelgevallen gaat of derde-belanghebbenden hier op attenderen. Als de activiteit natuur ook wordt aangevraagd, wordt zo nodig een verklaring van geen bedenkingen bij gedeputeerde staten aangevraagd. Na de invoering van de Omgevingswet heet deze bevoegdheid van GS een “bindend advies”.

3.3 Kaders permanente bewoning recreatieverblijven

Permanente bewoning van recreatieverblijven past niet bij de ambities van de gemeente als kwalitatief hoogwaardige toeristische gemeente en is bovendien in strijd met het bestemmingsplan. Permanente bewoning van niet daartoe bestemde opstallen is bovendien nooit toegestaan geweest.

De vigerende aanpak van deze problematiek bestaat uit handhaving door het aanschrijven van zowel de bewoners als inmiddels ook de eigenaren en/of verhuurders en het vervolgens controleren van het object. Aan deze aanschrijving gaat in de praktijk een ruime periode vooraf waarin aan de publieksbalie en per telefoon informatie is verstrekt en diverse waarschuwingsbrieven zijn uitgegaan.

De gemeente spant zich via het geven van goede voorlichting en een heldere communicatie in om mensen goed te informeren dat het niet is toegestaan recreatieverblijven permanent te bewonen. Mensen die zich nieuw inschrijven in de gemeente krijgen aan de publieksbalie te horen dat permanente bewoning van recreatieverblijven niet is toegestaan en ontvangen een brochure over het verbod op permanente bewoning van recreatieverblijven.

Achter het permanent bewonen van recreatieverblijven gaan diverse groepen, beweegredenen en belangen schuil. Naast de specifieke groep van de arbeidsmigranten zijn het in belangrijke mate mensen met een sociale problematiek die deels noodgedwongen gebruik maken van recreatieverblijven voor (semi-)permanente bewoning, alsmede mensen die een recreatieverblijf tijdelijk als tussenverblijf bewonen ter overbrugging van de periode waarin de eigen woning is verkocht en de nieuwe woning nog niet is opgeleverd.

Met name voor het effectief aanpakken van de sociale problematiek die achter de permanente bewoning van recreatieverblijven schuil gaat is er meer nodig dan het verbieden en het aanschrijven van de gebruikers in het kader van de handhaving. Dit gebeurt onder meer in nauwe afstemming en samenwerking met de gebiedsteams van Maatschappelijk Domein, met als insteek om te proberen samen met het Maatschappelijk Domein (Samen Doen) tot een minnelijk traject te komen. Voor een deel wordt de problematiek ook veroorzaakt door een tekort aan sociale huurwoningen. Een effectieve aanpak van de problematiek van permanente bewoning van recreatieverblijven vraagt om meer integrale benadering.

3.4 Kaders voor milieubelastende activiteiten

Op milieugebied is de beleidsruimte voor het voeren van een eigen VTH-beleid beperkt. Vanuit de Wabo, VTH-wet en uitvoeringsbesluiten wordt bepaald welke regels er gelden voor inrichtingen¹⁷, activiteiten en toestellen en installaties. Ook worden er eisen gesteld aan het actueel hebben en houden van de vergunningen en daarin opgenomen voorschriften. Dit houdt ook in het tijdig intrekken van slapende vergunningen voor niet meer in gebruik zijnde bedrijven.

De gemeente heeft binnen de wettelijke kaders de vrijheid bepaalde accenten in het milieubeleid te leggen die ook doorwerken op de uitvoering van de VTH-taken. Dit geldt bijvoorbeeld het aspect gezondheid in relatie tot fijnstof, geluid of geur en de vestiging of uitbreiding van specifieke bedrijvigheid waarbij dergelijke belastingen zich kunnen manifesteren. Dit beleid legt de gemeente

¹⁷ In de Omgevingswet bestaat het begrip “inrichting” niet meer maar spreken we algemeen van MBA: “milieu belastende activiteit” en verschuiven rijksregels voor milieu deels naar het Omgevingsplan

niet nu in het kader van het VTH-beleid vast. Op basis van een bredere afweging gaat dit beleid onderdeel uitmaken van het omgevingsplan dat op grond van de Omgevingswet wordt opgesteld.

Recent zijn er meerdere wetswijzigingen doorgevoerd die invloed hebben op de regels en kaders zoals die voor met name bedrijven (inrichtingen) en hun activiteiten in de gemeente gelden. De belangrijkste wijziging betroffen de inwerkingtreding van de vierde tranche van de tweede fase van het Activiteitenbesluit, de Activiteitenregeling (per 1 januari 2016 van kracht) en de Wet Vergunningen, Toezicht en Handhaving (kortweg VTH-wet), in werking getreden 14 april 2016. Deze VTH-wet stelt hoge eisen aan de kwaliteit van vergunningen, toezicht en handhaving op het gebied van milieu. De invoering van deze wet kent als gevolgen:

- De Brzo-bedrijven en de IPPC categorie 4 bedrijven vallen onder het bevoegd gezag van de provincie. De uitvoering wordt ondergebracht bij vijf daartoe geëquipeerde Omgevingsdiensten. Voor Overijssel is dit de Omgevingsdienst regio Nijmegen.
- Wettelijk is bepaald dat de uitvoering van een groot deel van de VTH-taken milieu moet worden ondergebracht bij een omgevingsdienst. De structuur van de RUD-IJsselland moest vóór 1 januari 2018 worden omgebouwd naar een openbaar lichaam, waarbij de medewerkers voor de basistaken milieu in dienst moeten zijn van deze dienst. Hiermee kwam de voormalige netwerkstructuur van de RUD te vervallen.
- Per omgevingsdienst worden door de partners gezamenlijk uniforme kwaliteitseisen gesteld die zijn vastgelegd in een kwaliteitsverordening. Alle partners in het gebied van de Omgevingsdienst IJsselland hebben inmiddels uniform deze kwaliteitseisen vastgesteld in de kwaliteitsverordening IJsselland.

Het onderbrengen van de uitvoering van de VTH-taken milieu bij de Omgevingsdienst IJsselland heeft als gevolg dat de risicoanalyse voor het beleidsveld milieu wat betreft de vergunningverlening, toezicht en handhaving centraal wordt opgesteld. De gemeente bepaalt zelf of zij op basis van deze inventarisatie afwijkende keuzes maakt. Dergelijke afwijkende keuzes dienen wel goed te worden gemotiveerd en te onderbouwd in het VTH-Beleidsplan. Toezicht op milieubelastende activiteiten, waar een aantal specifieke categorieën van bedrijven zijn benoemd waarvoor in specifieke omstandigheden lagere afwijkende controlefrequenties van toepassing worden verklaard.

Aanvullend op bovenstaande wetswijzigingen zijn er meerdere regelingen, besluiten en actieplannen waar de gemeente uitvoering aan moet geven, maar die enige ruimte bieden om binnen die wettelijke kaders een eigen gemeentelijk beleid te voeren. Dit geldt onder meer voor:

- Actieplan Ammoniak: dit actieplan is in werking vanaf 2010 en kent een stopperregeling die geldt tot 1 januari 2020 voor eigenaren van agrarische bedrijven die hun bedrijfsvoering willen beëindigen. Dit is een agendapunt op het overleg met de agrarische sector en waar aan de orde worden individuele bedrijven op de regeling gewezen. De regeling heeft ook bredere gevolgen doordat na bedrijfsbeëindiging vrijkomende agrarische gebouwen leeg komen te staan of soms ook worden gesloopt (waarbij in enkele gevallen ook asbestverwijdering aan de orde kan zijn).
- Het Besluit emissiearme huisvesting van 25 juni 2015. Dit besluit stelt eisen aan de emissies vanuit huisvestingssystemen voor landbouwhuisdieren. Gemeenten dienen toe te zien op de naleving van dit besluit, maar het leidt ook tot nieuwe aanvragen en aanpassingen in bestaande vergunningen.

Er staan nog meerdere veranderingen in de wet- en regelgeving op de rol die impact hebben op het VTH-beleid van de gemeente op het terrein van milieu. De meest ingrijpende is de komst van de Omgevingswet. Na de inwerkingtreding van deze wet kunnen wij in het Omgevingsplan gebiedsbepalingen op nemen voor onder meer geur, luchtkwaliteit (fijnstof) en geluid. Ook gezondheidsaspecten kunnen in de gebiedsbepalingen worden meegenomen.

