

# Vergunningen, toezicht en handhaving VTH-Beleidsplan 2020-2024 Gemeente Ommen

Juni 2020



## Colofon

Titel	: Vergunningen, toezicht en handhaving; VTH-Beleidsplan Ommen 2020-2024
Opdrachtgever	: Gemeente Ommen
Datum	: Juni 2020
Projectomschrijving	: Actueel VTH-Beleidsplan, vastgesteld door het college en aangeboden aan de raad ter informatie. In dit plan staan het beleid en de uitvoeringskaders voor vergunningverlening, toezicht en handhaving. Een nieuw VTH-Beleidsplan is nodig in verband met de komst van de Omgevingswet, nieuwe wettelijke eisen en het inwerkingtreden van de Omgevingsdienst IJsselland. De gemeente geeft met dit plan verdere invulling aan de eigen bestuurlijke beleidsaccenten en doelen en voldoet hiermee aan de wettelijke eisen. 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.
Regisseur	: Arjan Hendriks
Portefeuillehouder	: Leo Bongers (specifieke onderdelen Hans Vroomen)

# Inhoud

1 Aanleiding en doel .....	1
1.1 Aanleiding.....	1
1.2 Doel VTH beleidsplan.....	1
1.3 Reikwijdte VTH beleid.....	1
1.4 Grondslag VTH-Beleidsplan.....	2
1.5 Leeswijzer.....	2
DEEL A: ALGEMEEN VTH-BELEID.....	3
2 Kern van het VTH-Beleid.....	3
2.1 Kenmerken gemeente.....	3
2.2 Vertreksituatie.....	3
2.3 Visie, ambitie en doelen VTH.....	3
2.4 Bestuurlijke uitgangspunten.....	7
2.5 Organisatorische uitgangspunten.....	7
2.6 VTH-Beleid als onderdeel van de BIG-8 cyclus.....	8
2.7 Status VTH-Beleidsplan.....	8
3 Bestuurlijke uitgangspunten VTH-Beleid.....	9
3.1 Integraal werken.....	9
3.2 Risicogerichte aanpak (risico- en probleemanalyses).....	9
3.3 Betrouwbare partner.....	10
3.4 Transparant handelen.....	11
3.5 Professioneel aan de slag.....	11
3.6 Verantwoordelijkheid leggen waar deze hoort.....	12
3.7 Samenwerking partners.....	12
3.8 Bibob en tegengaan ondermijning.....	12
3.9 Programmatisch werken.....	13
3.10 Borgen kwaliteit.....	16
4 De naleefstrategie als uitvoeringskader VTH.....	17
4.1 Wat houdt een brede naleefstrategie in?.....	17
4.2 Preventie- of communicatiestrategie.....	18
4.3 Vergunningenstrategie.....	19
4.4 Toezichtstrategie.....	21
4.5 Handhavingsstrategie.....	23
4.6 Sanctiestrategie.....	24
4.7 Gedoogstrategie.....	29
DEEL B VTH BELEID PER TAAKVELD.....	31
5 Toetsingskader vergunningverlening.....	31
5.1 Kaders ruimte.....	31
5.2 Kaders bouw, aanleg en sloop.....	33

5.3 Kaders permanente bewoning recreatieverblijven.....	36
5.4 Kaders voor milieubelastende activiteiten.....	37
5.5 Kaders vanuit APV en bijzondere wetten.....	38
6 Toezicht per taakveld.....	42
6.1 Toezicht ruimte.....	42
6.2 Toezicht op bouw, aanleg en sloop.....	42
6.3 Toezicht op permanente bewoning van recreatieverblijven.....	43
6.4 Toezicht op milieubelastende activiteiten.....	44
6.5 Toezicht op APV en bijzondere wetten.....	44
6.6 Bemiddeling.....	46
BIJLAGEN.....	48
Bijlage 1: Lijst afkortingen.....	48
Bijlage 2: Doelen en beleidsindicatoren per taakveld.....	49
Bijlage 3: Ontwikkelingen Omgevingswet en VTH beleid.....	53
Bijlage 4: Landelijke Handhavingsstrategie (LHS).....	56
Bijlage 5: Stappenplan Handhaving Overijssel.....	59
Bijlage 6: Leidraad sancties en begunstigingstermijnen.....	60
Bijlage 7: Toetsingsmatrices Bouw.....	63

# 1 Aanleiding en doel

## 1.1 Aanleiding

Voor u ligt het VTH-Beleidsplan (VTH staat voor Vergunningen, Toezicht en Handhaving) van de gemeente Ommen voor de periode 2020-2024. In dit plan staan het beleid en de kaders voor de uitvoering van Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) voor de fysieke leefomgeving. Met het vaststellen van dit beleid wordt de uitvoering van de VTH-taken geactualiseerd en afgestemd op de actuele uitvoeringssituatie.

Er is gekozen voor een tussentijdse actualisatie van het nog geldende VTH beleidsplan 2017-2021, vanwege:

- Nieuwe wettelijke eisen voor VTH beleid.
- Komst van de Omgevingswet en de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen en de voorbereiding op de inwerkingtreding op 1-1-2022.
- Ontvlechting van de Bestuursdienst Ommen-Hardenberg.
- Inwerkingtreden van de Omgevingsdienst IJsselland.
- Toetsing van het VTH beleid door de provincie (IBT) en aanbevelingen voor verbetering en actualisatie van het VTH beleid 2017-2021.

## 1.2 Doel VTH beleidsplan

De gemeente Ommen is verplicht om voor vergunningverlening, toezicht en handhaving op het gebied van het omgevingsrecht beleid vast te stellen en uit te voeren. Met dit VTH-beleidsplan 2020-2024 voldoet Ommen aan de wettelijke vereisten. Het plan legt de basis voor een programmatische en integrale uitvoering van de wettelijke taken voor vergunningverlening, toezicht en handhaving voor de fysieke leefomgeving.

Dit VTH-Beleidsplan beschrijft de ambities van de gemeente voor de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving. De gemeente gebruikt het plan als algemeen beleidsmatig kader voor de uitvoering door de gemeente en haar uitvoeringsorganisaties, het overleg met de partners, initiatiefnemers en belanghebbenden en de communicaties met onze bedrijven en inwoners.

## 1.3 Reikwijdte VTH beleid

In het VTH-Beleidsplan staan de bestuurlijke en beleidsmatige uitgangspunten en keuzes die de komende vier jaar door de gemeente of onze uitvoeringsorganisaties zoals de Omgevingsdienst IJsselland of Veiligheidsregio IJsselland, gelden. Het beleid is gericht op onderstaande VTH-taken:

<b>Taakveldindeling VTH</b>	<b>Indeling "fysieke leefomgeving" volgens Omgevingswet</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Ruimte</li><li>▪ Bouw (aanleg, verbouw, sloop en monumenten)</li><li>▪ Permanente bewoning recreatieverblijven</li><li>▪ Milieu</li><li>▪ APV en bijzondere wetten, inclusief Drank- en Horecawet en evenementen</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Bouwwerken</li><li>▪ Infrastructuur</li><li>▪ Water en Watersystemen</li><li>▪ Milieu, zoals Bodem en Lucht</li><li>▪ Landschappen</li><li>▪ Natuur</li><li>▪ Cultureel erfgoed en werelderfgoed</li></ul>

## 1.4 Grondslag VTH-Beleidsplan

In het nieuwe VTH-Beleidsplan is geanticipeerd op wetwijzigingen die in achterliggende periode hebben plaatsgevonden of op korte termijn gaan plaatsvinden, zoals de invoering Omgevingswet en de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen. Het VTH-Beleidsplan 2020-2024 is daarnaast gebaseerd op de bevindingen als vastgelegd in de jaarverslagen over de periode 2017 tot en met 2019. Een evaluatie van het nog tot 2021 vigerende VTH-Beleidsplan heeft niet plaatsgevonden. Ook wordt is dit plan toegesneden op de veranderingen die in achterliggende periode organisatorisch hebben plaatsgevonden zoals de vorming van de Omgevingsdienst IJsselland (2018) en de ontvlechting van de BOH, waarmee Ommen ook ambtelijk weer op eigen benen is komen te staan. Dit plan gaat tevens voor de VTH-taken het kader bieden voor het functioneren van Ommen als regiegemeente en het vandaaruit kunnen verstrekken van heldere opdrachten naar onze uitvoeringpartners zoals de Omgevingsdienst IJsselland (voor zowel de taakvelden milieu als bouw).

## 1.5 Leeswijzer

Dit VTH-Beleidsplan bestaat uit twee delen.

- **Deel A:** in deel A staat het algemene VTH-Beleid van de gemeente. Dit deel start in Hoofdstuk 2 met de kern van het VTH-Beleid en wordt ingegaan op de visie, ambitie en doelen van ons beleid. In Hoofdstuk 3 staan de bestuurlijke en beleidsmatige uitgangspunten van het VTH-Beleid. Hoofdstuk 4 maakt helder welke naleefstrategie we hanteren, passende binnen wettelijk kaders en landelijke afspraken zoals de Landelijke Handhavingsstrategie (LHS).
- **Deel B:** in deel B staat het specifieke VTH-beleid zoals we dat per taakveld. Dit betreft de taakvelden ruimte, bouw, aanleg en sloop, permanente bewoning recreatiebedrijven, milieubelastende activiteiten en APV en bijzondere wetten. In hoofdstuk 5 staat het toetsingskader voor vergunningverlening per taakveld. In Hoofdstuk 6 staat hoe het toezicht per taakveld is ingericht, met specifiek aandacht voor het belang van bemiddeling.

Tot slot zijn een aantal bijlagen opgenomen ter verduidelijking en verdieping van onderdelen van ons VTH-Beleid.

## DEEL A: ALGEMEEN VTH-BELEID

### 2 Kern van het VTH-Beleid

#### 2.1 Kenmerken gemeente

Ommen is een landelijke gemeente met een groot oppervlakte van 182km<sup>2</sup>. De gemeente omvat een groot buitengebied met veel landbouw, recreatie en natuur en bestaat uit meerdere kernen waarvan Ommen de grootste is. Hieronder enkele kerngegevens van de gemeente:

- 17.630 inwoners
- 7.429 woningen, waarvan ruim 70% koopwoningen
- 1.755 bedrijven, met daaronder een kleine 400 agrarische bedrijven
- 40 campings en vakantieparken
- 1 miljoen toeristische overnachtingen van bezoekers per jaar
- 145 monumenten en beschermde gezichten
- 9.000 ha cultuurgrond
- 6.000 ha natuurgebied met een beschermde status

Een bruisende gemeenten met jaarlijks ook meerdere evenementen en festiviteiten.

#### 2.2 Vertreksituatie

De gemeente Ommen heeft tot end 2020 haar VTH-beleid vastgelegd in het integrale VTH beleidsplan 2017-2021. Voor enkele afzonderlijke taakvelden, zoals voor bouw, Drink- en Horecawet, kap en evenementen zijn additioneel specifieke beleidsnotities vastgesteld. Het VTH-beleidsplan 2017-2021 was het eerste plan waarin het tot dan toe versnipperde beleid in één integraal document met de algemene en specifieke ambities en doelen werd gebundeld. De in het plan aangegeven beleidsprioriteiten waren gebaseerd op de wettelijke kaders en regels en de uitkomsten van de toen beschikbare regionaal opgestelde probleem- en risicoanalyses, welke ook nu nog de grondslag vormen voor dit nieuwe VTH-Beleidsplan.

#### 2.3 Visie, ambitie en doelen VTH

Het stellen van regels, het houden van toezicht op de naleving van regels en het optreden tegen overtredingen zijn kerntaken van de gemeente Ommen. Er dient voorkomen te worden dat het overtreden van regels de belangen van de overheid, inwoners en de fysieke leefomgeving schaadt. Onze visie daarop is:

##### **Visie**

*We willen een mooie, schone, veilige, gezonde en duurzame gemeente.*

*Om het gebruik te behouden en verbeteren 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.*

Het is onze ambitie dit samen met onze uitvoeringsorganisaties en partners op te pakken en onze aanpak open en transparant te communiceren naar onze bedrijven en inwoners.

In het vorige VTH-beleidsplan 2017-2021 was het doel van ons VTH-Beleid als volgt benoemd: “een veilig gebruik van gebouwen, bouwwerken en openbare ruimte, een schoon milieu, het voorkomen en tegengaan van strijdig gebruik van ruimte, gronden en activiteiten”.