Voor stikstof en PFAS komen naar verwachting nog aanvullende en mogelijk ingrijpende regels. Deze waren ten tijde van het opstellen van dit beleid nog niet beschikbaar.

3.5 Kaders vanuit APV en bijzondere wetten

In de Algemene Plaatselijke Verordening heeft de gemeente de mogelijkheid om aan activiteiten die in de leefomgeving plaatsvinden regels te stellen. Voor een aantal activiteiten eist de APV expliciet dat vooraf een vergunning of ontheffing wordt aangevraagd. Door deregulering is dit aantal activiteiten de afgelopen jaren aanzienlijk afgenomen. Voor een drietal onderwerpen is hieronder het VTH-beleid in aanvulling op de APV nader uitgewerkt, te weten: Drank- en Horecawet, evenementenbeleid en het kappen van bomen.

3.5.1 Drank- en Horecawet

In de APV heeft de gemeente bepalingen opgenomen over de sluitingstijden van de horeca. Ter uitwerking van de bepalingen uit de Drank- en Horecawet stelt de gemeente in de APV-regels betreffende het verstrekken van alcoholhoudende dranken door paracommerciële rechtspersonen. Ter voorkoming van oneerlijke mededinging heeft de gemeente regels gesteld waaraan paracommerciële rechtspersonen zich te houden hebben wanneer zij alcoholhoudende drank verstrekken. In de APV is geregeld gedurende welke tijden in de betrokken inrichting alcoholhoudende drank mag worden verstrekt. Het is paracommerciële rechtspersonen niet toegestaan om bijeenkomsten van persoonlijke aard en bijeenkomsten die gericht zijn op personen welke niet of niet rechtstreeks bij de activiteiten van de desbetreffende rechtspersoon betrokken zijn te houden. Het gaat hierbij uitsluitend om bijeenkomsten waarbij alcohol geschonken wordt. Bijeenkomsten waarbij geen alcohol wordt geschonken vallen niet onder deze bepaling.

De gemeente heeft het tot dusver niet noodzakelijk gevonden in de APV aanvullend regels te treffen die neerkomen op het op kunnen leggen van beperkingen aan horeca- en slijtersbedrijven of andere detailhandel dan slijtersbedrijven. Ook zijn er in de op basis van de APV gestelde vergunningen specifieke regels gesteld aan de toegang gekoppeld aan leeftijden, aan het organiseren van Happy Hours, of het stunten met bierprijzen in de verkoop.

3.5.2 Evenementenbeleid

De evenementenvergunningen worden verleend op grond van de Algemene Plaatselijke Verordening. Bij grote en middelgrote evenementen is vooraf een vergunning noodzakelijk, controle achteraf kan niet volstaan wegens mogelijk gevaar voor de openbare orde, overlastsituaties, verkeersveiligheid, volksgezondheid, zedelijkheid e.d. Een vergunningplicht geldt ook voor specifieke sportevenementen zoals: vechtsport-, auto- of motorsportevenementen.

In het geval van een klein evenement kan veelal volstaan worden met een melding. Het is dan niet per se noodzakelijk en proportioneel om een vergunning te eisen, al gelden hierbij wel beperking in bijvoorbeeld het geval van een wegafsluiting, geluidseisen in relatie tot muziek en bij grotere bezoekersaantallen. Het blijft verboden om zonder melding zo'n evenement te houden, zodat de gemeente kan optreden als zonder deze melding de barbecue en/of een straatfeest wordt georganiseerd. Voor het houden van een straatfeest of barbecue is impliciet lawaai toegestaan. Muziek omvat zowel onversterkte als versterkte muziek omdat beide vormen van geluid onaanvaardbare hinder kunnen veroorzaken voor buurtbewoners. In de APV is tevens bepaald dat het verboden is om tijdens evenementen de orde te verstoren.

Het evenementenbeleid voor de gemeente Hardenberg is begin 2019 geactualiseerd. Binnen de gemeente zijn de werkprocessen rondom de evenementenvergunningen tegen het licht gehouden en waar nodig geactualiseerd. Besloten is de bijgestelde werkprocessen door een externe deskundige partij te laten beoordelen. Het bureau Event Safety Institute (ESI) heeft onze processen gespiegeld

aan de aanbevelingen van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) en de Inspecties Veiligheid en Justitie (V&J) en Gezondheidszorg (IGZ) en een kritisch rapport met aanbevelingen opgeleverd. Hiervoor heeft ESI dossieronderzoek en interviews uitgevoerd als ook overleggen en gesprekken met evenementenorganisatoren bijgewoond.

In 2017 is aan het college een voorstel aangeboden met en op basis van dit rapport om een transitie in gang te zetten van een regelgericht beleid naar een risicobewust evenementenbeleid.

De algehele conclusie en aanbeveling is dat het proces voor de evenementenvergunningverlening moet worden doorontwikkeld naar een risicobewust evenementenbeleid. Hierin zijn de processtappen, de beleidskaders, de vergunningverlening en het toezicht worden verbeterd en geborgd. Op hoofdlijnen onderscheidt ESI de onderstaande verbeterpunten:

- het versterken van de samenhang in het beleid, gericht op de balans tussen ambitie en veiligheid;
- verdere versterking van de regie op de vergunningverlening en de afspraken daarover met de partners;
- versterking van de inhoudelijke beoordeling door deskundigheidsbevordering en het gebruik van praktische tools in het proces;
- de gemeente moet het voortouw nemen om samen met haar adviseurs en de evenementenorganisatoren een risicobewust keten voor de vergunningverlening met goed toezicht in te voeren.

De transitie naar een risicobewust evenementenbeleid was echter niet mogelijk met de huidige formatie en middelen. Dat betekent dat er een incidenteel ontwikkelbudget en extra structurele middelen voor formatie nodig zijn. Hiertoe heeft de gemeenteraad besloten, waardoor deze transitie met extra middelen vanaf 2018 vormgegeven is. Voor de gemeente betekent dit dat er structureel € 77.000,00 beschikbaar is. Hiervan is € 26.250,00 beschikbaar voor toezicht en het overige voor vergunningverlening.

Daarbij wordt aansluiting gezocht bij de (landelijke) handreiking van de Veiligheidsregio die uit gaat van onderstaande classificatie voor evenementen:

- **Categorie 0 Meldingsplichtig evenement:** Kleinschalige evenementen zonder noemenswaardig risico en waarbij geen extra capaciteit van de hulpverleningsdiensten is vereist. Deze evenementen zijn veelal niet vergunningplichtig, maar wel meldingsplichtig.
- **Categorie A Regulier evenement:** 'Evenement', waarbij niet verwacht wordt dat die gebeurtenis leidt tot risico's voor de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid of het milieu. Ook worden geen maatregelen of voorzieningen verwacht van het bevoegd gezag om die dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolge te beperken. Deze evenementen zijn meldingsplichtig en in sommige gevallen vergunningplichtig.
- **Categorie B Aandachtsevenement:** 'Evenement', waarbij het mogelijk is dat die gebeurtenis leidt tot risico's voor de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid of het milieu. Een dergelijk evenement kan maatregelen en voorzieningen vragen van het daartoe bevoegd gezag om die dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken. Deze evenementen zijn vergunningplichtig.
- **Categorie C Risico evenement:** 'Evenement', waarbij het te verwachten is dat die gebeurtenis leidt tot risico's voor de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid of het milieu. Het bevoegd gezag treft maatregelen of voorzieningen om die dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken. Deze evenementen zijn vergunningplichtig.

In aansluiting op deze classificatie effectueert de gemeente onderstaande maatregelen:

- Voor jaarlijks terugkerende evenementen, zonder risico's wordt een evenementenmelding, evenementenvergunning, gebruiksvergunning tent en ontheffingen geluidhinder verleend voor maximaal vijf jaar. Voor de ontheffing artikel 35 Drank- en Horecawet moet jaarlijks een aanvraag worden ingediend en de persoon op de ontheffing artikel 35 moet beschikken over het diploma sociale hygiëne.