In de kern staat dat doel nog steeds overeind. Wel willen we in dit nieuwe plan de werking van ons VTH-Beleid beter richten op de reikwijdte van de Omgevingswet. Doel van het VTH-Beleid is:

### **Strategisch doel VTH-Beleid**

*Het versterken, behouden en beschermen van de integrale kwaliteit van onze leef-, woon- en werkomgeving.*

Hieraan geven we invulling via vergunningverlening, toezicht en handhaving maar nadrukkelijk ook via preventie (voorlichting en communicatie) en kwaliteitszorg. Het VTH-beleid omvat aldus:

- **Preventie:** het voorkomen van aantasting van de leefomgeving of ontstaan van risico's door het geven van voorlichting en zorg dragen voor een heldere communicatie over de kaders waar partijen in de samenleving zich aan moeten houden.
- **Vergunningverlening:** in het kader van het omgevingsrecht is vergunningverlening het beoordelen en toetsen van initiatieven en aanvragen op de geldende wet- en regelgeving om te komen tot een kwalitatief goed besluit (zo nodig onder voorwaarden en voorschriften) binnen de geldende proceduredtijd.
- **Toezicht:** het uitvoeren van (reguliere) controles en het bij een klacht of melding verzamelen van informatie om te beoordelen of wordt voldaan aan gestelde kaders, regels en voorschriften. Door in het toezicht een voorlichtende, meedenkende en adviserende rol opvatting te hanteren kan in een vroeg stadium worden voorkomen dat een met wet- en regelgeving strijdige situatie ontstaat. Door bemiddeling kan worden bewerkstelligd dat de regels alsnog worden nageleefd.
- **Handhaving:** dit betreft het ongedaan maken, opheffen of beperken van verdere risico's van een situatie die in strijd is met de regels en voorschriften. Hiervoor kan gebruik worden gemaakt van bestuursrechtelijke handhaving door het opleggen van een last onder dwangsom of bestuursdwang, het geheel of gedeeltelijk intrekken van een vergunning of ontheffing. Ook kan een bestuurlijke boete worden opgelegd. De gemeente probeert handhaving en het inzetten van zwaardere sancties waar mogelijk te vermijden door in de fase van toezicht via bemiddeling een oplossing te bewerkstelligen.
- **Kwaliteitszorg:** de gemeente zorgt ervoor via de inzet van goed opgeleide medewerkers, het bieden van heldere kaders (VTH-beleidsplan, VTH-uitvoeringsprogramma, verordeningen, etc.) en de samenwerking met partners, te voldoen aan de hoge kwaliteitseisen die aan de uitvoering van de VTH-taken worden gesteld.

Ommen heeft in 2018 de doelen van haar VTH-Beleid SMART geformuleerd waarbij per doel indicatoren zijn aangegeven. In lijn met de Verordening kwaliteit VTH zijn deze doelen uitgewerkt voor:

- Uitvoeringskwaliteit
- Dienstverlening
- Financiën

In de hierna volgende tabel staan de algemene doelen uitgewerkt. In Bijlage 2 staan de doelen en beleidsindicatoren die per taakveld gelden. Deze doelen zijn vanaf 2018 opgenomen in de



jaarverslagen van de gemeente. In deze jaarverslagen wordt over de voortgang van de doelen gerapporteerd. Jaarlijks worden een aantal doelen er uitgelicht waar dieper op wordt ingegaan.

Algemeen doel	Beleidsdoelen	Indicatoren	Streefwaarde
<b>Uitvoeringskwaliteit</b>	We beschikken over een actueel inrichtingenbestand	% vergunnings- en meldingplichtige inrichtingen die beschikken over een vergunning, dan wel melding	100%
	Vergunningen zijn actueel	% vergunningen die jaarlijks wordt geactualiseerd	20% reguliere bestand en 100% RIE4 en BRZO
	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 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 <sup>e</sup> controles is sprake van zware overtredingen van de wetgeving	5%
		In max. % van de 1 <sup>e</sup> controles is sprake van wetsovertreding	40%
	Opvolging van 1 <sup>e</sup> controle is hoog	% hercontroles waarbij een eerder geconstateerde overtreding weer wordt geconstateerd	<5%
	Energiezuinigheid/ energiebesparing wordt meegenomen in	% vergunningen/meldingen waarbij aspect energiezuinigheid/besparing wordt meegenomen	80%

Algemeen doel	Beleidsdoelen	Indicatoren	Streefwaarde
	VTH proces		
<b>Dienst-verlening (gedrag)</b>	De organisatie is goed bereikbaar	24 uren bereikbaarheid ingesteld bij OD. Gemeente ook bij calamiteiten. Digitale informatieverstrekking 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 tevoren bepaalde onderwerpen	meting eens per 3 jaar
<b>Dienst-verlening (proces)</b>	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 worden behandeld	% klachten in behandeling	95%
		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
<b>Financiën</b>	We heffen kosten-dekkende leges indien mogelijk	Vastgestelde legesverordening	100%

## 2.4 Bestuurlijke uitgangspunten

De gemeente hanteert in haar VTH-Beleid de onderstaande bestuurlijke uitgangspunten. In hoofdstuk 3 worden deze uitgangspunten verdere toegelicht.

Bestuurlijke uitgangspunten VTH-Beleid	
<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Integraal werken</li><li>▪ Risicogerichte aanpak</li><li>▪ Betrouwbare partner</li><li>▪ Transparant handelen</li><li>▪ Professioneel aan de slag</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Verantwoordelijkheid waar deze hoort</li><li>▪ Samenwerken met partijen</li><li>▪ Uitvoeren Bibob/tegengaan ondermijning</li><li>▪ Programmatische werken</li><li>▪ Borgen kwaliteit</li></ul>

Toegespitst op vergunningverlening, toezicht en handhaving hanteren we bij het realiseren van onze ambities en doelen de volgende regels:

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

De gemeente hanteert de landelijk geldende kaders zoals die zijn vastgelegd in de Landelijke Handhavingstrategie. In Hoofdstuk 4 wordt hier bij de uitwerking van de gemeentelijke naleefstrategie verder op ingegaan. De gemeente is verplicht een naleefstrategie vast te stellen. Deze strategie, die bestaat uit een handhavings-, sanctie- en gedoogstrategie, is om die reden onderdeel van dit VTH-Beleidsplan.

## 2.5 Organisatorische uitgangspunten

Ommen pakt de uitvoering van de VTH-taken vanaf 1 januari 2019 weer vanuit een eigen uitvoeringsorganisatie op. De samenwerking met Hardenberg in de Bestuursdienst Ommen-Hardenberg is per die datum beëindigd. Op onderdelen (ICT, water en mobiliteit en beheer en onderhoud gebouwen en openbare ruimte) wordt nog gebruik gemaakt van diensten van Hardenberg. Dit geldt echter niet voor de VTH-taken.

De gemeente Ommen opereert als regiegemeente. De gemeente stelt zelf haar beleid en uitvoeringskaders vast, zoals het VTH-Beleidsplan, VTH-Uitvoeringsprogramma en VTH-jaarverslag. De uitvoering van de VTH-taken gebeurt deels vanuit de eigen organisatie en is deels ondergebracht bij de Omgevingsdienst IJsselland. VTH-taken op het terrein van ruimte en APV voert de gemeente zelf uit. De taken voor milieu en bouw zijn ondergebracht bij de Omgevingsdienst IJsselland. Het onderdeel brandveiligheid bij de Veiligheidsregio. Binnen de

gemeente wordt beleid en uitvoering centraal gecoördineerd vanuit de regisseur VTH-taken. Deze regisseur is ook het eerste aanspreekpunt voor de uitvoeringsorganisaties.

## 2.6 VTH-Beleid als onderdeel van de BIG-8 cyclus

De gemaakte keuzes en gestelde prioriteiten uit dit VTH-Beleidsplan worden jaarlijks uitgewerkt in het VTH-Uitvoeringsprogramma. Deze combinatie van een vierjarig beleidsplan met een jaarlijks uitvoeringsprogramma maakt het mogelijk flexibel in te spelen op actualiteiten. In het VTH-jaarverslag wordt elk jaar op basis van monitorgegevens verantwoording afgelegd over de voortgang van de taakuitvoering, de gerealiseerde producten en de behaalde resultaten. Tussentijds wordt op basis van kwartaalrapportages uit voorheen SBA en thans IJVI (omschakeling naar dit systeem loopt nog in 2020), afkomstig van zowel gemeente als uitvoeringsorganisaties, informatie vergaard voor management- en bestuursrapportages. Zo nodig wordt het beleid en/of de aanpak bijgesteld in het eerstvolgende VTH-Uitvoeringsprogramma. Deze cyclische manier van werken wordt “programmatisch werken” en ook wel aangeduid als BIG-8 (zie par. 3.9).

## 2.7 Status VTH-Beleidsplan

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. In het VTH-Beleidsplan staan de ambities en doelen die het College zich bij de uitvoering van de VTH-taken zelf oplegt binnen de wettelijke gestelde kaders en in regionaal verband (provinciale verordening) vastgelegde kwaliteitscriteria (met als onderlegger de Kwaliteitscriteria 2.2).

## 3 Bestuurlijke uitgangspunten VTH-Beleid

Wij hanteren in het VTH-Beleid de hierna uitgewerkte bestuurlijke uitgangspunten.

### 3.1 Integraal werken

De gemeente werkt vanuit één-loket en zorgt vandaaruit voor een integrale beoordeling van vergunningaanvragen en meldingen met als doel (zoals gesteld in de Omgevingswet):

- Het (Integraal) beschermen en benutten fysieke leefomgeving.
- Het verbeteren van de (integrale) dienstverlening.
- Het afhandelen van vergunningen binnen de wettelijke termijn.
- Het stimuleren van goede en tijdige participatie van burgers en bedrijven bij de besluitvorming.
- Het bieden van transparantie en inzicht in procedures en processen.
- Het nemen van integrale en samenhangende besluiten.

Het vereiste van een integrale benadering van de uitvoering van de VTH-taken is verankerd in de Wabo (en straks de Omgevingswet). Het komt tot uiting in onder meer wettelijke voorschriften, zoals de coördinatie- en doorzendplichten en de verplichte integrale belangenafweging.

Belangrijke randvoorwaarde om integraal te kunnen werken en de één-loket aanpak effectief te kunnen toepassen is een goede interne coördinatie van taken en procedures. Op het niveau van de VTH-taken is vanuit de regiegemeente Ommen hierin voorzien via de regisseur VTH-taken. Op het niveau van individuele casussen (veelal vergunningaanvragen) maakt deze coördinatie een gedegen “Casemanagement” nodig. Ommen en de Omgevingsdienst IJsselland passen waar nodig casemanagement toe bij zowel vergunningverlening, als toezicht en handhaving. Daarmee wordt zorg gedragen voor een integrale besluitvorming ook in situaties waarbij sprake is of kan zijn van tegenstrijdig beleid of een samenloop met andere regelgeving.

### 3.2 Risicogerichte aanpak (risico- en probleemanalyses)

Het is voor de gemeente onmogelijk om 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 intensief toezicht niet uit dat er alsnog overlast optreedt, of dat zich een ongeluk of een calamiteit voordoet. 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. Er dienen daarom keuzes gemaakt te, 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. Deze keuzes worden gemaakt aan de hand van risico- of probleemanalyses.

De gemeenten in de Regio IJsselland hebben gezamenlijk in 2015 een risico- annex probleem-analyses uitgewerkt voor de VTH-taken. Deze analyses zijn uitgewerkt voor milieu en bouw en worden gebruikt voor de prioritering in het beleid en de VTH-uitvoeringsprogramma's (met achterliggende kengetallen voor milieu en voor bouw onder meer een koppeling met het ITP-iToezichtprotocol). In 2020 staat op de planning deze risicoanalyses in samenwerking met de Omgevingsdienst te herijken en aan te passen op de werkingsfeer van de Omgevingswet. Onder meer vanwege de vorming van de Omgevingsdienst IJsselland en de invoering Omgevingswet, is

door de gezamenlijke gemeenten besloten deze risicoanalyses niet eerder en tussentijds te herijken en zodoende langer in gebruik te houden.

Behalve voor milieu en bouw zijn ook voor delen van de APV en het thema veiligheid de risico's geïnterpreteerd en probleemanalyses gemaakt. Dit is gedaan door onder meer de Politie en de Veiligheidsregio, waarbij vanuit de samenwerking in de keten informatie is gedeeld en gebruikt.

In deel B is voor alle taakvelden aangegeven op welke wijze de uitkomsten van risicoanalyses zich hebben vertaald in ons beleid en met name de uitvoering ervan. De keuzes die Ommen in deel B van dit VTH-Beleidsplan maakt, zijn voor de milieu- en bouwtaken gebaseerd op de uit 2015 daterende risicoanalyses, aangevuld met monitoringsgegevens uit respectievelijk de systemen SBA en IJVI en de praktijkervaringen van vergunningverleners en toezichthouders bij de gemeente en de Omgevingsdienst. In aanvulling op de risicoanalyses komt hieruit de actuele informatie over de risico's op niet-naleving en recidive bij inrichtingen die onder het regime van de Wet Milieubeheer (Wm) vallen naar voren. Informatie die kan leiden tot het aanbrengen van wijzigingen in de controlefrequentie en aanpak van inrichtingen of categorieën van inrichtingen.

Welke mate van risico aanvaardbaar is en welke prioriteit wordt gesteld is en blijft een bestuurlijke keuze. Daarbij hanteert Ommen, net zoals veel andere overheden, als uitgangspunt: hoe hoger het risico hoe hoger de inspanningen die geleverd wordt om op goede naleving te sturen. 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. Voor toezicht en handhaving gebeurt dit bij nieuwe bedrijven aan de hand van de beschikbare risicoanalyses of categorisering per branche, soort evenement en/of taakveld.

Het stellen van regels in vergunningen, opleggen van nadere regels of verlenen van ontheffingen en het bepalen van de prioriteiten in toezicht en handhaving is steeds gebaseerd een inschatting van de onderstaande factoren gemaakt:

- 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, zoals die voortvloeien uit risico- en probleemanalyses en categorisering uit bestaande protocollen en richtlijnen (ITP, gebruikers categorieën voor brandveiligheid, en dergelijke).
- Een goede gemeentelijke informatievoorziening waarin ook de resultaten van het monitoren van zowel de risico's als de inspanningen van de gemeente worden verwerkt (systemen als SBA en IJVI).
- Het naleefgedrag van de gebruikers van de leefomgeving.
- De ontvangen klachten en meldingen.

### 3.3 Betrouwbare partner

De gemeente is betrouwbaar voor haar inwoners, partners en het bedrijfsleven. Dat gebeurt door:

- Het voeren van een transparant beleid (conform BIG-8).
- Het standaardiseren van werkprocessen.
- Het toepassen van eenduidige vergunningsvoorschriften.
- Het hanteren van een uniforme strategie voor vergunningverlening, toezicht, handhaving, sanctiëring en gedogen (zie hoofdstuk 4).

Dit alles bevordert rechtsgelijkheid en een zogenaamd gelijk speelveld waarbij iedere partij hetzelfde wordt behandeld.

### 3.4 Transparant handelen

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

Er staan de gemeente verschillende “strategieën” ter beschikking om de doelen uit het VTH-Beleid 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” voor de doelgroepen. Dit zorgt ervoor dat het besluitvormingsproces transparanter wordt, 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.

De gemeente is terughoudend in het publiceren van namen van overtredende bedrijven. Dat wordt alleen gedaan wanneer het publiceren in het belang van de maatschappij is, bijvoorbeeld bij grote onrust in verband met de overtredingen in de omgeving.

De afhandeling van zaken wordt reproduceerbaar gemaakt, 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 eveneens een vereiste uit de (landelijke) handhavingsstrategie.

### 3.5 Professioneel aan de slag

Aan de uitvoering van de VTH-taken worden eisen gesteld waar het gaat om kwaliteit, kennis, kunde en ervaring van de organisatie als geheel en individuele medewerkers. Deze kwaliteitseisen zijn vastgelegd in de Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht van de provincie Overijssel (2016). De verordening hanteert als basis de landelijk overeengekomen Kwaliteitscriteria 2.2 die zich richten op de uitvoeringskwaliteit, dienstverlening en financiën. Deze kwaliteitscriteria gelden voor vergunningverlening, toezicht en handhaving, de beschikbaarheid (omvang, ervaring, deskundigheid) bij organisaties en medewerkers, de inrichting en borging van werkprocessen en de samenwerking tussen de organisaties die belast zijn met de uitvoering.

De uitvoering van VTH-taken vereist de inzet van professionals. Vanuit de kwaliteitsverordening worden hieraan afhankelijk van het taaksoort en specialisme eisen gesteld. Onder professionaliteit wordt verstaan dat men minimaal trots is op zijn of haar vak, dat men zich bewust is van de eigen tekortkomingen en die van de VTH-organisatie en dat men ernaar streeft om continu te werken aan het optimaliseren van de eigen werkwijze, gegeven het ultieme doel van maximale risicobeheersing met zo min mogelijk inspanningen en zo weinig mogelijk overlast voor burgers en bedrijven. Het impliceert dat medewerkers de benodigde deskundigheid en vaardigheden continu op peil houden onder meer via training en opleiding en door intercollegiale toetsing, feedback en

reflectie (onder meer toepassen vierogen principe). Ook andere instrumenten dragen hieraan bij zoals het onderbrengen van specialistische taken bij de Omgevingsdienst en het hanteren van standaardprotocollen zoals het integraal toezichtprotocol voor de bouw (ITP).

Tot slot draagt ook de ontwikkeling van zaakgericht werken bij aan een professionele uitvoering van de VTH-taken. Zaakgericht werken is een belangrijke ontwikkeling binnen Nederlandse gemeenten. Het verbetert in veel gevallen de dienstverlening, de efficiency van werken, de toegankelijkheid van informatie en zorgt vaak ook voor kostenbesparing. Zaakgericht werken gaat ervan uit dat alle informatie over de behandeling van een zaak aan die zaak gekoppeld is en voor alle betrokkenen toegankelijk is. Dit zorgt voor transparantie. Door zaakgericht te werken kan de gemeente de kwaliteit en doorlooptijd van de processen beter bewaken. Zaakgericht werken gaat uit van standaardisatie van processen en de bijbehorende informatie. De in dit VTH-beleidsplan vastgelegde toetsing-, toezicht en handavingsniveaus bieden hiervoor de basis.

### 3.6 Verantwoordelijkheid leggen waar deze hoort

Ommen neemt haar verantwoordelijkheid en werkt binnen de kaders van de vigerende wet- en regelgeving. Voor toezicht en handhaving handelt de gemeente vanuit de beginselplicht tot handhaving. Dit principe geldt ook voor de eigen werkzaamheden en die van medeoverheden.

De gemeente benadert bedrijven, instellingen, particulieren en overheden vanuit het principe dat iedere partij vertrouwen verdient. Om die reden verwacht de gemeente eveneens dat bedrijven, instellingen en particulieren hun eigen verantwoordelijkheid voor de naleving van regels oppakken, onder andere door:

- goede en volledige informatie aan te leveren bij vergunningaanvragen en meldingen;
- 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.

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.

### 3.7 Samenwerking partners

Ommen zorgt voor een goede afstemming van de prioriteiten met het Openbaar Ministerie, andere bevoegde gezagen en ketenpartners, zodat gestuurd wordt op samenwerking op de belangrijke zaken. Onder ketenpartners worden de Omgevingsdienst IJsselland, Politie, Veiligheidsregio IJsselland, Provincie Overijssel, Waterschappen (Vechtstromen en Drents Overijsselse Delta) en de samenwerkende gemeenten in West-Overijssel verstaan.

### 3.8 Bibob en tegengaan ondermijning

De gemeente faciliteert NIET dat, via een afgegeven beschikking, mogelijkheden ontstaan, dat middelen die verkregen zijn via misdrijven, gebruikt worden om vergunde activiteiten uit te



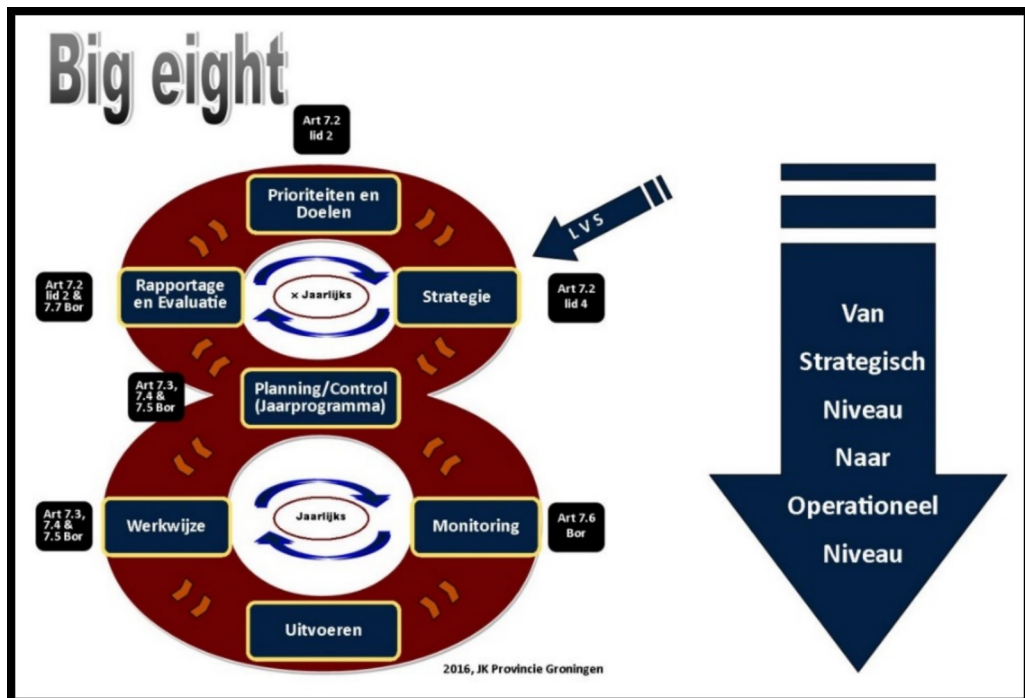
voeren. Ook is het NIET wenselijk dat door een vergunning van het bevoegd gezag de mogelijkheid tot het plegen van misdrijven wordt gefaciliteerd. Wij toetsen daarom, conform het vastgestelde Bibob beleid, de integriteit van aanvragers.

Naar verwachting stelt de gemeente in 2020 het nieuwe (regionale) Bibob beleid vast. Bij onaanvaardbare risico's wordt gebruik gemaakt van de bevoegdheden die de gemeente heeft 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 stelt de gemeente hierop gerichte aanvullende voorschriften op. Ook is het mogelijk een vergunning te weigeren of in te trekken. Dat wordt pas gedaan na een zorgvuldige, en waar nodig gezamenlijke, afweging.

De gemeente zet de instrumenten van preventie, toezicht en sanctie actief in om ondermijnende activiteiten te signaleren en te beëindigen. Activiteiten die vallen onder de term ondermijning worden niet gedoogd en komen ook niet in aanmerking voor een gedoogconstructie. In de bestrijding van ondermijning wordt in de uitvoering van de VTH-taken voor een goede samenwerking met het Openbaar Ministerie, andere bevoegde gezagen en ketenpartners gezorgd, zodat ook hierin gestuurd wordt op samenwerking en het gezamenlijk stellen van prioriteiten.

### 3.9 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-beleidsplan is een van de instrumenten waarmee aan de gemeentelijke invulling van de bepalingen uit die verordening wordt voldaan. In de onderstaande figuur is de beleidscyclus en de samenhang tussen het VTH-beleid met doelen en prioriteiten, het jaarlijkse uitvoeringsprogramma en de evaluatie via onder meer monitoring en het gebruik ervan in kwartaal- en jaarverslagen weergegeven.

Belangrijke documenten in de BIG-8 zijn naast het Beleidsplan waarin op strategisch niveau de doelen en prioriteiten worden vastgelegd, zijn:

- Het VTH-Uitvoeringsprogramma.
- Het VTH-jaarverslag en kwartaalrapportages
- De VTH-software voor registratie, informatie, planning en monitoringsgegevens (IJVI)
- De risico- en probleemanalyses
- Diverse protocollen en richtlijnen
- De verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht van de provincie Overijssel en achterliggende kwaliteitscriteria 2.2

### **VTH-Beleidsplan**

In het VTH-beleidsplan legt de gemeente 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.

### **VTH-Uitvoeringsprogramma**

Jaarlijks wordt er in het VTH-uitvoeringsprogramma beschreven 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 programma en het bereiken van de doelen. De gemeente beseft hierbij dat 100% naleving een utopie is, maar streeft ernaar de risico's zo laag mogelijk te houden.

### **VTH-Jaarverslag**

In het VTH-jaarverslag evalueert en rapporteert de gemeente 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. Daarnaast wordt gerapporteerd over de aantallen van de verschillende resultaten (bijvoorbeeld aantal verleende vergunningen, uitgevoerde controles, aantal overtredingen en overtreding soorten, uitvoering van handhaving, klachten en meldingen en afhandeling daarvan). De komende jaren streeft de gemeente ernaar steeds meer te evalueren en rapporteren op basis van "outcome" (maatschappelijk resultaat) naast de "output" (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.

### **Koppeling BIG-8 met de begrotingscyclus**

De beleidscyclus van de BIG-8 is binnen de gemeente gekoppeld aan de reguliere begrotingscyclus en instrumenten die worden gehanteerd in het kader van de Planning & Control cyclus.