- Voor evenementen wordt de meldingsplicht verruimd en daarnaast wordt de mogelijkheid geboden om vergunningsvrije evenementen te organiseren. In beide situaties gelden dan algemene voorwaarden c.q. kernvoorschriften inzake brandveiligheid, muziekgeluid, eindtijden en alcoholgebruik. Bijvoorbeeld kernvoorschriften in de sfeer van:
 - Bij een evenement dient de brandveiligheid geborgd te worden door de aanwezigheid van voldoende blusmiddelen en de aanwezigheid van duidelijk gemarkeerde calamiteitenroutes.
 - Bij evenementen mag het muziekgeluid de norm van PM dB(A) niet overschrijden en geldt een maximale norm voor de bastonen van PM dB(C) om buitensporige hinder van bastonen te voorkomen.
 - Bij evenementen met meer dan 500 bezoekers waar alcohol wordt geschonken dient vanuit de organisator zorg te worden gedragen voor beveiliging.
 - Bij buitenevenementen geldt van zondag tot en met donderdag dat deze tot 23.00 uur (eind muziek 22.30 uur) zijn toegestaan en op vrijdag en zaterdag tot 01.00 uur de volgende dag (eind muziek eveneens 2.00 uur) zijn toegestaan.
- Voor evenementen in de categorie B en C waarbij gebruik wordt gemaakt van tijdelijke voorzieningen (tenten, podia en tribunes) vindt in beginsel een toetsing op de constructieve veiligheid van deze voorzieningen plaats.

In de gemeente Hardenberg worden in principe maximaal twee belastende buitenevenementen per locatie en per kern toegestaan. Tijdens het Ballonnenfestival, Dedemsvaria, Lichtstad en Lutten mogen in principe geen andere buitenevenementen georganiseerd worden in de gemeente of uitsluitend in overleg met de evenementencoördinator. Tijdens de Oud- en Nieuwjaarsfeesten mag per kern één buitenevenement georganiseerd worden.

3.5.3 Kapbeleid

In het kapbeleid is bepaald dat een kapvergunning is vereist voor alle bomen met een stamomvang van 95cm of meer op 130cm hoogte boven maaiveld (behalve de uitzonderingen). Daarnaast is bepaald dat voor bomen met een stamomtrek van meer dan 150 cm altijd het vergunningenregime geldt, hetgeen in aanzet inhoudt dat deze bomen niet gekapt mogen worden, tenzij. Een herplantplicht kan worden opgelegd bij:

- Een overtreding van het kapverbod
- Als voorwaarde bij een vergunning.

In verband met de natuur- en landschappelijke waarde kan de gemeente gebieden beschermen tegen al te rigoureuze kap door gebieden aan te wijzen waarin een kapvergunningplicht al geldt voor houtopstand vanaf 45 cm stamomtrek. In Hardenberg is om te voorkomen dat in een bepaald gebied bijna alle bomen vergunningvrij gekapt kunnen worden (omdat de meeste bomen daar een stamomtrek < 95 cm hebben), besloten om in aangewezen gebieden de oude omtrekbeplanning (<45 cm) te gebruiken en te handhaven. Dit geldt voor onder meer het Heemserbos in Hardenberg en houtopstand op enkele vakantieparken.

De gemeente kent aldus een vergunningstelsel met als primair doel om uit het oogpunt van behoud van natuurwaarde, landschappelijke waarde, stads- en dorpschoon, beeldbepalende of cultuurhistorische waarde of leefbaarheid, een bepaalde boom of groep van bomen te sparen.

Wanneer een vergunning niet vereist is mag de betreffende boom dus zonder meer worden gekapt. Melding is niet nodig en herplant is niet verplicht. Er gelden enkele in de verordening vastgelegde uitzonderingen op deze vergunningplicht. Deze uitzonderingen betreffen onder meer bepalingen uit de Wet natuurbescherming, voorheen Boswet, waarin categorieën bomen of houtopstanden worden genoemd, ter bewaring waarvan de gemeente geen regels mag stellen.

Indien zich een situatie voordoet waarbij een aantoonbaar direct gevaar voor de omgeving aanwezig is worden bomen op voorhand verwijderd zonder de daarvoor afgesproken procedure af te wachten. Het kapbeleid gaat ook op in het Omgevingsplan.

Vanaf 2020 wordt prioriteit gegeven aan het toezicht op de herplantplicht. Als, ingeval van een kapvergunning, een herplantplicht is opgelegd wordt dit na het plantseizoen gecontroleerd. Wanneer een herplant nog niet is uitgevoerd wordt eerst geprobeerd dit communicatief op te lossen door afspraken vast te leggen over de herplant. Als de herplant communicatief niet tot stand kan worden gebracht, gaan wij over tot een aanschrijving of last onder dwangsom.

Deel B Specifiek VTH beleid

4 Specificering Toezichtessenties

4.1 Toezicht ruimte

Ruimtelijke aspecten worden meegenomen in de controles die in het kader van bouw, sloop en milieu plaatsvinden en maken onderdeel uit van de integrale controles, waarbij het zwaartepunt ligt bij het strijdig gebruik van gebouwen en gronden, inclusief illegale bouwwerken. Het aantal integrale controles ligt jaarlijks gemiddeld op 2. Ook vindt op deze wijze toezicht op de naleving van de ruimtelijke kwaliteitsplannen plaats, die als voorschrift in een omgevingsvergunning zijn opgenomen of als voorwaardelijke verplichting op grond van een bestemmingsplanherziening gelden.

4.2 Toezicht op bouw, aanleg en sloop

Hardenberg maakt bij de keuzes in het toezicht ruimte, bouw, aanleg en sloop geen gebruik van de risicoanalyse die vanuit de Omgevingsdienst IJsselland wordt opgesteld, met uitzondering van het aspect asbest (tevens aandachtsveld binnen ketentoezicht). De gemeente maakt voor de uitvoering van haar taken in het kader van bouw, aanleg en sloop eigen beleidskeuzes.

Hardenberg legt in het toezicht en de handhaving voor ruimte, bouw, aanleg en sloop inhoudelijk het accent op:

- Constructieve veiligheid en brandveiligheid.
- Gebouwen met een publieksfunctie.
- Gebouwen met een monumentenstatus.

De gemeente kan jaarlijks als onderdeel van het VTH-UP bepalen dat er aanvullend getoetst wordt bij nader te bepalen specifieke functies. In 2015 en 2016 is bijvoorbeeld specifiek aandacht besteed aan de bestaande bouw en meer in het bijzonder situaties waarbij er sprake was van wonen boven een publieksfunctie. Dit gebeurde in het kader van de in 2015 opgestarte activiteit "Brandveilig wonen boven publieksfuncties". Bij aanvragen (wonen boven een winkel of bedrijf) wordt de brandweer vooraf betrokken en wordt het advies van de brandweer onverkort uitgevoerd. In 2017 is voorzien in een traject gericht op de brandveiligheid in logiesfuncties, zoals B&B's en hotels. De gemeente is aldus gestart met het op basis van projecten uitvoering en invulling geven aan het inhoudelijke accent op constructieve veiligheid en brandveiligheid bij gebouwen met een publieksfunctie. Het is de ambitie deze projectgerichte aanpak in de komende jaren uit te bouwen tot een meer structurele aanpak (concreet uit te werken in het VTH-uitvoeringsprogramma). De controles worden door de gemeente Hardenberg en de brandweer uitgevoerd.

Hardenberg stelt bij de planning en programmering van de uitvoering van toezicht en handhaving voor ruimte, bouw, aanleg en sloop deze onderwerpen centraal. Daarnaast wordt als beleidsregel gehanteerd om bouwwerken met een bouwsom onder € 50.000 in aanzet niet actief te controleren. Deze beleidsregel geldt niet als het bouwwerk een publieksfunctie kent of een erkend monument betreft. Ook klachten of meldingen kunnen aanleiding geven tot het alsnog uitvoeren van een controle.

In het VTH-UP wordt jaarlijks in aanvulling op deze uitgangspunten gezien op welke wijze de beschikbare capaciteit voor toezicht en handhaving het meest effectief kan worden ingezet en/of additionele prioriteiten gesteld dienen te worden. Indien dit laatste noodzakelijk blijkt, wordt in eerste instantie gekeken naar het doorvoeren van onderstaande aanvullende prioriteiten c.q. maatregelen:

- Het verbreden van de beleidsregel die thans geldt voor bouwwerken onder € 50.000 naar alle categorie 1 bouwwerken (zijnde bouwwerken met een som onder € 100.000).
- Het binnen categorie 1 en eventueel ook categorie 2 bouwwerken inperken van het aantal controle momenten naar 1 tot maximaal 2 controlemomenten, indien niet tot het verbreden van eerstgenoemde beleidsregel wordt besloten.