Kwartaalrapportages leveren input voor de bestuursrapportages, het VTH-uitvoeringsprogramma voor Kadernota/Begroting en het VTH-jaarverslag voor de jaarrekening. In de praktijk houdt dit veelal in dat uitwerking van instrumenten uit beide cycli parallel verloopt en tussentijds haasje-over wordt gesprongen. In de begrotingscyclus wordt verantwoording afgelegd aan de raad, wordt op programmaniveau jaarlijks stilgestaan bij de resultaten en wordt toestemming gevraagd voor (aanvullend) benodigde capaciteit en middelen voor VTH indien nodig. Daarnaast worden de door derden opgestelde rapportages, zoals de jaarverslagen van de Omgevingsdienst IJsselland, rapporten van visitaties en benchmarkvergelijkingen ter informatie aan de raad voorgelegd.

### **Gemeenschappelijke risico- en probleemanalyses**

Wettelijk is het verplicht om uniform beleid te hebben met alle deelnemers voor de taken die bij de Omgevingsdienst IJsselland liggen. Ter voorbereiding daarop wordt momenteel IJsselland breed een (Wabo brede) risicoanalyse 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. Aan de voorkant van dit proces is de opdracht voor het opnieuw opstellen van deze risicoanalyse met de partners afgestemd (beleidsmatig en bestuurlijk).

### **Belang van monitoring in de BIG-8**

Van belang voor een goede werking van de BIG-8 is het kunnen beschikken over adequate informatie. Monitoring en registratie spelen hierin een cruciale rol en goed werkende informatiesystemen als IJVI spelen hierin een sleutelrol. Dit is een van de redenen, naast de implementatie omgevingswet en koppeling aan het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO), dat Ommen geleidelijk al haar VTH-taken onder aan het brengen is in IJVI.

Door monitoring van de voortgang wordt zicht gehouden op de mate van realisatie (effectiviteit). Hierover wordt verantwoording afgelegd aan het college, de gemeenteraad en burgers. Evaluatie kan alleen plaatsvinden als de uitvoering van het beleid gemonitord wordt. Monitoring en evaluatie vindt jaarlijks plaats in het jaarverslag VTH-taken. Het jaarverslag VTH-taken wordt door het college vastgesteld en ter kennisname aan de gemeenteraad voorgelegd. Tevens kan op basis hiervan input worden geleverd aan bijv. bestuursrapportages. Als uit de monitoring blijkt dat de doelstelling niet gerealiseerd wordt, wordt (afhankelijk van het moment van constateren) hiervoor een verklaring opgenomen in het jaarverslag VTH-taken. Indien nodig worden verbetermaatregelen voorgesteld die ertoe dienen dat in het vervolg de doelstelling wel gerealiseerd wordt. Naast de monitoring voor de verslaglegging vindt door de betrokken organisaties continue monitoring van de uitvoering plaats. Deze gegevens worden gebruikt voor kwartaalrapportages, voortgangsbewaking, werkverdeling en termijnbewaking. Daarnaast kan op basis van de resultaten uit deze kwartaalrapportages rekening worden gehouden bij het op- en vaststellen van het VTH-uitvoeringsprogramma voor het daarop volgende jaar.

De monitoring biedt tevens de basisinformatie voor het op- en bijstellen van risicoanalyses en de strategische doelen en prioriteiten uit het VTH-beleidsplan.

### 3.10 Borgen kwaliteit

Uit de kwaliteitsverordening volgt dat Ommen zorg draagt voor een goede kwaliteitsborging van vergunningverlening, toezicht en handhaving gericht op het beheersen van risico's voor de samenleving. De inwoners van de gemeente Ommen moeten gerust kunnen leven in de wetenschap dat de gemeente de belangrijkste risico's goed onder controle heeft. Om dit vertrouwen waar te kunnen maken is het belangrijk dat de gemeentelijke organisatie de kwaliteit van de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving kan garanderen. Niet alleen de inwoners van de gemeente en de gemeentelijke organisatie zelf vindt dit belangrijk. Ook externe instanties zoals de provincie, als toezichthouder op de gemeente, en diverse rijksinspecties eisen een vorm van kwaliteitsbewaking waarmee de beheersing van de risico's kan worden geborgd. Het beleidsplan geeft daarvoor een beschrijving van hoe de gemeente zelf zorgt dat ze dit voorgenomen beleid kan uitvoeren en hoe ze daar verantwoording over aflegt (zie programmatische werken). Ofwel hoe de gemeente haar eigen uitvoeringskwaliteit denkt te borgen.

Er is sprake van een goede kwaliteitsborging wanneer de onderstaande drie centrale punten wat betreft het VTH-domein goed en structureel zijn afgedekt:

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

De eerste voorwaarde voor het kunnen geven van vertrouwen is te zorgen dat de gemeente zo veel mogelijk weet over de aard en omvang van de risico's in de fysieke leefomgeving die een potentiële bedreiging vormen. Alleen dan kunnen op de meest adequate wijze de beschikbare mensen en middelen worden ingezet om deze risico's te beheersen. Het steeds beter leren kennen van de risico's die beheerst moeten worden en het effect van de VTH-interventies daarop neemt daarom een centrale plaats in de systematiek van kwaliteitsborging in. Dit gebeurt niet alleen vanuit VTH-Beleidsplan, VTH-Uitvoeringsprogramma en VTH-verslag, maar ook door een adequate informatie-uitwisseling met ketenpartners en andere toezichthouders, het borgen van een adequate registratie in VTH-systemen (IJVI), het regelmatig uitvoeren van risicoanalyses en het zo nodig tussentijds bijstellen van risicomatrices achter de toetsing- en toezichtprotocollen.

## 4 De naleefstrategie als uitvoeringskader VTH

### 4.1 Wat houdt een brede naleefstrategie in?

De gemeente heeft afwegingsruimte waar het de inzet van VTH-instrumenten betreft, gericht op het bereiken haar ambities en doelen. Deze ruimte zit voornamelijk in:

- Het vormgeven van preventieve instrumenten, gericht op het voorkomen van naleeftekorten.
- Het vormgeven van het vergunningverleningsproces.
- De wijze waarop toezicht wordt uitgevoerd.
- Het besluit om te gaan handhaven.
- Het in uitzonderlijke gevallen gedogen van bepaalde situaties als dat maatschappelijk gewenst is en past binnen de kaders die gelden voor gedogen.

Bij het benutten van deze afwegingsruimte en het maken van keuzes rond de inzet van VTH-instrumenten gelden de volgende uitgangspunten:

- 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).
- Een proportionele inzet: ruimte geven waar het kan, strikt handhaven waar het moet.
- Preventie gaat vóór interventie: meedenken met initiatiefnemers, stimuleren van voorlopen.
- Bevorderen van bewustzijn over naleefgedrag en zelfregulering.
- Ruimte laten voor innovatie en experimenten bij inzet van VTH-instrumenten, m.n. toezicht.
- Transparantie in verband met de democratische controle.

De afwegingsruimte c.q. VTH-bevoegdheden worden zo effectief (doelbereiking) en efficiënt (verantwoord in zet van budget en personeel) mogelijk ingezet waarbij steeds het beheersen van omgevingsrisico's en het realiseren van de beleidsambities centraal staat. Vanaf 2022 biedt de Omgevingswet hiertoe meer ruimte en handvatten voor het maken van inhoudelijk integrale afwegingen. Dit is 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). Ook dan geldt dat de gemeente borgt dat de inzet van VTH-instrumenten bij het benutten van deze inhoudelijke ruimte blijft voldoen aan de wettelijke kwaliteitseisen.

De brede naleefstrategie bestaat uit onderstaande onderdelen:



## 4.2 Preventie- of communicatiestrategie

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

De gemeente vindt het belangrijk om duidelijk te maken wat de regels zijn, waarom ze er zijn en hoe hier op toegezien wordt. Met een goede inzet van communicatiemiddelen kan het naleefgedrag aanzienlijk verbeterd worden. Daarnaast kunnen inwoners, bedrijven of instellingen deze regels bewust naleven wanneer deze bekend zijn. Meestal is onbekendheid van de voorschriften de hoofdoorzaak van niet-naleven. Het blijft overigens 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.

De preventiestrategie maakt helder hoe we andere instrumenten dan toezicht en handhaving inzetten om het spontane naleefgedrag te bevorderen en te voorkomen dat overtredingen ontstaan. Belangrijke instrumenten voor het bevorderen van spontane naleving zijn:

- Communicatie, kennis- en informatieoverdracht (handhavingscommunicatie).
- Ondersteunend optreden zoals vooroverleg bij aanvragen of hulp bij invullen van formulieren.
- Samenwerking, bijvoorbeeld met bedrijven en branchevertegenwoordiging of pilots uitvoeren rond zelfregulering.
- Zichtbaarheid van het toezicht en handhavingsactiviteiten.
- De gemeente laat zien dat we toezicht houden en handhaven als dat nodig is. We communiceren over toezicht en handhavingsprioriteiten en grotere handhavingsprojecten.
- Bemiddeling (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.

De gemeente communiceert met bedrijven en inwoners over de regels en de manier waarop toezicht gehouden wordt en richt zich daarbij op:

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

De wens is 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. Daarbij wordt ingezet op de zelfredzaamheid van de inwoners om vooral (ook) zelf richting de overlastgever aan te geven dat ze overlast hebben. De gemeente juicht sociale controle, zoals buurtpreventie, toe. Contactfunctionarissen voor kernen en wijken, politie en Boa's spelen een belangrijke rol in het stimuleren van maatschappelijke controle.

### 4.3 Vergunningenstrategie

Uit de Wet VTH volgt dat gemeenten, provincies en Omgevingsdiensten een vergunningenstrategie moeten hebben vastgesteld. In IPO en VNG-verband is een vergunningenstrategie opgesteld. Ommen en de (partners in de) Omgevingsdienst IJsselland hebben zich geconformeerd aan deze strategie. In de kern houdt de strategie in dat de gemeente heldere, transparante en handhaafbare vergunningen opstelt, die voldoen aan de wettelijke vereisten, zorg draagt voor een integrale beoordeling en afhandeling en vergunningen verleent binnen de gestelde termijn. Ook houdt de gemeente haar vergunningen actueel. Initiatiefnemers c.q. aanvragers van vergunningen hebben een eigen verantwoordelijkheid waar het gaat om het aanleveren van de juiste informatie voor een vergunningaanvraag en het voldoen aan de verplichtingen die in de wet en regelgeving en vergunningen zijn vastgelegd.

Bij vergunningaanvragen streeft de gemeente naar een goed bij de omgeving passend kader voor de aangevraagde activiteiten. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen:

- Omvang en aard van aangevraagde activiteiten.
- De specifieke omgeving waar die activiteiten worden uitgevoerd;
- Beoordeling van de aanvrager op naleefgedrag en integriteit met als resultaat een beschikking op maat, passend in de omgeving.

#### **Uitgangspunten vergunningverlening**

Bij het behandelen van een vergunningaanvraag of een ingediende melding worden de onderstaande vier uitgangspunten gehanteerd om te zorgen voor een goede beoordeling.

- a. Omgevingsgericht, integrale afstemming aan de voorkant
  - Nieuwe activiteiten toetst de gemeente op belasting van de omgeving.
  - De gemeente beoordeelt integraal, toetst op weigeringsgronden, beoordeelt inhoudelijk.
  - De gemeente voorkomt onacceptabele omgevingsbelasting.
  - Politiek-bestuurlijke speerpunten krijgen prioriteit.
  - Bij (potentiële) maatschappelijke onrust communiceert de gemeente naar de omgeving.
  - De gemeente staat open voor innovatie en duurzaamheid.
- b. Transparant, voorspelbaar en betrouwbaar
  - De gemeente past landelijke standaarden naast eigen beleid toe.
  - De gemeente maakt heldere en transparante, begrijpelijke, handhaafbare vergunningen op maat, deze zijn openbaar en digitaal beschikbaar (o.a. verplicht voor IPPC-bedrijven).
  - De gemeente baseert voorschriften op de best beschikbare technieken (BBT) en stelt vooral doelvoorschriften; bedrijven kunnen zelf bepalen hoe ze daar aan voldoen.
  - Vergunningen van IPPC-bedrijven worden overzichtelijk vastgelegd, zodat alle verplichtingen van het bedrijf op ieder moment inzichtelijk zijn.
- c. Maatwerk bij beleidsrijke situaties en/of bij slecht naleefgedrag
  - De gemeente behandelt besluiten voor activiteiten, die bij het niet naleven ervan schade kunnen veroorzaken aan leefomgeving, gezondheid, veiligheid en natuur, intensiever. De besluiten bevatten meer maatwerk- en of middelvoorschriften.
  - Wanneer landelijke voorschriften niet helder zijn, niet goed toepasbaar voor een specifieke situatie of als de initiatiefnemer een slecht naleefgedrag heeft dan wordt maatwerk- en/of middelvoorschriften opgesteld.