In het VTH-UP wordt wat betreft de programmering van de controles gewerkt conform de landelijk geldende categorie indeling, waarbij de laagste categorie (bouwwerken < €50.000), tenzij een specifieke functie aan de orde is, niet actief wordt gecontroleerd. De gemeente onderscheidt de onderstaande categorieën, waarbij binnen elke categorie onderscheid wordt gemaakt naar de hoofdfuncties: Wonen, Bedrijf of Publiek.

Categorie	Functietype	Type controle
■ Categorie 1a < € 50.000	■ Bedrijf ■ Wonen ■ Publiek	■ Administratieve toets ■ Steekproef (Bedrijf/Wonen) ■ Controle (Publiek)
■ Categorie 1b ≥ € 50.000 tot < € 100.000	■ Bedrijf ■ Wonen ■ Publiek	■ Steekproef (Bedrijf/Wonen) ■ Controle (Publiek)
■ Categorie 2 ≥ € 100.000 tot < € 1.000.000	■ Bedrijf ■ Wonen ■ Publiek	■ Controle (Ingeperkt Bedrijf/Wonen) ■ Controle (Publiek)
■ Categorie 3 ≥ € 1.000.000	■ Bedrijf ■ Wonen ■ Publiek	■ Controle (Altijd volledig)
■ Sloopvergunning	■ Sloop monument/ beschermd dorpsgezicht	■ Controle (Altijd volledig)
■ Sloopmelding	■ Alle bouwwerken	■ Steekproef
■ Sloopmelding met asbest	■ Alle bouwwerken	■ Controle (Aspect asbest)
■ Monumenten	■ Sloop monument/ beschermd dorpsgezicht	■ Controle (Altijd volledig)

Hoe complexer het bouwwerk c.q. hoe hoger de categorie des te hoger ook de intensiteit in het toezicht is.

4.3 Toezicht op permanente bewoning recreatieverblijven

Het toezicht op de permanente bewoning van recreatieverblijven vindt plaats in lijn met het beleid zoals dat is aangegeven in het kader van toetsing en vergunningverlening. Door de gemeentelijke toezichthouders vinden periodiek controles plaats bij de volgens de basisregistratie persoonsgegevens (BRP) bewoonde recreatieverblijven alsmede daar waar een vermoeden van strijdig gebruik aan de orde is. Een aantal keren per jaar vindt er in samenwerking met de politiecontrole op een aantal parken plaats.

Handhavend optreden is al jaren aan de orde maar blijkt in de praktijk zeer bewerkelijk. De kern van de aanpak bestaat uit handhaving door het aanschrijven van zowel de bewoners als inmiddels ook de eigenaren en/of verhuurders (eigenaren en VVE's van huisjes en parken) en het vervolgens controleren van het object. In paragraaf 4.4 is eerder al aangegeven dat voordat het tot een aanschrijving komt er al gedurende en langere periode is getracht de situatie op orde te krijgen door

het verstrekken van informatie, voeren van overleg, bemiddeling in specifieke situaties, minnelijke trajecten en diverse waarschuwingsbrieven aan bewoners en ook eigenaren.

4.4 Toezicht op Milieubelastende activiteiten

De gemeente volgt in haar milieutoezicht wat betreft milieutoezicht en -handhaving in grote lijnen de uitkomsten van de risicoanalyse, zoals die vanuit de Omgevingsdienst IJsselland wordt aangeleverd. De RUD-ambitie betreffende het milieutoezicht wordt doorgetrokken in de inventarisatie- en planningstool die jaarlijks wordt ingevuld. Deze tool is gebaseerd op het bedrijvenbestand van de gemeente en bevat per bedrijfsklasse een ambitie voor het uitvoeringsniveau die zich vertaalt in de frequentie van uit te voeren controles en de tijdsinzet per controle. Per categorie van bedrijven volgt daaruit hoeveel bedrijven er gecontroleerd moeten worden. Per categorie van bedrijven is tevens aangegeven wat de gemiddelde tijd per controle is. Deze kengetallen voor de uitvoering zijn vastgelegd in de producten en dienstencatalogus van de omgevingsdienst.

Indien bij het opstellen van het VTH-uitvoeringsprogramma (VTH-UP) blijkt dat er onvoldoende capaciteit en/of middelen beschikbaar zijn om het ambitieniveau dat uit de risicoanalyse en de inventarisatie- en planningstool van de Omgevingsdienst IJsselland voor de gemeente naar voren komt, kiest de gemeente voor het aanhouden van een lagere controlefrequentie bij vier categorieën van bedrijven c.q. branches. De afwijking bestaat er uit dat de gemeente voor die vier categorieën een lagere bezoekfrequentie dan op basis van de risicoanalyse vanuit de Omgevingsdienst IJsselland wordt voorgesteld. Het gaat om onderstaande branches, waarvoor de ambitie naar beneden kan worden bijgesteld:

- Horeca, sport, recreatie en cultuur, van eens in de 3 jaar naar eens in de 5 jaar
- Akkerbouw en fruitteelt, van eens in de 5 jaar naar eens in de 10 jaar
- Fokken en houden van dieren (niet IPPC), van eens in de 5 jaar naar eens in de 7 jaar
- Bouwbedrijven (inclusief schilders, loodgieters, elektriciens en werkplaatsen < 1.000m²), van eens in de 5 jaar naar eens in de 10 jaar.

Deze afwijkende ambitie is eerder toegepast en heeft toen niet tot een afname van de kwaliteit van de handhaving geleid en wordt door de gemeente actief op basis van steekproeven gemonitord. Bij deze aanpassing en keuze van geselecteerde branches voor het verlagen van de ambitie door aanpassing van de controlefrequentie, is dan ook rekening gehouden met de ervaring uit het verleden en de praktijkervaring die daar is opgedaan. Van de Omgevingsdienst IJsselland verwachten wij voor deze branches specifieke rapportages, zodat wij de effectiviteit maar ook de houdbaarheid van deze afwijkende toezichtstrategie kunnen toetsen.

De OD heeft niet de taak ruimtelijke aspecten mee te controleren. De OD richt specifiek op de milieutaken.

4.5 Toezicht op APV en bijzondere wetten

4.5.1 Boa's

Voor het toezicht op de APV en bijzondere wetten, inclusief Drank- en Horecawet en evenementen zet de gemeente Boa's in. Binnen het toezicht op de APV en bijzondere wetten worden jaarlijks de accenten in afstemming met de politie bepaald aan de hand van een takenmatrix. Op basis van deze takenmatrix is 92% van de capaciteit beschikbaar voor toezicht en handhaving op de inhoudelijke thema's. De prioriteiten worden jaarlijks opgenomen in het VTH-UP.

De gemeente beschikt niet over "groene" boa-capaciteit om de Wet natuurbescherming te handhaven. Mogelijkheid is om deze specifieke boa-capaciteit te verkrijgen via samenwerking met andere partners of externe inhuur.

De Boa's houden ook toezicht op het branden van (snoei)afval.

4.5.2 Kap en herplantverplichting

Vanaf 2020 wordt prioriteit gegeven aan het toezicht op de herplantplicht. Als, ingeval van een kapvergunning, een herplantplicht is opgelegd wordt dit na het plantseizoen gecontroleerd. Wanneer een herplant nog niet is uitgevoerd wordt eerst geprobeerd dit communicatief op te lossen door afspraken vast te leggen over de herplant. Als de herplant communicatief niet tot stand kan worden gebracht, gaan wij over tot een aanschrijving of last onder dwangsom.

4.5.3 Toezicht op Drank- en Horecawet

Sinds 1 januari 2013 is de burgemeester verantwoordelijk voor het toezicht op en de handhaving van de Drank- en Horecawet (DHW). Inmiddels is er drie jaar ervaring bij de gemeente met het toezicht en de handhaving op de DHW. Het eerste Preventie- en Handhavingsplan is inmiddels geëvalueerd. In de gemeente is een nieuw Preventie- en Handhavingsplan 2017-2020 voor de Drank- en Horecawet vastgesteld. In dit plan is een opsomming van de bevoegdheden en een handhavingsmatrix opgenomen waarbij in de handhavingsmatrix drie categorieën van overtredingen zijn aangegeven:

- Categorie 0 betreft urgente, ernstige zaken die direct dienen te worden beëindigd.
- Categorie 1 betreft ernstige overtredingen waar geen sprake is van een acute (gevaar)situatie.
- Categorie 2 betreft de overige overtredingen. Deze overtredingen zijn van minder belangrijke aard.

In de praktijk is de handhavingsmatrix uit het Preventie- en Handhavingsplan tot nu toe weinig toegepast. De gemeente Hardenberg hanteert in alle tot nu toe geconstateerde gevallen een werkwijze waarbij eerst een gesprek plaatsvindt met de uitbater van een (horeca)gelegenheid of de organisatoren van een evenement. In de praktijk is gebleken dat dit gesprek in alle gevallen heeft geleid tot een oplossing. Dit overleg maakt expliciet onderdeel uit van het handhavingsbeleid op het gebied van de DHW. Het juridisch instrumentarium uit de DHW en de Algemene wet bestuursrecht (Awb) wordt in aanzet pas ingezet indien bovenstaande aanpak niet blijkt te voldoen.

Doel van het gemeentelijk handhavingsbeleid DHW is:

“een adequate naleving van de DHW en aanverwante regelgeving passend bij de situatie in de gemeente”.

Meer concreet worden hierbij de volgende doelen gesteld:

- Alle horecabedrijven voldoen aan de eisen van de DHW op basis van een actuele vergunning;
- Er vindt geen illegale exploitatie van horeca plaats;
- Horecaondernemers zien strikt toe op de naleving van de leeftijdsregels;
- Organisatoren van evenementen zien ook strikt toe op naleving van de leeftijdsregels en controleren hier consequent op. Boa's van de gemeente in samenwerking met instellingen ondersteunen hierbij. Polsbandjes worden verplicht gesteld via de vergunningvoorschriften;
- Supermarkten en cafetaria's houden zich eveneens strikt aan de leeftijdsgrenzen voor de verkoop en het gebruik van (zwak-)alcoholische drank;
- Evenementen worden veiliger door adequaat toezicht en handhaving (door de gemeente en/of door de beveiligers van een evenement);
- Bewerkstelligen van minder gezondheidsschade;
- Bewerkstelligen van minder verstoring van de openbare orde;
- Paracommerciële instellingen houden zich aan de voorschriften van de DHW of APV.

De gemeente richt haar toezicht op commerciële horeca, paracommerciële horeca (sport, dorps huis, kerkgenootschap, etc.), campings, slijterijen en supermarkten. De toezicht en handhavingstaken worden afgestemd met de alcoholmatigingsmedewerker van de afdeling Maatschappelijk Domein. Uitgangspunt hierbij is dat de toezicht- en handhavingstaken in het verlengde van het

preventiebeleid liggen en ter ondersteuning dienen van dit preventiebeleid. Bij evenementen wordt ook gewerkt met polsbandjes om er op toe te kunnen zien dat 18-minners geen alcohol kopen en drinken. In combinatie met het jongerenwerk wordt preventief toezicht gehouden bij keten, maar handhavend optreden om het alcoholgebruik in te perken is tot op heden niet gedaan. Indien handhavend optreden bij jongeren aan de orde is, gebeurt dat met tussenkomst van de politie in samenwerking met Halt, een organisatie gericht op het voorkomen, bestrijden en straffen van jeugdcriminaliteit.

De gemeente Hardenberg evalueert jaarlijks de voortgang van haar beleid en de uitvoering en betreft daarbij de uitkomsten van de risicoanalyse. Dit kan ertoe leiden dat de doelstellingen worden aangescherpt en de focus in de uitvoering wordt verlegd. De risicoanalyse geeft inzicht in de settings, risico kenmerken, locaties en tijdstippen waar jongeren drinken en waar hun alcoholgebruik voor problemen zorgt. Hiermee kunnen de preventieve inspanningen van de gemeente worden ingezet op plaatsen waar de meeste gezondheids-/veiligheidswinst kan worden behaald. Door het jaarlijkse karakter van deze analyse, is het tevens een monitor/evaluatie instrument dat inzicht geeft in de resultaten van het lokale alcoholmatigingsbeleid en aanknopingspunten voor een volgend preventie- en handavingsplan. Er zal daarbij meer dan in de eerste handavingsplan 2013-2016 situationeel en projectmatig worden gewerkt op basis van deze analyse. Kortom, niet verspreid zoeken naar overtredingen, maar gericht aandacht voor probleemsituaties. Het beleid is gebaseerd om een hecht samenspel tussen preventie en handhaving, omdat helder is dat de één niet zonder de ander kan. De controles die de boa's met een Drank- en Horecawet bevoegdheid uitvoeren zijn: administratieve controles en leeftijdscontroles.

Na de constatering van een overtreding zal allereerst de betreffende Boa het gesprek aangaan met de uitbater of organisator. In dit gesprek wordt aangegeven welke wettelijke bepaling wordt overtreden en wordt in overleg gekeken wat gedaan kan worden om de overtreding ongedaan te maken en worden daarover afspraken gemaakt met de uitbater of organisator over het beëindigen van de overtreding. Indien afspraken niet helpen dat wordt een waarschuwingsbrief verstuurd. Hierin wordt de overtreding omschreven en wordt verzocht deze te beëindigen. Hierbij wordt aangegeven dat als deze waarschuwing niet ter harte wordt genomen handhavend opgetreden zal worden, in de vorm van het intrekken of schorsen van de vergunning (bij een terugkerend evenement kan dit tevens gevolgen hebben voor een volgende vergunning), het opleggen van een last onder bestuursdwang of dwangsom, of het sluiten van de horecagelegenheid. In principe is het uitgangspunt dat dan gekozen wordt voor het opleggen van een last onder dwangsom. Uitzondering hierop wordt gemaakt als de wet een andere interventie voorschrijft en als sprake is van een ernstige overtreding.

4.5.4 Bemiddeling

De gemeente Hardenberg hecht er aan om waar dat mogelijk is eerst in overleg met partijen of via bemiddeling tussen partijen tot een werkbare oplossing te komen. Door bemiddeling kan immers worden bewerkstelligd dat de regels alsnog worden nageleefd. De gemeente probeert handhaving waar mogelijk te vermijden door in de fase van toezicht of eerder via bemiddeling een oplossing te bewerkstelligen. Preventieve handhaving of bemiddeling in toezichtfase heeft voorkeur boven repressieve handhaving. Dit geldt zowel voor alle taakvelden.

Bijlage 1: Ontwikkelingen Omgevingswet en VTH-beleid

De belangrijkste ontwikkeling in de vakgebieden vergunningverlening, toezicht en handhaving is de Omgevingswet. Deze wet beoogt verbeteringen in de fysieke leefomgeving te bereiken. Die veranderingen biedt gemeenten kansen om ontwikkelingen in het fysieke domein te realiseren die nu niet mogelijk zijn, maar waar wel maatschappelijke vraag naar is. De wet vraagt een andere manier van werken en denken. Dit komt vooral door de integrale benadering van de leefomgeving, meer bestuurlijke afwegingsruimte, meer nadruk op participatie en de benadering van de maatschappelijke gebiedsopgaven en de initiatiefnemer. De Omgevingswet vormt daarmee een grote transitieopgave voor gemeenten. De invoering van deze wet en vooral het ontdekken van kansen, vraagt om een tijdige en adequate aanpak. Het implementatieprogramma geeft hiervoor richting aan de voorbereidingen en implementatie.

Omgevingswet in kort bestek

De Omgevingswet heeft als doel een gezonde fysieke leefomgeving in stand te houden en te bereiken. En doelmatig beheer en gebruik van die fysieke leefomgeving om maatschappelijke functies te realiseren. Om dat te bereiken kent de Omgevingswet vier verbeterdoelen:

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

In de Omgevingswet worden 26 wetten (samen goed voor 4.700 artikelen), 117 algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) en ca. 120 ministeriële regelingen samengevoegd tot 1 wet met 349 artikelen, 4 AMvB's en zo'n 10 ministeriële regelingen. Overigens is het wetgevingsproces, vooral met betrekking tot de AMvB's nog in volle gang en staat het onder tijdsdruk vanwege de omvang en de invoeringsdatum.

Zes instrumenten vormen de kern van de Omgevingswet: Omgevingsvisie, programma, decentrale regelgeving (voor gemeenten het Omgevingsplan), algemene rijksregels voor activiteiten, omgevingsvergunning en projectbesluit.

Op gemeentelijk niveau krijgen bijvoorbeeld de omgevingsvisie en het omgevingsplan een meer integraal karakter. Deze instrumenten behoren ook richting te geven over onder meer milieu, water, monumenten, gezondheid, natuur, veiligheid en duurzaamheid. Vooral het Omgevingsplan vormt daarmee een centraal toetsingskader voor activiteiten in de fysieke leefomgeving. Deze veranderingen raken ook besluitvorming en bevoegdheden waarmee ze zorgen voor andere verhoudingen. Bijvoorbeeld tussen gemeente en rijk, tussen raad en college en gemeente en inwoners.