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 wordt een gezamenlijke opleveringscontrole uitgevoerd.
- Wanneer dat wettelijk vereist is, publiceert de gemeente de onherroepelijke vergunning voor iedereen.
- De gemeente draagt het casemanagement (overzicht van wat geldt voor een activiteit) over aan toezicht.

### **Integrale beoordeling en casemanagement**

De gemeente draagt, als zij het bevoegd gezag is, conform de wettelijke vereisten, zorg voor een goede coördinatie en afstemming als meerdere vergunningen, ontheffingen of toestemmingen nodig zijn. Dit wordt gedaan vanuit de één-loket-gedachte en wordt geregeld via "casemanagement". Het draagt behalve 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. De casemanager stemt af met andere betrokken bevoegde gezagen of adviesorganen. Na de invoering van de Omgevingswet verbreedt de reikwijdte van de integrale beoordeling zich.

### **Vergunningverlening binnen de wettelijke termijn**

De gemeente beoogt 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 van bedenkingen van geen bezwaar 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.

### **Werken met actuele omgevingsvergunningen milieu**

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 geldt dat de Omgevingsdienst IJsselland jaarlijks in haar VTH-programma de volgorde en prioritering aangeeft van de te actualiseren vergunningen en de capaciteit die daarvoor nodig is. Elementen in deze toetsing zijn:

- 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.



In de Omgevingswet wordt de regeling met betrekking tot de revisievergunning gedeeltelijk gewijzigd. 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. Deze vernieuwing uit de Omgevingswet zou moeten leiden tot een lastenverlichting voor bedrijven. Waar mogelijk anticipeert de gemeente op deze wijziging in het kader van de Omgevingswet. In 2020 wordt daarom terughoudend gehandeld in het reviseren van oudere milieuvergunningen via een aanvraag.

### **Intrekken van bestaande vergunningen**

De gemeente verleent jaarlijks verschillende soorten vergunningen. De meeste projecten en activiteiten worden gelijk door de vergunninghouder gerealiseerd nadat de vergunning is verleend. Desondanks komt het voor dat een initiatiefnemer geen, of pas na jaren gebruik maakt van een vergunning. De gemeente vindt het ongebruikt laten voortbestaan van rechten uit vergunningen, om meerdere redenen ongewenst:

- Er dient voorkomen te worden dat bouwwerken of activiteiten die in het verleden zijn vergund maar nog niet zijn gerealiseerd, (nieuwe) planologische en stedenbouwkundige inzichten doorkruisen.
- Er dient voorkomen te worden 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 wanneer zij geconfronteerd worden met oude, ongebruikte rechten, waar ze geen rechtsmiddelen meer tegen kunnen aanwenden.

Vergunningen kunnen ingetrokken worden wanneer (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 gemeente beoogt in de hier genoemde situaties, afhankelijk van de omstandigheden, de vergunning na verloop van een bepaalde periode in te trekken.

## **4.4 Toezichtstrategie**

Het 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". De gemeente richt 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. Voor de evaluatie van toezicht, registreert de gemeente het uitgevoerde toezicht en het naleefbeeld (waarop is toezicht gehouden en wat zijn de overtredingssoorten). Naast toezicht heeft de gemeente ook andere mogelijkheden om het naleefgedrag te verbeteren, bijvoorbeeld communicatie (zie preventiestrategie).

## **Integraal toezicht**

De gemeente houdt toezicht op basis van de verleende vergunning en algemene toepasbare regels. Bij overtredingen wordt een handhavingstraject gestart met als doel de overtreding ongedaan te maken. De wijze waarop zij handhavingsinstrumenten kan inzetten, is beschreven bij het onderdeel handhavingsstrategie.

Voor het uitvoeren van toezicht bepaalt de gemeente 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 de gemeente (of de uitvoeringsdienst) betekent de toezichtstrategie eveneens:

- 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).
- Ervaren 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.

De gemeente wil voorkomen dat inwoners en bedrijven onnodig vaak gecontroleerd worden. Daarom worden toezichtacties op elkaar afgestemd. Toezicht wordt ook steeds meer gedragsgericht, waarbij ruimte wordt gelaten voor innovatie in de aanpak. De gemeente stuurt 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 te bieden en eisen te stellen aan de professionele afwegingsruimte van toezichthouders. Dat laatste houdt eveneens in dat van toezichthouders wordt verwacht dat ze controleren of regels worden nageleefd en verbetering in naleefgedrag bevorderen en monitoren.

De gemeente onderscheidt preventieve en repressieve controles. Preventieve controles zijn controles die op basis van de risicomethodiek in plannings- en het VTH-uitvoeringsprogramma 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 Omgevingsdienst IJsselland een 24/7 bereikbaarheids- en beschikbaarheidsdienst, zodat ook buiten kantooruren 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 zijn:

- Aangekondigd of onaangekondigd (dat laatste bijvoorbeeld bij controle van gedragsvoorschriften).
- Steekproeven (bijvoorbeeld wanneer 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 wordt vastgelegd in het VTH-uitvoeringsprogramma en in een projectplan, samenwerkingsprogramma en/of toezichtplan per bedrijf.

### **Toezicht tijdens de verschillende fasen van een bouwwerk**

Toezicht bouw wordt op verschillende momenten uitgevoerd. De gemeente kent 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.

### **Toezicht en gedoogsituaties**

De gemeente houdt frequent actief toezicht op gedoogsituaties. Regelmatig wordt gecontroleerd of de overwegingen van de beslissing om af te zien van handhaving, nog actueel zijn. Daarbij wordt gekeken of de vergunninghouder de opgelegde beperkingen en voorschriften naleeft. Zo niet, dan wordt er onmiddellijk gehandhaafd.

## **4.5 Handhavingsstrategie**

De gemeente geeft actief invulling aan de beginselplicht tot handhaving. Wanneer een partij een wettelijk voorschrift overtreedt, volgt een handhavend optreden. De gemeente Ommen hanteert vanaf 2016 hiertoe de Landelijke Handhavingsstrategie (LHS) en gebruikt de LHS als kader voor het opdrachtgeverschap aan de Omgevingsdienst IJsselland. Meer informatie over de LHS staat in Bijlage 4 van dit VTH-Beleidsplan.

Ommen hanteert in de handhavingsstrategie de volgende uitgangspunten:

- Op iedere bevinding wordt op een passende wijze gereageerd (interventie).
- Er geldt een strikte toepassing:
  - o Proces en besluitvorming zijn eenduidig en reproduceerbaar
  - o Gelijke gevallen krijgen gelijke behandeling
  - o Termijnbewaking zorgt voor het tijdig in gang zetten van vervolgstappen
  - o 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 handhavingszaken wordt per geval bepaald of publicatie vereist is. Daarbij wordt rekening gehouden met het feit dat de overtreder nog niet veroordeeld is door een rechter.

Klachten zijn signalen uit de samenleving over mogelijke omgevingsrisico's en hebben een hoge prioriteit. De gemeente doet 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.

Afhankelijk van de ernst van de overtreding en het naleefgedrag van de overtreder kan worden overgegaan tot bestuursrechtelijke en/of strafrechtelijke handhaving. Hierbij wordt optimaal gebruik gemaakt van de wettelijke mogelijkheden.

#### 4.6 Sanctiestrategie

Wanneer een overtreding geconstateerd wordt dan handhaaft de gemeente volgens de onderstaande sanctiematrix uit LHS.

DE (MOGELIJKE) GEVOLGEN M.B.T. MILIEU, VEILIGHEID, GEZONDHEID EN/OF DE MAATSCHAPPELIJKE RELEVANTIE ZIJN:	Aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar 4				
	Van belang 3				
	Beperkt 2				
	Vrijwel nihil 1				
		A	B	C	D
	<b>Goedwillend:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Onbedoeld</li> <li>• Pro-actief</li> </ul>	<b>Moet kunnen:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Onverschillig</li> </ul>	<b>Calculerend:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Recidive</li> <li>• Bewust belemmerend</li> </ul>	<b>Crimineel:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fraude</li> <li>• Oplichting</li> <li>• Witwassen</li> </ul>	
	<b>GEDRAG VAN DE OVERTREDER</b>				

Aan de hand van deze matrix wordt de sanctiestrategie bepaald. De sanctiestrategie zorgt voor meer afstemming en een passende inzet van bestuursrechtelijke en/ of strafrechtelijke instrumenten, doordat:

- De gemeente elke overtreding beantwoordt 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.
- De gemeente rekening houdt 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 wanneer overtredingen voortduren of zich herhalen. De gemeente handhaaft in maximaal drie stappen, afhankelijk van de ernst en omstandigheden van de overtreding.
- De gemeente kijkt welke wijze van handhaven of combinatie 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.

### **Stapplan handhaving**

In Overijssel is rekening houdende met de LHS en de sanctiematrix een stappenplan handhaving uitgewerkt (Zie Bijlage 5) Hieronder is aangegeven hoe we in Ommen dit stappenplan uitvoeren.

#### ▪ **Stap 0 Casemanagement handhaving**

Bij overtredingen wordt nagegaan of er een belang is of raakvlakken zijn voor ketenpartners of andere overheidspartijen. Wanneer dit het geval is informeren partners elkaar. De gemeente werkt samen bij overtredingen waar meerdere instanties of afdelingen over gaan. De LHS wordt toegepast en informatie wordt naar elkaar uitgewisseld over de aanpak en afhandeling. Wanneer dat efficiënt en/of effectief is, voeren we (her)controles samen uit.

De LHS en de daarin opgenomen sanctiematrix wordt vervolgens in 5 stappen toegepast:

#### ▪ **Stap 1 Plaats de overtreding in de handhavingsmatrix**

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

- o 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.
- o Legalisatietoets: Wanneer een overtreding geconstateerd wordt dan wordt allereerst gekeken of deze alsnog gelegaliseerd kan worden. Vaak betekent dit dat nagaan wordt of er voor de activiteit alsnog vergunning (toestemming) verleend kan worden. Zo ja, dan krijgt de overtreder eerst de gelegenheid om de toestemming aan te vragen. Dat betekent het ontvangen van een ontvankelijke 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 niet gehandhaafd wordt. Als de overtreder verzuimt aanvraag te doen, dan is er geen concreet zicht op legalisatie en wordt de strategie om de overtreding te stoppen. Dit doen wordt eveneens gedaan wanneer uit het legalisatieonderzoek komt dat de

overtreding niet kan worden gelegaliseerd. Als uitzondering kan de gemeente tegelijk met legalisatie handhaven, bijvoorbeeld wanneer de gemeente gegrond vreest dat de (ex-) overtreder de overtreding in herhaling valt.

- o Overtredingen die blijven doorgaan: Bij volharding van overtredingen schuift de score 1 stap naar rechts in de sanctiematrix, bijv. van B naar C, etc.

▪ **Stap 2 Bepaal of sprake is van verzwarende of verzachtende aspecten**

Tijdens deze stap bepaalt de handhaver of er sprake is van verzwarende- of verzachtende aspecten die betrokken dienen te worden 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:

- o 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.
- o 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 wordt een besluit genomen met betrekking tot de inzet van bestuurs- en/of strafrecht. De handhaver bepaalt of overleg nodig is over de toepassing van bestuurs- en/of strafrecht.

- o 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 handhavingmatrix**

Bij optreden met de interventiematrix zet de gemeente in op het minst zware instrument, gericht op herstel van de overtreding. Zwaardere instrumenten (interventies) worden ingezet wanneer de overtreding voortduurt.

- o 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 de gemeente na het aanschrijven van de overtreding maximaal 2 keer een hercontrole uitvoert, daarna gaat de sanctie in. Bij spoedeisende zaken handhaaft de gemeente via bijvoorbeeld spoedbestuursdwang.

▪ **Stap 5 Vastlegging**

Stappen die doorlopen worden en beslissingen die genomen worden, worden geregistreerd waardoor de stappen duidelijk en controleerbaar zijn.

### **Keuze bestuursrechtelijke sanctiemiddelen**

De gemeente kent drie vormen van bestuursrechtelijke herstelsancties: een last onder dwangsom, een last onder bestuursdwang of het schorsen/ intrekken van een vergunning (zie vergunningen). Hier ligt een vrijheid om als gemeente zelf een keuze te maken. Wanneer besloten wordt om bestuursrechtelijk te handhaven, bestaat de keuze tussen een last onder dwangsom en last onder bestuursdwang:

- **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 worden direct bij de overtreder neergelegd, wat past in het principe 'de overtreder betaalt'. Bovendien hoeft de gemeente in zo'n geval zelf niet fysiek in te grijpen wat de kans op een schadeclaim verkleint. Dit is alleen mogelijk wanneer het belang van de betrokken regelgeving zich niet tegen wat langere duur van aanpak verzet.
- **Last onder bestuursdwang:** bij een (dreigende) onomkeerbare schade of aantasting van de openbare orde, gevaar voor de volksgezondheid, de (verkeers)veiligheid en/of leefomgeving is het van belang de overtreding zo snel mogelijk te stoppen. Omdat bestuursdwang vaak directer verloopt en sneller effect heeft dan een last onder dwangsom, valt de keuze in zo'n geval op bestuursdwang, ook omdat dan spoedeisende bestuursdwang ingezet kan worden.

Hierbij spelen de volgende aandachtspunten:

- **Ongedaan maken van de overtreding op kosten van de overtreder:** bij bestuursdwang wordt de overtreding op kosten van de overtreder ongedaan gemaakt. Soms is dit niet mogelijk of zijn er te veel praktische bezwaren. Bijvoorbeeld bij boekhoudkundige overtredingen of het ingrijpen in technisch complexe processen.
- **Bereidheid overtreder:** wanneer de gemeente duidelijk weet dat een forse dwangsom de overtreder niet beweegt de overtreding te stoppen, dan wordt er gekozen voor last onder bestuursdwang.
- **Samenloop sanctiemiddelen:** een last onder bestuursdwang en een last onder dwangsom mogen in beginsel niet tegelijkertijd toegepast worden. Tenzij een verschillend doel hebben beoogd wordt en/of het om een verschillende overtreding gaat. De gemeente mag een last onder dwangsom niet opleggen wanneer het belang, dat het betrokken voorschrift beschermt, zich daartegen verzet. Dit is wanneer bij voortdurend 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 mogelijk de keuze gemaakt wordt voor een last onder dwangsom in plaats van een last onder bestuursdwang omdat de dwangsom vaak minder belastend is dan bestuursdwang. Wanneer de overtreding is gestopt en geen risico op herhaling bestaat, mag de gemeente niet meer bestuursrechtelijk handhaven. In die situatie wordt strafrechtelijk optreden voorgesteld.
- **Begunstigingstermijn:** wanneer de gemeente handhaaft wordt vaak een begunstigingstermijn gegeven, tenzij er geen tijd nodig is om een einde te maken aan de overtreding of wanneer de gemeente herhaling van een overtreding wil voorkomen. Er hoeft dan geen begunstigingstermijn gegeven te worden 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. De gemeente houdt 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.

- **Modaliteit dwangsom:** de gemeente stelt 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 wordt gekozen wanneer er sprake is van overtredingen die niet afzonderlijk te constateren zijn, omdat de overtreder constant in overtreding is. De keuze valt dan op 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 kan de gemeente per overtreden voorschrift een dwangsom opleggen. In alle gevallen wordt een maximum bepaald waarboven geen dwangsommen meer kunnen verbeuren is. De dwangsombeschikking is bij het bereiken van dat maximum 'volgelopen' en is daarmee uitgewerkt.

### **Hersteltermijnen**

Voor het stoppen van veel voorkomende overtredingen worden standaard hersteltermijnen gebruikt. Voor overtredingen die veel voorkomen bepaalt de gemeente de zwaarte van de sancties vooraf, bijvoorbeeld in een project- of samenwerkingsplan. Daarbij wordt de landelijke "Leidraad handhavingsacties en begunstigingstermijnen" gebruikt (zie Bijlage 6).

### **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 weegt de gemeente 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. De kern van deze leidraad staat in Bijlage 6. Afhankelijk van de specifieke feiten en omstandigheden kan afgeweken worden van de hoogte van de dwangsom. Bij overtredingen die niet in de tabellen zijn opgenomen wordt gekeken aan de hand van de feiten en omstandigheden wat een redelijke hoogte van de dwangsom moet zijn.

### **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.

### **Inzet buitengewone opsporingsambtenaren (Boa's)**

Buitengewone opsporingsambtenaren kunnen gebruik maken van sanctiemiddelen uit het bestuursrecht (Awb) en het strafrecht (Wet Economische Delicten) om de norm af te dwingen. Hiervoor worden werkafspraken gemaakt 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 Omgevingsdienst IJsselland.

### **Overtredingen van eigen organisatie of andere overheden**

De bevindingen van het toezicht op de eigen organisatie of het toezicht op activiteiten van een andere overheid worden altijd schriftelijk gemeld aan het beheer of de directie die gaat over de gecontroleerde activiteit. Wanneer een overtreding geconstateerd wordt passen we dezelfde sanctiestrategie toe als bij overtredingen van inwoners, bedrijven of instellingen. Het college van Burgemeester en Wethouders van de gemeente of het dagelijks bestuur van een andere overheid worden in kennis gesteld van de bevindingen van het toezicht. Daarbij wordt gestreefd naar een scheiding van rollen en functies (ambtelijk en bestuurlijk).

### **Handhaven bij gedoogsituaties**

Het niet naleven van gedoogvoorwaarden zelf kan niet gezien worden als een overtreding van een regel. Het is dus niet mogelijk om tegen de niet-naleving van gedoogvoorwaarden op te treden met een herstelsanctie. De gemeente is alleen bevoegd om een bestuurlijke sanctie op te leggen als reactie op de overtreding van wettelijke voorschriften. In dat geval moet de gedoogbeschikking ingetrokken worden en moet handhavend optreden worden tegen de overtreding. De gemeente sluit geen civielrechtelijke overeenkomst met de overtreder waarin staat dat deze een contractuele boete verbeurt wanneer hij de gedoogvoorwaarden niet naleeft. Dat past niet bij de publiekrechtelijke taak tot handhaving.

### **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'n besluit is niets meer dan twee aspecten in één handhavingsbrief. Bijvoorbeeld, in een last onder dwangsom wordt opgenomen dat de overtreding moet worden beëindigd, maar dat geen bedragen verbeurt worden als de vergunninghouder zich houdt aan de in de last omschreven voorschriften. Het voordeel van deze constructie is dat de gemeente op voorschriften bij een (partiële) last onder dwangsom - in tegenstelling tot de gedoogbeschikking - rechtstreeks kan handhaven. Bij een gedoogbeschikking moet volgens jurisprudentie bij de overtreding van de voorwaarden eerst de gedoogbeschikking (gedeeltelijk) ingetrokken worden voordat tot handhaving overgegaan kan worden (deze besluiten kunnen natuurlijk in één brief worden genomen).

Voor het gedeelte dat gedoogd wordt, moet er sprake te zijn van een bijzondere omstandigheid zoals bij de 'reguliere' gedoogbeschikking. 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 dat een handhavingsbesluit gericht moet zijn op het volledig stoppen van (de gevolgen van) een overtreding, tenzij er sprake is van 'bijzondere omstandigheden'.

## **4.7 Gedoogstrategie**

De gemeente heeft een beginselplicht tot handhaven. Dit betekent dat op iedere overtreding die geconstateerd wordt moet worden gereageerd met een passende interventie volgens de sanctiestrategie. Ommen is terughoudend in het gedogen van geconstateerde overtredingen. In enkele situaties wordt actief gedoogd. Bijvoorbeeld in enkele uitsterfconstructies in relatie tot het

bestemmingsplan. Dat staat los van eventueel strafrechtelijk optreden. In deze gedoogstrategie staat in welke situaties en onder welke condities er (tijdelijk) niet gehandhaafd wordt. Onder gedogen verstaan we: "Het bestuur dat bevoegd is tot handhaving ziet bewust (tijdelijk) af van optreden tegen een overtreding."

De gemeente kijkt 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. Er wordt daarbij gelet op eigen regels maar ook op die van andere overheden. Dit sluit aan bij integraal werken, zoals dit eerder in dit beleid beschreven is. De beginselen zoals beschreven in de regeringsnota's "Grenzen aan gedogen" en de vaste jurisprudentie over gedogen van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State wordt door de gemeente gevolgd.

Gedogen wordt alleen in uitzonderlijke en/of spoedeisende situaties toegepast. En alleen wanneer het actief gebeurt en het bestuursorgaan er een besluit erover neemt. Dat is "actief gedogen". De gemeente heeft de volgende uitgangspunten omtrent gedogen:

- De gemeente handhaaft bij overtredingen, tenzij er uitzonderlijke omstandigheden en/of overgangssituaties zijn.
- Gedogen blijft zoveel mogelijk beperkt in omvang en tijd.
- De gemeente gedooft alleen 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.

De gemeente kan gedogen bij overgang - en overmachts-situaties.

- a. Overgangssituaties zijn: overtredingen met concreet zicht op legalisatie, beëindiging van de strijdigheid door bedrijfsverplaatsingen, experimenten en andere tijdelijke overtredingen, situaties met overtredingen door omstandigheden die buiten de macht van de overtreder liggen of een nieuwe vergunning niet aansluitend op de oude vergunning geldt, gevallen waarin de rechter de vergunning vernietigt, terwijl vergunnen wel mogelijk lijkt, als de overtreder voorschriften om technische redenen niet kan naleven en die voorschriften binnenkort worden aangepast, situaties waarbij de overtreding ophoudt te bestaan door versoepeling van regels.
- b. Overmacht situaties zijn: situaties waarin de overtreding was toegestaan, dan is volgens artikel 5:5 Awb handhaving niet toegestaan. De gemeente is dan genoodzaakt te gedogen, situaties waarin het doel waar de regel voor is gemaakt beter behaald wordt wanneer de gemeente gedooft, gevallen waarin handhaven onevenredig zwaar is in verhouding tot het belang dat met handhaving beschermd dient te worden.

De gemeente gedooft niet als het gedrag van de overtreder recidiverend of calculerend is. En ook niet als de te gedogen activiteit in strijd is met een 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 stuurt de gemeente naar het Openbaar Ministerie, de Politie en eventuele andere betrokken instanties. De gemeente houdt actief toezicht op gedoogsituaties. Er wordt gekeken of het gedogen nog noodzakelijk is in de actuele situatie en of de vergunninghouder de opgelegde beperkingen en voorschriften naleeft. Met uitzondering van permanente bewoning recreatieverblijven komt gedogen overigens slechts zeer sporadisch voor. Gemiddeld minder dan 1x/jaar.

## DEEL B VTH BELEID PER TAAKVELD

### 5 Toetsingskader vergunningverlening

#### 5.1 Kaders ruimte

De gemeente toetst iedere aanvraag voor omgevingsvergunning (inclusief een conceptaanvraag) voor de activiteiten '(ver)bouwen van een bouwwerk', 'handelen in strijd met regels Ruimtelijke Ordening' en 'het uitvoeren van werk of werkzaamheden (aanleg)' aan het vigerende bestemmingsplan. Indien een aanvraag niet past binnen de hierin gestelde bouw- en/of gebruiksregels, dan wordt deze aanvraag door de vergunningverlener ingepland voor een integraal intern Wabo-overleg waarvoor een vaste overlegstructuur en format van toepassing is. Tijdens dit Wabo-overleg, waarbij naast de behandelende vergunningverlener ook een juridisch adviseur en beleidsmedewerker Ruimtelijke Ordening aanwezig zijn, worden de geconstateerde afwijkingen besproken en beoordeeld of meewerken procedureel (juridisch) en ruimtelijk wenselijk is. De conclusie wordt digitaal vastgelegd en toegevoegd aan het dossier van de aanvraag. Het kan gaan om de volgende afwijkingen:

- Binnenplanse afwijkingen van het vigerende bestemmingsplan.
- Kleine buitenplanse afwijkingen die voorkomen op de kruimellijst (artikel 4 van het Bor).
- Grote buitenplanse afwijkingen met projectbesluit

Daarbij geldt dat bij projectbesluiten de afweging vooralsnog ook voorgelegd wordt aan het college van Burgemeester en Wethouders. Als er geen concrete beleidskaders van toepassing zijn en de aanvraag niet past binnen de vastgestelde lijst waarbij een verklaring van geen bedenkingen van de raad niet vereist is, dan blijft de afweging expliciet voorbehouden aan het college en is er ook een verklaring van geen bedenkingen van de raad nodig. Daarnaast geldt dat als zaken naar verwachting politiek gevoelig liggen het college ook om een expliciete afweging wordt gevraagd middels een collegevoorstel.

#### **Kaders voor beoordeling initiatieven**

De belangrijkste ruimtelijke kaders worden gevormd door de vigerende bestemmingsplannen. 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 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.

#### **Beoordeling initiatieven die niet passen binnen de huidige regelgeving**

Wanneer 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:
  - o **Binnenplanse afwijkingsmogelijkheid omgevingsvergunning.** Hiervoor zijn in de regels van het bestemmingsplan eigen criteria opgenomen.
  - o **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.