Door de Wet kwaliteitsborging bouw (WKB) gaat het bouwtoezicht over naar de private sector en krijgt de gemeente een andere rol in dit proces. De gemeente toetst dan waar nodig op de uitvoering van het private toezicht.

Implementatie Omgevingswet

De implementatie van de Omgevingswet treft diverse beleidsvelden. Om een beeld te krijgen van de te verwachten impact van de Omgevingswet voor de gemeente is een globale impactanalyse uitgevoerd en is het Programmteam Omgevingswet opgericht binnen de Bestuursdienst Ommen-

Hardenberg. Op basis van de ambities van de gemeente en deze impactanalyse heeft het Programmteam Omgevingswet deelprojecten gedefinieerd die gezamenlijk het Implementatieprogramma vormen.

Veel wet- en regelgeving is in de aanloop naar de Omgevingswet aan verandering onderhevig.

Bijlage 2 Ontwikkelingen VTH-beleid

Met de komst van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) is het beleidsveld van vergunningverlening, toezicht en handhaving ingrijpend veranderd en is een vergaande integratie op de terreinen milieu, ruimte en bouw en op onderdelen ook voor water, natuur en landschap, in gang gezet. De komst van de Wabo markeert een verdere uniformering en standaardisatie van regelgeving (Activiteitenbesluit), aanscherping van kwaliteitsstandaarden en verdere professionalisering van de uitvoering. Ook op andere terreinen waren er aanpassingen in de wet en regelgeving, zoals de komst van de nieuwe Drank- en Horecawet, die erin voorzorg dat de gemeente het toezicht op de naleving ging verzorgen en daaromtrent eigen beleidskeuzes kan maken.

De VTH-taken ontwikkelen zich ook de komende jaren door. De recente VTH-wet (in werking getreden 14 april 2016) stelt hoge eisen aan de kwaliteit van vergunningen, toezicht en handhaving en eist van gemeenten dat zij tenminste de basistaken milieu onderbrengen in een omgevingsdienst. Er staan nog meerdere veranderingen in de wet- en regelgeving op de rol. De meest ingrijpende is de komst van de Omgevingswet, die haar schaduw vooruitwerpt in de vorm van meerdere uitvoeringsmaatregelen en besluiten (zie bijlage 2). Ook voor het beleidsveld bouw zijn ingrijpende veranderingen te verwachten zodra het in april 2016 naar de kamer gestuurde wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen in werking gaat treden. Dit wetsvoorstel voorziet in de overdracht naar de private sector van de toets van de bouwtechnische aspecten van het bouwplan aan de vigerende wet- en regelgeving en het toezicht op de uitvoering daarvan door middel van een gecertificeerd systeem van private kwaliteitsborging. In dit wetsvoorstel verricht de gemeente zelf alleen nog de toets van en het toezicht op de ruimtelijke aspecten van het bouwplan en de veiligheid tijdens de bouw voor de omgeving. De gemeente blijft volledig belast met de toezichts- en handhavingstaken bestaande bouw en houdt deze taken voor een deel van de nieuwbouw. Dit wetsvoorstel kan ook gevolgen hebben voor de bouwleges en de bekostiging van dit deel van de VTH-taken (minder inkomsten).

Bijlage 3 LHS

Bijlage 4 Leidraad sancties en begunstigingstermijnen

Bijlage 5: Overzicht van toetsingsmatrices bouw

Onderstaand overzicht geeft een beeld van de onderwerpen waarvoor specifieke toetsingsmatrices bouw zijn uitgewerkt en vastgesteld.

Nr.	Onderwerp
1	Woonfunctie, woongebouw
1a	Woonfunctie, woonwagen
1b	Woonfunctie, overige
2	Bijeenkomstfunctie, kinderopvang
2a	Bijeenkomstfunctie, overige
3	Celfunctie
4	Gezondheidszorgfunctie, bedgebied
4a	Gezondheidszorgfunctie, overige
5	Industriefunctie, licht
5a	Industriefunctie, andere
5b	Industriefunctie, licht, voor het bedrijfsmatig houden van dieren
6	Kantoorfunctie
7	Logiesfunctie, in een logiesgebouw
7a	Logiesfunctie, andere logiesfunctie
8	Onderwijsfunctie
9	Sportfunctie
10	Winkelfunctie
11	Overige gebruiksfunctie, stalling
11a	Overige gebruiksfunctie, overige
12	Bouwwerken geen gebouw zijnde

Er is voor gekozen vanuit het oogpunt van flexibiliteit de toetsingsmatrices niet integraal op te nemen in het hoofddocument van dit VTH-Beleidsplan. De matrices zijn allen digitaal beschikbaar. Dit maakt het in de toekomst eenvoudiger de toetsingsmatrices aan te passen.

Bijlage 6: strategische doelstellingen

De strategische doelstellingen zoals verwoord hoofdstuk 1 zullen 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.

Algemene doelen

Op basis van de vastgestelde Verordening kwaliteit VTH moeten de navolgende doelen worden uitgewerkt:

- Uitvoeringskwaliteit
- Dienstverlening
- Financiën

In dit hoofdstuk 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. Doel is om na een aantal jaren gewerkt te hebben met deze doelen, de streefwaarden om te zetten naar grenswaarden. Onderstaande uitwerking van de kwaliteitsdoelen is opgenomen in het uniforme uitvoerings- en handavingsbeleid voor de milieutaken en zal ook worden overgenomen in een herijking van het beleidsplan. Gesteld kan worden dat dit jaar de streefwaarden voor wat betreft de VTH-thuistaken zijn gehaald, dit zal in de volgende paragrafen worden gespecificeerd en verantwoord.

Vergunningverlening alle taken

Doelstelling

- ▢ Het binnen de wettelijke termijnen behandelen van vergunningaanvragen op het gebied van milieu, ruimtelijke ordening, bouw, APV en bijzondere wetten, het bieden van specialistische ondersteuning en het adviseren en informeren en ondersteunen van bewoners van de gemeente Hardenberg op de genoemde vakgebieden.

Indicatoren

- ▢ Aantal verleende omgevingsvergunningen (geregistreerd in uren)
- ▢ Aantal verleende omgevingsvergunningen bouw, sloop en monumenten
- ▢ Doorlooptijd aanvragen omgevingsvergunningen (dienstverlening)
- ▢ Adviezen ruimtelijke ordening
- ▢ Aantal verleende ontheffingen van het bestemmingsplan (Wabo)
- ▢ Aantal verleende ontheffingen van het bestemmingsplan (bestemmingsplan)
- ▢ Aantal verleende vergunningen APV en bijzondere wetten, inclusief kapvergunningen
- ▢ Aantal verleende vergunningen Drank- en Horecawet

Strategie

- ▢ Vergunningen worden binnen de wettelijke termijn verleend
- ▢ Bewoners worden ondersteund en geadviseerd
- ▢ Specialistische ondersteuning draagt bij aan de kwaliteit van vergunningverlening
- ▢ Er wordt ingespeeld op toekomstige wettelijke veranderingen, zoals de Omgevingswet en de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen.

Algemeen doel	Beleidsdoelen	Indicatoren	Streefwaarde
Uitvoeringskwaliteit	We beschikken over een actueel inrichtingenbestand	% vergunnings- en meldingplichtige inrichtingen die beschikken over een vergunning, dan wel melding (Type B en C inrichtingen)	100%
	Verleende vergunningen zijn actueel	% vergunningen die jaarlijks wordt geactualiseerd	• 20% van vergunningplichtige bedrijvenbestand wordt jaarlijks getoetst op actualiteit (=5-jaarlijkse actualisatie) • 100% van RIE4 en BRZO bedrijvenbestand wordt jaarlijks geactualiseerd (=jaarlijkse actualisatie)
	In geval van instellen beroep is het bezwaar/beroep ongegrond of niet ontvankelijk	% procedures van vergunningen, intrekkingen, actualisering en maatwerkvoorschriften waarbij bezwaar-/beroepsschriften ongegrond dan wel niet ontvankelijk zijn	95%
		% procedures van handhavingszaken / verzoeken om handhaving waarbij bezwaar-/beroepsschriften ongegrond dan wel niet ontvankelijk zijn	85%
	Klachten worden geregistreerd en geanalyseerd (trendanalyse)	• Aantal klachten • Uitgevoerde klachtenanalyse	Jaarlijkse klachten-analyse

	De landelijk vastgestelde handhavingsstrategie (LHS) wordt gehanteerd	Aantal keren dat er is afgeweken van de LHS	Jaarlijkse analyse op de afwijkingen van de LHS
	Er is een hoog naleefgedrag	In max. % van de 1 ^e controles is sprake van zware overtredingen van de wetgeving (als bedoeld in de LHS A4, B3, B4, C2, C3, C4, D1, D2, D3, D4)	5%
		In max. % van de 1 ^e controles is sprake van overtreding van wetgeving (als bedoeld in de LHS A1, A2, A3, B1, B2, C1)	40%
	Opvolging van 1 ^e controle is hoog	% hercontroles waarbij een eerder geconstateerde overtreding weer wordt geconstateerd	<5%
	energiezuinigheid/ energiebesparing wordt meegenomen in VTH proces	% vergunningen/meldingen waarbij aspect energiezuinigheid/besparing wordt meegenomen	80%
	Het bevorderen van naleving van algemeen en individueel geldende rechtsregels en voorschriften op gebied Wabo en APV en Bijzondere wetten. Door controle en toepassen van (of dreigen met) administratief-rechtelijke, strafrechtelijke of privaatrechtelijke	Aantal meerjarige handhavingstrajecten	10
		Aantal overleggen met portefeuillehouder Handhaving	12
		Aantal malen inzet mediation. Oplossing door mediation	10 75%
		Aantal verzoeken om handhaving	10
		Afgehandelde verzoeken om handhaving binnen 8 weken.	80%
		Aantal Bezwaarschriften Waarvan ongegrond	30 80%
		Beroep rechtbank	5

	ke middelen.	Waarvan ongegrond	80%
	Handhaving proportioneel toepassen (LHS).	Beroep Raad van State Waarvan ongegrond	0-2 80%
	Mediation (waar dat kan) boven sanctioneren toepassen.	Opleggen van LOD Na opleggen LOD, overtreding omgedaan gemaakt binnen drie maanden.	10 stuks 80%
	Verzoeken om handhaving hebben (een hoge) prioriteit.		
Dienstverle- ning (gedrag)	De organisatie is goed bereikbaar	24 uren bereikbaarheid ingesteld bij OD. Gemeente ook bij calamiteiten - Digitale informatie- verstrekking via website	100%
	Verzender krijgt snel antwoord na schriftelijk verzoek via brief of mail	Aantal dagen na ontvangst verzenden van ontvangstbevestiging	1 werkdagen (brief), per omgaande (mail)
	Informeel verzoek (informatie)	Aantal dagen na ontvangst verzenden van reactie (kan ook procesvoorstel zijn)	5 werkdagen
	Formeel verzoek (op brief of mail)	Aantal dagen na ontvangst verzenden van inhoudelijke reactie	20 werkdagen
	Klanten zijn tevreden	Klanttevredenheid op van te voren bepaalde onderwerpen	meting eens per 3 jaar
Dienst- verlening (proces)	Beschikkingen en meldingen worden tijdig afgehandeld	% buiten de termijn verleende meldingen en beschikkingen	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	% klachten in behandeling	95%

	worden behandeld		
		Aantal dagen na indiening in behandeling.	3 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 andere gemeenten
Financiën	We heffen kosten-dekkende leges indien mogelijk	Vastgestelde legesverordening	100%

Taakveld bouw, sloop en monumenten

Doelstelling

- Door toezicht te houden bevorderen dat bouw- en sloopwerkzaamheden leiden tot bouwwerken die voldoende veilig, gezond, bruikbaar en energiezuinig zijn, met in achtneming van de wettelijke taak die de gemeente heeft. Daarnaast wordt door toezicht te houden tijdens de bouw- en sloopwerkzaamheden een veilige situatie gecreëerd voor gebruikers van het openbaar gebied rondom de werkzaamheden.

Speerpunten

- Constructieve veiligheid
- Brandveiligheid
- Gemeentelijke- en rijksmonumenten
- Publieksfunctie
- Bestaande gebouwen met combinatie wonen boven publieksfunctie
- Brandveiligheidsaspecten parkeergarages

Indicatoren

- Aantal controles

Toezichtstrategie

- De controles zijn uitgevoerd op basis van vergunningvoorschriften en werkafspraken. Afwijking hiervan is gemotiveerd toegestaan.
- Alle sloopactiviteiten zijn onderworpen aan een fysieke controle.
- // Bij geconstateerde overtredingen wordt in lijn met de Landelijke Handhavingsstrategie in eerste instantie ingezet op lichte interventies en getracht op basis van overleg en/of bemiddeling tot afspraken gericht op herstel te komen. Lukt dit niet dan volgen zwaardere interventies (veelal opleggen dwangsom).

Algemeen doel	Beleidsdoelen	Indicatoren	Streefwaarde
Dienstverlening (proces)	Alle inkomende vergunningaanvragen binnen de wettelijke termijnen afhandelen.	Doorlooptijden van de vergunningaanvragen in relatie tot de beslissingstermijnen	90 %

		(reguliere en uitgebreide voorbereidings-procedures).	
Uitvoerings kwaliteit	Controle van sterkte-berekeningen. Complexe categorie aanvragen controleren (80% van de ingekomen voorraad) Minder complexe categorie aanvragen, niet controleren (20% van de ingekomen voorraad). Hierbij alleen toets op volledigheid. Wel toets bij voor publiek toegankelijke gebouwen, monumenten en bij twijfel (steekproef).	Aantal gecontroleerde bouwwerken/projecten per categorie (complex en minder complex) Aantal direct goed ingediende constructieberekeningen en aantal maal dat gewijzigde en of aanvullende gegevens moet worden gevraagd.	Complexe categorie bouwwerken (Bouwbesluit paragraaf 2,1, categorie 3) 100% Minder complexe categorie bouwwerken (Bouwbesluit paragraaf 2,1, categorie 1) 10% 70%
	Alle complexe bouwwerken controleren, minder complexe bouwwerken steekproefsgewijs controleren.	Aantal gemelde en gecontroleerde wapeningscontroles. Aantal controles van constructies in praktijk. Aantal gebreken bij de controles.	90 % van de wapeningscontroles uitvoeren. 90 % van de constructies controleren.
	Controle brandveiligheid. Alle voor (A) publiektoegankelijke gebouwen controleren, (B) bedrijfsgebouwen groter dan 1 brandcompartiment en (C) andere brandkritische gebouwen moeten voldoen aan de wet en regelgeving m.b.t. brandveiligheid.	Aantal gecontroleerde aanvragen (brandweer levert het advies op dit onderdeel) Aantal direct goed en compleet ingediende bouwplannen.	95% van deze categorie (A) bouwplannen controleren. Categorie B: 80% Categorie C: 70% Direct volledig ingediend, doel 70%. (A,B en C)

	Betreft circa 15% van de ingekomen aanvragen.	Aantal maal dat gewijzigde en of aanvullende gegevens moet worden gevraagd.	
	Alle voor (A) publiek-toegankelijke gebouwen controleren, (B) bedrijfsgebouwen groter dan 1 brandcompartiment en (C) andere brandkritische gebouwen controleren	Aantal controles per categorie: A publiektoegankelijk B bedrijfsgebouwen C andere gebouwen	Categorie A: 95% Categorie B: 80% Categorie C: 70%
		Percentage bouwwerken in overeenstemming met wet- en regelgeving/vergunning.	Categorie A: 95% Categorie B: 90% Categorie C: 90%
	Bestaande gebouwen: Wonen boven publieksfunctie	Aantal controles Aantal geconstateerde gebreken Aantal opgeheven gebreken	12 controles Na controles moet 90% voldoen aan eisen bestaande bouw van het Bouwbesluit
	Brandveiligheidsaspect en parkeergarages	Aantal ingekomen aanvragen en aantal bestaande aantal parkeergarages	In 2018 geen aanvragen binnengekomen.
	Vergunningverlening Monumenten Beschermen van cultuurhistorische waarden van de bebouwde en niet bebouwde omgeving.	Aantal ingekomen aanvragen Aantal positieve adviezen monumentencommissie.	3 aanvragen 95%
	Toezicht Monumenten Uitvoering activiteiten in overeenstemming met verleende vergunningen	Uitgevoerde projecten (wijzigingen, slopen bouwen) in overeenstemming met vergunning.	80%
	Toezicht taakveld	Projecten die direct in	60%