#### **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 Ommen 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 transities 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 vergunningsvrije mogelijkheden zijn. Als dit niet mogelijk is wordt gekeken of het valt te realiseren met een binnenplank of kruimelgevallen afwijkmogelijkheid. 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.

## 5.2 Kaders bouw, aanleg en sloop

### **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 verwerkt in toetsingsmatrices waarbij er voor elke gebruiksfunctie een apart overzicht is opgesteld (zie voor een overzicht van de toetsingsmatrices Bijlage 7). De matrices zijn bedoeld om vast te stellen welk intensiteitsniveau voor het toetsen van de diverse thema's uit het Bouwbesluit als norm gelden voor Ommen.

### **Prioritaire toetsing in Ommen**

De gemeente hanteert als uitgangspunt dat aanvragen voor een omgevingsvergunning bouw 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. Voor deze categorie bouwwerken geldt dat constructieberekeningen wel moeten worden ingediend. Daarop 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.)

Bij de toetsing van aanvragen voor een omgevingsvergunning bouw worden vier niveaus van toetsing toegepast:

- **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 m<sup>2</sup> 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 zo een beeld te vormen 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 een getalsmatig controle. Bij het zeer grondig 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.

### **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 wint de gemeente zo nodig advies in bij de Stadsbouwmeester van Het Oversticht c.q. de Commissie ruimtelijke kwaliteit (welstand en monumenten), en in specifieke gevallen waar het zwaarwegende ingrepen bij rijksmonumenten of in beschermende stads- en dorpsgezichten betreft de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE) .

### **Toetsing op welstand**

De gemeente Ommen vindt het belangrijk dat de kwaliteit van de gebouwen in de stad, het dorp en het buitengebied hoog blijft. De gemeente Ommen 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 welstandsbeleid 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.

### **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 gespecialiseerde toezichthouders van de Omgevingsdienst IJsselland.

### **Melding sloop zonder asbest**

Indien bij het slopen van een bouwwerk meer dan 10m<sup>3</sup> 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.

### **Wijzigingen en ontwikkelingen bouwregelgeving**

In de bouwregelgeving zijn diverse wijzigingen doorgevoerd of in voorbereiding. Het betreft onder meer wijzigingen in de regels rond het vergunning vrij bouwen, de vrijstellingen voor mantelzorgwoningen en in 2022 (bij invoering van de Omgevingswet en het Besluit bouwwerken leefomgeving) de privatisering van delen van thans nog gemeentelijke taken ingevolge de voornemens van het wetsvoorstel "kwaliteitsborging voor het bouwen". Te verwachten is na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel er een toetsingsonderdeel komt te vervallen en er dientengevolge minder inkomsten aan leges zullen worden ontvangen.

### **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".

## **5.3 Kaders permanente bewoning recreatieverblijven**

Permanente bewoning van recreatieverblijven past niet bij de ambitie 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. M.a.w. er is geen sprake van "actief of passief gedogen", zoals bedoeld in de gedoogstrategie.

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, bijvoorbeeld bij verkoop van een recreatiewoning. 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.

#### 5.4 Kaders voor milieubelastende activiteiten

Op milieugebied is de beleidsruimte voor het voeren van een eigen VTH-beleid beperkt. Vanuit de Wabo (hoofdstuk 5 VTH procescriteria) en milieuwetgeving wordt bepaald welke milieuregels er gelden voor inrichtingen en voor activiteiten buiten inrichtingen. Ook worden er eisen gesteld aan het actueel hebben en houden van de vergunningen en daarin opgenomen voorschriften. Zie hiervoor de in deel A opgenomen vergunningenstrategie.

De gemeente heeft binnen de wettelijke kaders de vrijheid bepaalde accenten in het milieubeleid te leggen die ook doorwerken in de prioritering van de VTH-taken Milieu. 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 niet nu in het kader van het VTH-beleid vast. Op basis van een risicoanalyse in samenwerking met andere deelnemende gemeenten in de Omgevingsdienst zal dit beleid worden uitgewerkt. In samenwerking met de Omgevingsdienst IJsselland wordt bezien of na inwerkingtreden van de Omgevingswet de regels uit de "bruidschat" volstaan of dat een nadere uitwerking van toepasbare regels nodig is. Op termijn worden de beleidskaders en milieukwaliteitseisen vastgelegd in een nieuw op te stellen integraal Omgevingsplan.

#### **Competentieverdeling.**

De Brzo-bedrijven en de IPPC categorie 4 bedrijven (exclusief de agrarische IPPC bedrijven ) vallen onder het bevoegd gezag van de provincie. De BRZO bedrijven zijn op basis van de wet ondergebracht bij de omgevingsdienst in Nijmegen.

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 deze kwaliteitseisen vastgesteld in de kwaliteitsverordening IJsselland. Het onderhavige nieuwe VTH beleid is mede opgesteld om te voldoen aan deze verordening.

Het onderbrengen van de uitvoering van de VTH-taken milieu bij de Omgevingsdienst IJsselland heeft als gevolg dat de risicoanalyse voor het beleidsveld milieu voor de vergunningverlening, toezicht en handhaving centraal wordt opgesteld. Mogelijk wordt ook rond andere taakvelden

hierbij de samenwerking gezocht. De risicoanalyse voor de komende jaren wordt medio 2020 verwacht. Tot die tijd werken wij met de vigerende prioritering voor milieu.

De milieuwetgeving gaat op in de Omgevingswet. Het begrip “inrichting” komt te vervallen en blijft alleen nog bestaan voor “complexe bedrijven”, zoals de BRZO of IPPC bedrijven. Na inwerkingtreding van de Omgevingswet komen gebiedsbepalingen voor onder meer geur, luchtkwaliteit (fijnstof) en geluid in het Omgevingsplan. Nieuw is dat dan ook specifieke gezondheidsaspecten in de gebiedsbepalingen worden meegenomen. Op dat moment gaan de vigerende bestemmingsplannen automatisch gelden als omgevingsplannen. Op basis van overgangsrecht kan de gemeente dan gebruik maken van de bepalingen uit de “bruidsschat” of overgaan tot het formuleren van eigen toepasbare regels.

## 5.5 Kaders vanuit APV en bijzondere wetten

In de Algemene Plaatselijke Verordening hebben wij 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.

### **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 (sport, dorps huis, kerkgenootschap, etc.). 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 kunnen er in de vergunningen, op basis van de APV, specifieke regels worden gesteld aan de toegang gekoppeld aan leeftijden, aan het organiseren van “happy hours”, of het stunten met bierprijzen in de verkoop.

### **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 beperkingen 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 een 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.

De Veiligheidsregio IJsselland heeft beleid vastgesteld voor evenementen gericht op het beheersen van de veiligheidsrisico's die een evenement met zich mee kan brengen. Daarnaast is naar aanleiding van onder meer het ongeluk in Haaksbergen de behoefte gegroeid het evenementenbeleid en de uitvoering ervan kritisch tegen het licht te houden en waar nodig aan te scherpen. De politie werkt met evenementen coördinatoren daarmee is helder wie vanuit de politie advies geeft en betrokken is bij eventuele vooroverleggen met organisaties.

De gemeente past conform de uitkomsten uit het overleg met de politie en de Veiligheidsregio in haar evenementenbeleid een globale risicobenadering toe voor de vergunningverlening en het toezicht. De vergunningverlening voor evenementen vindt vanaf 2015 op grond van vastgestelde risicoanalyses plaats. Daarin wordt onderscheid gemaakt naar:

1. Vergunningen voor risicovolle evenementen.
2. Vergunningen voor reguliere evenementen .
3. Vergunningen die gelet op de aard en/of omvang van het evenement niet verleend hadden hoeven te worden, maar waar bijvoorbeeld had kunnen volstaan met een meldingsplicht.

In aansluiting op de (landelijke) handreiking van de Veiligheidsregio, gaat Ommen uit 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.

Op basis van op deze classificatie hanteert de gemeente onderstaande aanpak:

- 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. Het gaat om kernvoorschriften in de sfeer van:
  - o Bij een evenement dient de brandveiligheid geborgd te worden door de aanwezigheid van voldoende blusmiddelen en de aanwezigheid van duidelijk gemarkeerde calamiteitsroutes.
  - o 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.
  - o Bij evenementen met meer dan 500 bezoekers waar alcohol wordt geschonken dient vanuit de organisator zorg te worden gedragen voor beveiliging.
  - o 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.

Voor een goed overzicht en de basis voor de planning van het toezicht werken wij met een evenementenkalender.

### **Kapbeleid**

Kappen van bomen vereist een omgevingsvergunning voor het kappen en in sommige situaties (buiten bebouwde kom) is er samenloop met een melding of vergunning voor de Wet natuurbescherming. In het kapbeleid van Ommen vereist dat een kapvergunning nodig is 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 Ommen is om te voorkomen dat in een bepaald gebied bijna alle bomen zonder vergunning 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.

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.

## 6 Toezicht per taakveld

### 6.1 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 de prioriteit ligt bij het strijdig gebruik van gebouwen en gronden, inclusief illegale bouwwerken. 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.

### 6.2 Toezicht op bouw, aanleg en sloop

Ommen maakt bij de keuzes in het toezicht ruimte, bouw, aanleg en sloop deels gebruik van de risicoanalyse die eerder in regionaal verband zijn opgesteld, met uitzondering van het aspect asbest (tevens aandachtsveld binnen ketentoezicht) en toezicht op branches. De gemeente maakt voor de uitvoering van haar taken in het kader van bouw, aanleg en sloop eigen beleidskeuzes. In 2020 wordt de nieuwe regionale risicoanalyse verwacht en dan beoordelen wij de impact daarvan op dit VTH beleid.

Ommen 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-Uitvoeringsprogramma bepalen dat er aanvullend getoetst wordt bij nader te bepalen specifieke functies, zoals wonen boven een publieksfunctie of de brandveiligheid in logiesfuncties, zoals B&B's en hotels. De gemeente is 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 de jaarlijkse VTH-uitvoeringsprogramma's).

Ommen 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, of als er samenloop is met verwijdering van asbest voorafgaand aan de bouw. Ook klachten of meldingen kunnen aanleiding geven tot het alsnog uitvoeren van een controle.

In het VTH-Uitvoeringsprogramma wordt jaarlijks in aanvulling op deze uitgangspunten bezien 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-Uitvoeringsprogramma 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 voor het bepalen van de prioritering en intensiteit van het bouwtoezicht de onderstaande categorieën, waarbij binnen elke categorie onderscheid wordt gemaakt naar de hoofdfuncties Wonen, Bedrijf of Publiek:

Categorie	Functietype	Type controle
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Categorie 1a &lt; € 50.000</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Bedrijf</li> <li>▪ Wonen</li> <li>▪ Publiek</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Administratieve toets</li> <li>▪ Steekproef (Bedrijf/Wonen)</li> <li>▪ Controle (Publiek)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Categorie 1b ≥ € 50.000 tot &lt; € 100.000</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Bedrijf</li> <li>▪ Wonen</li> <li>▪ Publiek</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Steekproef (Bedrijf/Wonen)</li> <li>▪ Controle (Publiek)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Categorie 2 ≥ € 100.000 tot &lt; € 1.000.000</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Bedrijf</li> <li>▪ Wonen</li> <li>▪ Publiek</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Controle (Ingeperkt Bedrijf/Wonen)</li> <li>▪ Controle (Publiek)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Categorie 3 ≥ € 1.000.000</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Bedrijf</li> <li>▪ Wonen</li> <li>▪ Publiek</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Controle (Altijd volledig)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Sloopvergunning</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Sloop monument/ beschermd dorpsgezicht</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Controle (Altijd volledig)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Sloopmelding</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Alle bouwwerken</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Steekproef</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Sloopmelding met asbest</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Alle bouwwerken</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Controle (Aspect asbest)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Monumenten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Sloop monument/ beschermd dorpsgezicht</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Controle (Altijd volledig)</li> </ul>

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

### 6.3 Toezicht op permanente bewoning van recreatieverblijven

Het toezicht op de permanente bewoning van recreatieverblijven vindt plaats in lijn met het beleid, zoals dat eerder is aangegeven in het kader van toetsing en vergunningverlening (zie paragraaf 5.3). Door de gemeentelijke toezichthouders vinden periodiek controles plaats bij de volgens de basisregistratie personen (BRP) bewoonde recreatieverblijven, alsmede daar waar een vermoeden van strijdig gebruik aan de orde is. De controle op vakantieparken vindt zo nodig in samenwerking met de politie 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 verenigingen van eigenaren (VVE)). Vervolgens wordt het object (huisjes en/of parken) gecontroleerd. In paragraaf 5.4 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 waarschuwingsbrieven aan bewoners en ook eigenaren.