	bouwen. Door toezicht te houden bevorderen dat bouw- en sloopwerkzaamheden leiden tot bouwwerken die voldoende veilig, gezond, bruikbaar en energiezuinig zijn, met in achtneming van de wettelijke taak.	overeenstemming met de verleende vergunning zijn uitgevoerd. Projecten die na communicatie op de bouwplaats in overeenstemming met de verleende vergunning zijn uitgevoerd. Projecten die na een voorwaarschuwing LOD (Last Onder Dwangsom) in overeenstemming met de verleende vergunning zijn uitgevoerd. Projecten die na het opleggen van een LOD in overeenstemming met de verleende vergunning zijn uitgevoerd.	30% 8% 2%
Dienstverlening (gedrag)	Een zo goed mogelijk eerste opvang door de publieksdienst, zodat de aspirant bouwers indicatief geïnformeerd kunnen worden over hun bouw mogelijkheden en de daarvoor noodzakelijke procedures.	Aantal klantcontacten, aantal tevreden mensen en aantal doorverwijzingen naar de backoffice.	80% van de vragen direct beantwoorden.
	Medewerkers moeten voldoen aan de kwaliteitscriteria qua opleiding en ervaring	Opleiding en ervaringsgegevens (inclusief EVC trajecten)	Eigen medewerkers 100% Inhuur 50% (vanwege schaarste op de markt)

Ruimte en tegengaan permanente bewoning

Doelstelling

- ▯ Waarborgen van de ruimtelijke- en leefomgevingskwaliteit zoals opgenomen in gemeentelijk beleid, documenten en bestemmingsplannen. Verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit door actieve handhaving. Beëindiging van illegale bewoning van recreatieverblijven conform het plan van aanpak.

Indicatoren:

- ▯ aantal controles permanente bewoning recreatieverblijven en het aantal gevallen dat de illegale bewoning wordt beëindigd;
- ▯ aantal controles strijdig gebruik van grond en het aantal gevallen dat het illegale gebruik wordt beëindigd;
- ▯ aantal constatering activiteiten zonder omgevingsvergunning voor het uitvoeren van een werk en het aantal gevallen dat alsnog een aanvraag wordt ingediend of het de bouwwerken worden verwijderd;
- ▯ aantal juridische handhavingzaken, exclusief permanente bewoning. De oplossing/legalisering hiervan en wanneer dit niet lukt de afhandeling van het bezwaar en beroep

Toezichtstrategie:

- Tijdens de controles is het gebruik van de gronden beoordeeld op basis van het bestemmingsplan.
- Daar waar sprake was van een bijzondere omstandigheid, is beoordeeld of in het verleden ontheffingen zijn afgegeven en of er sprake is van een ontwerpbestemmingsplan welke van invloed zou kunnen zijn op de beoordeling.

Algemeen doel	Beleidsdoelen	Indicatoren	Streefwaarde
Uitvoerings kwaliteit	Waarborgen dat ruimtelijke aspecten ook daadwerkelijk in de praktijk worden uitgevoerd. Tegengaan van permanente bewoning van recreatieverblijven	Aantal controles	24 stuks 2p/mnd
		Aantal integrale controles	1 stuks
		Aantal inschrijvingen in recreatieverblijven	20 in- en uit-schrijvingen
		Verstuurde waarschuwingsbrieven (wb)	85 maal
		Aantal handhavingsprocedure actief in procedure	3 a 5 dossiers 30 a 40 aanschrijvingen
	Erfinrichtingsplannen in kader (KGO) van rood voor rood regeling controleren.	Aantal controles	Eens per maand 12 stuks
		Aantal integrale controles	1 stuks
		Aantal rood voor rood regelingen 14 stuks	4 per jaar laten uitvoeren
		Aantal erven dat in overeenstemming met de gemaakte afspraken is ingericht.	90%

Milieu**Doelstelling**

- Het bevorderen van milieuverantwoord gebruik van inrichtingen en fysieke leefomgeving (schoner milieu, natuur en water, veiliger, naleving).

Speerpunten

- Sloop inclusief asbest
- Externe Veiligheid (risicovolle bedrijven, inclusief brandveiligheid bij opslag gevaarlijke stoffen)
- Ketentoezicht grondstromen / -transporten (inclusief verontreinigde grond)
- Besluit huisvesting

Indicatoren

- Het aantal controles, klachten en meldingen

Toezichtstrategie

- Deze wordt binnen OD verband opgepakt, in lijn met de Landelijke Handhavingsstrategie.

Algemeen doel	Beleidsdoelen	Indicatoren	Streefwaarde
Uitvoerings kwaliteit	Het bevorderen van milieuverantwoord gebruik van inrichtingen en fysieke leefomgeving (schoner milieu, natuur en water, veiliger, naleving)	Aantal bedrijfscontroles Aantal hercontroles Aantal vuurwerkcontroles Aantal klachten en meldingen inrichtingen Aantal klachten en meldingen niet-inrichting gebonden Aantal geconstateerde overtredingen Aantal juridische handhavingstaken Deelname aan project toezicht op de Vecht Toezicht en handhaving door THV	<u>Controle's</u> Klasse III: 26 Klasse II: 317 Klasse I: 0 Vuurwerkopslag: 9 Toezicht door THV: 1019 uur
	Ontmoedigen van illegaal grondtransport	Toezicht op meldingen Aantal meldingen	90% 70 stuks

APV en bijzondere wetten

Doelstelling

- Door middel van toezicht bevorderen dat evenementen in Hardenberg zo veilig mogelijk kunnen plaatsvinden. Het voorkomen van gezondheidsschade en verstoring van de openbare orde door alcoholgebruik.
- Handhaven openbare orde en veiligheid en APV-bepalingen.

Indicatoren

- Bezoeken, controles
- Kennisgevingen van bekeuringen en boetes.
- Aantal ingekomen aanvragen.

Algemeen doel	Beleidsdoelen	Indicatoren	Streefwaarde
Toezicht op evenementen.	Toezicht op evenementen zodat deze zo veilig mogelijk kunnen plaatsvinden.	Aantal evenementen Klein Groot Waarvan gemotoriseerd Aantal maal vooroverleg en evaluatiegesprekken met organisatoren van evenementen Aantal adviezen adviespartners (GGD, politie brandweer en	Totaal: 350 150 200 20 100 evenementen Voor 200 aanvragen

		constructeur)	
	Invoering nieuw beleid: van regelgericht naar risicobewust.	Aantal evenementen waarbij de fysieke zaken en geluid etc. in overeenstemming zijn met de vergunning. Vastgesteld beleid, parapluplan, nieuwe werkprocessen, trainingen organisatoren, advies partners en eigen medewerkers. Info-avonden voor organisatoren	80% Met uitzondering van de inwerkingtreding van het beleid en vaststelling parapluplan uitvoeren.
APV Kapvergun- ningen.	Uitvoeren beleid met betrekking kapvergunningaan- vragen	Aantal ingekomen aanvragen Opleggen van herplantplicht bij illegale kap (en/of politie) Aantal bezwaar- en beroepschriften Aantal maal rechtbank Aantal maal Raad van State	148 kapaanvragen 5 maal per jaar 2 per jaar 0-4 per jaar 0-2 per jaar
Uitvoering taken in kader van Drank en horecawet	Uitvoering van de wettelijke taak op de drank- en horecawet Verlenen drank en horecavergunningen Ontheffingen artikel 35 drank en horecawet	Uitvoering van: Administratieve controles en Leeftijdscontroles (integraal) Aantal inrichtingen met een drank en horecaontheffing Ontheffingen art 35 dra	60 controles 80% in orde 20 aanvragen 40 aanvragen
Toezicht in de openbare ruimte	Toezicht in de openbare ruimte om zoveel mogelijk overlast te voorkomen en als nodig is te sanctioneren.	Hoofdtaken: Evenementen Surveillance in winkelcentra Jeugdoverlast Milieu Afval Parkeren APV Horeca Diefstal en inbraak	Uren: 1002 177 943 177 1533 1238 472 118 117

		(gevonden)fietsen	
		Sancties:	Aantal 2017:
		APV	146
		Fiscaal	1189
		Milieu	25
		Verkeer	1227
	Beleid is gericht op: corrigeren boven sanctioneren.	Formele waarschuwingen:	
		APV	5
		Fiscaal	50
		Milieu	5
		Verkeer	100
		Water	0-3