## 6.4 Toezicht op milieubelastende activiteiten

De gemeente volgt in het milieutoezicht en de -handhaving in grote lijnen de uitkomsten van de risicoanalyse, zoals die vanuit de Omgevingsdienst IJsselland wordt aangeleverd. Deze uitkomsten worden doorgerekend in de inventarisatie- en planningstool die jaarlijks voor elke gemeente wordt ingevuld. Deze tool is gebaseerd op het bedrijvenbestand van de gemeente Ommen 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 in een bepaald jaar 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 IJsselland.

Indien bij het opstellen van het VTH-uitvoeringsprogramma 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 Ommen 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 dan een lagere bezoekfrequentie aanhoudt, dan gebaseerd op de uitkomsten van de risicoanalyse vanuit de Omgevingsdienst wordt voorgesteld. Het gaat concreet om onderstaande branches, waarvoor de ambitie dan naar beneden wordt bijgesteld:

- Horeca, sport, recreatie en cultuur, van eens in de 3 jaar naar eens in de 5 jaar, met daarnaast integraal toezicht vanuit bijvoorbeeld DHW controles.
- 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 < 1.000m<sup>2</sup>), van eens in de 5 jaar naar eens in de 10 jaar.

Deze afwijkmogelijkheid wordt, zo nodig, al vanaf 2017 toegepast en heeft niet tot een afname van de kwaliteit van het naleefniveau bij deze branches geleid. Wij monitoren deze beleidskeuze op basis van steekproeven.

Na de inwerkingtreding van de Omgevingswet staan de voorschriften voor milieubelastende activiteiten (zowel binnen als buiten inrichtingen) in het Besluit activiteiten leefomgeving (BAL) en een deel van de landelijke voorschriften staan dan in het Omgevingsplan, of totdat het daarin opgenomen is, als zogenaamde “bruidsschat” in het overgangsrecht.

## 6.5 Toezicht op APV en bijzondere wetten

Met de APV en bijzondere wetten worden de Algemene plaatselijke verordening (APV), Drank- en horecawet, Wet op kansspelen, Wet Bibob en de Winkeltijdenwet bedoeld.



### **Inzet van buitengewoon opsporingsambtenaar APV**

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.

### **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). 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 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. De Boa 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 leeftijdsgrens 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.

In de gemeente is een 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 hanteert in alle tot nu toe geconstateerde gevallen een werkwijze waarbij eerst een gesprek plaatsvindt met de uitbater van een (horeca)gelegenheid of de organisator(en) 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.

De gemeente richt haar toezicht op de commerciële horeca, paracommerciële horeca (sport, dorps huis, kerkgenootschap, etc.), campings, slijterijen en supermarkten. De toezicht en handhavingstaken worden afgestemd met de alcoholmatigingsmedewerker van de gemeente. 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 Ommen 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, risicokenmerken, 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 het vorige handavingsplan 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 op 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. Daarover worden afspraken gemaakt met de uitbater of organisator over het beëindigen van de overtreding. Indien afspraken niet helpen 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.

## 6.6 Bemiddeling

De gemeente Ommen 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 de toezichtfase heeft de voorkeur boven repressieve handhaving. Dit geldt voor alle taakvelden.

# BIJLAGEN

## Bijlage 1: Lijst afkortingen

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 vergunningverlening, toezicht en handhaving
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 omgevingsvergunningaanvragen
IPO	Interprovinciaal Overleg
ITP	Integraal Toezicht Protocol: Een landelijk ontwikkelde methode om de intensiteit van het toezicht op de bouw en andere activiteiten in de fysieke leefomgeving te normeren en beheersbaar te maken.
LTP	Landelijk Toets Protocol: methode om de intensiteit van de toets aan het Bouwbesluit 2012 te kunnen normeren en beheersen.
OD IJsselland	Omgevingsdienst IJsselland is een samenwerkingsverband waarin de gemeente participeert voor het uitvoeren van een aantal VTH
RUD-tool	Door de in de Netwerk-RUD deelnemende gemeenten gehanteerd instrument om de risico's van niet-naleving bij inrichtingen die onder het regime van de Wet Milieubeheer (Wm) vallen te expliciteren en daaruit vervolgens controlefrequenties af te leiden
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

## Bijlage 2: Doelen en beleidsindicatoren per taakveld

### Taakveld bouw, sloop en monumenten

Algemeen doel	Beleidsdoelen	Indicatoren	Streefwaarde
<b>Dienstverlening (proces)</b>	Alle inkomende vergunningaanvragen binnen de wettelijke termijnen afhandelen.	Doorlooptijden van de vergunningaanvragen in relatie tot de beslissingstermijnen (reguliere en uitgebreide voorbereidingsprocedures).	90 %
<b>Uitvoeringskwaliteit</b>	Controle van sterkteberekeningen.	Aantal gecontroleerde bouwwerken/projecten per categorie (complex en minder complex)	100% Complexe categorie bouwwerken 10% Minder complexe categorie bouwwerken 70% constructieberekeningen direct goed ingediend
	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.	Aantal gecontroleerde aanvragen (brandweer levert het advies op dit onderdeel Aantal direct goed en compleet ingediende bouwplannen.	95% van deze categorie (A) bouwplannen controleren. 80% Categorie B 70% Categorie C 70% is direct volledig ingediend
	Vergunningverlening Monumenten Beschermen van cultuurhistorische waarden van de bebouwde en niet bebouwde omgeving.	Aantal positieve adviezen Stadsbouwmeester	95%
	Toezicht Monumenten Uitvoering activiteiten in overeenstemming met vergunningen	Uitgevoerde projecten (wijzigingen, slopen bouwen) in overeenstemming met vergunning.	80%

Algemeen doel	Beleidsdoelen	Indicatoren	Streefwaarde
	<p>Toezicht taakveld bouwen. Door toezicht te houden bevorderen dat bouwen sloopwerkzaamheden leiden tot bouwwerken die voldoende veilig, gezond, bruikbaar en energiezuinig zijn, met in achtneming van de wettelijke taak.</p>	<p>Projecten die direct in overeenstemming met de verleende vergunning zijn uitgevoerd.</p> <p>Projecten die na communicatie op de bouwplaats in overeenstemming met de verleende vergunning zijn uitgevoerd.</p> <p>Projecten die na een waarschuwing LOD (Last Onder Dwangsom) in overeenstemming met de verleende vergunning zijn uitgevoerd.</p> <p>Projecten die na het opleggen van een LOD in overeenstemming met de verleende vergunning zijn uitgevoerd.</p>	<p>60%</p> <p>30%</p> <p>8%</p> <p>2%</p>
<b>Dienstverlening (gedrag)</b>	<p>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.</p>	<p>Aantal klantcontacten, aantal tevreden mensen en aantal doorverwijzingen naar de backoffice.</p>	<p>80% van de vragen direct beantwoorden.</p>
	<p>Medewerkers moeten voldoen aan de kwaliteitscriteria qua opleiding en ervaring</p>	<p>Opleiding en ervaringsgegevens (inclusief EVC trajecten)</p>	<p>Eigen medewerkers 100% Inhuur 50% (vanwege schaarste op de markt)</p>

### Taakveld ruimte en tegengaan permanent bewoning

Algemeen doel	Beleidsdoelen	Indicatoren	Streefwaarde
<b>Uitvoeringskwaliteit</b>	Waarborgen en verbeteren ruimtelijk- en leefomgevingskwaliteit. Actieve handhaving. Beëindiging illegale bewoning recreatieverblijven	Aantal controles Aantal overtredingen Aantal handhavingzaken	Uitvoering vindt plaats o.b.v. Plan van aanpak

### Taakveld milieu (uitvoering door Omgevingsdienst IJsselland)

Algemeen doel	Beleidsdoelen	Indicatoren	Streefwaarde
<b>Uitvoeringskwaliteit</b>	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	Aantal controles jaarlijks vast te leggen in VTH-UP
	Ontmoedigen van illegaal grondtransport	Toezicht op meldingen Aantal meldingen	90% 70 stuks

### Taakveld APV/Bijzondere wetten

Algemeen doel	Beleidsdoelen	Indicatoren	Streefwaarde
<b>Uitvoeringskwaliteit</b>	Toezicht op evenementen zodat deze zo veilig mogelijk kunnen plaatsvinden.	Aantal evenementen waarbij de fysieke zaken en geluid etc. in overeenstemming zijn met de vergunning.	80%
	Uitvoeren beleid voor kapvergunning-aanvragen	Aantal ingekomen aanvragen Opleggen van herplantplicht bij illegale kap (en/of politie)	45/jaar  100% Indien nodig
	Verlenen drank en horecaverunningen  Ontheffingen artikel 35 drank en horecawet	Aantal inrichtingen met een drank en horecaontheffing Ontheffingen art 35 DHW	25 aanvragen  15 aanvragen



## Bijlage 3: 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.

Reikwijdte VTH beleid (voor Omgevingswet)	Reikwijdte na invoering van de Omgevingswet
<p>Het VTH beleid omvat de uitvoering en handhaving van de basistaken omgevingsdienst en de Wabo taken die de gemeente zelf uitvoert en enkele autonomie taken. Bij wet en daaruit voortvloeiende nader opgestelde regels is onderstaande bevoegd gezag aangewezen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Burgemeester <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Vuurwerkevenementen (vvgb)</li> <li>▪ APV</li> </ul> </li> <li>▪ College van burgemeester en wethouders <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Wet algemene bepalingen omgevingsrecht</li> <li>▪ Wet ruimtelijke ordening en bestemmingsplannen</li> <li>▪ Woningwet</li> <li>▪ Wet erfgoed ( Monumentenwet)</li> <li>▪ Huisvestingswet</li> <li>▪ Wet milieubeheer</li> <li>▪ Wet geluidhinder</li> <li>▪ Wet bodembescherming</li> <li>▪ Wet Natuurbescherming (Wnb);</li> <li>▪ Wet inzake de luchtverontreiniging</li> <li>▪ Wet op de Kansspelen</li> <li>▪ Drank- en horecawet</li> <li>▪ Algemene plaatselijke verordening</li> <li>▪ Wet veiligheidsregio's</li> <li>▪ Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Bibob)</li> <li>▪ Wet basisregistratie ondergrond</li> </ul> </li> </ul> <p>En op deze wetten gebaseerde besluiten (AMvB's), Ministeriele regelingen en verordeningen.</p>	<p>Taakuitbreiding voor de gemeente op het terrein van bodemsaneringen en ontgrondingen</p> <p>De Omgevingswet wijst het college van burgemeester en wethouders als bevoegd gezag aan, tenzij gedeputeerde staten of de minister het bevoegd gezag is.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ College van burgemeester en wethouders <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Omgevingswet</li> <li>▪ Wet kwaliteitsborging voor het bouwen</li> <li>▪ Omgevingsbesluit</li> <li>▪ Besluit Bouwwerken Leefomgeving</li> <li>▪ Besluit Activiteiten Leefomgeving</li> <li>▪ Besluit kwaliteitseisen Leefomgeving</li> <li>▪ Ca. 10 Ministeriele regelingen</li> </ul> </li> <li>▪ Omgevingsplan (i.p.v. bestemmingsplan)</li> <li>▪ APV</li> <li>▪ Drank en Horecawet</li> <li>▪ Wet op de kansspelen</li> <li>▪ Wet Bibob</li> </ul>

### Omgevingswet in kort bestek

De Omgevingswet heeft als doel een gezonde fysieke leefomgeving in stand te houden, te bereiken maar ook te beschermen. Dat betekent doelmatig beheer en gebruik van die fysieke leefomgeving om maatschappelijke functies te realiseren. De Omgevingswet bevat daartoe vier verbeterdoelen:

- Het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht.
- Het bewerkstelligen 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 van 1 januari 2022.

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 een projectgroep Omgevingswet opgericht binnen de gemeente Ommen. Op basis van de ambities van de gemeente en deze impactanalyse heeft de projectgroep Omgevingswet deelprojecten gedefinieerd die gezamenlijk het Implementatieprogramma vormen.

### **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 ( hoofdstuk 5 van de Wabo in werking getreden 14 april 2016 en de bijbehorende AMvB “Besluit VTH” in hoofdstuk 7 van het Bor, in werking 1-7-2017) 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. Met dit nieuwe VTH beleid voldoet de gemeente aan de kwaliteitseisen. Deze eisen zijn vrijwel ongewijzigd ondergebracht in hoofdstuk 18 van de Omgevingswet.

## Bijlage 4: Landelijke Handhavingsstrategie (LHS)

Als toezicht niet zorgt voor het stoppen van een overtreding, treden we in beginsel op tegen de overtreding. 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 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. 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 regels.

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 wordt het volgende verstaan: 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 de gemeente zou kunnen afzien van handhaving. Vanwege de beperkte personele capaciteit worden keuzes gemaakt over welke zaken wel en welke niet worden opgepakt.

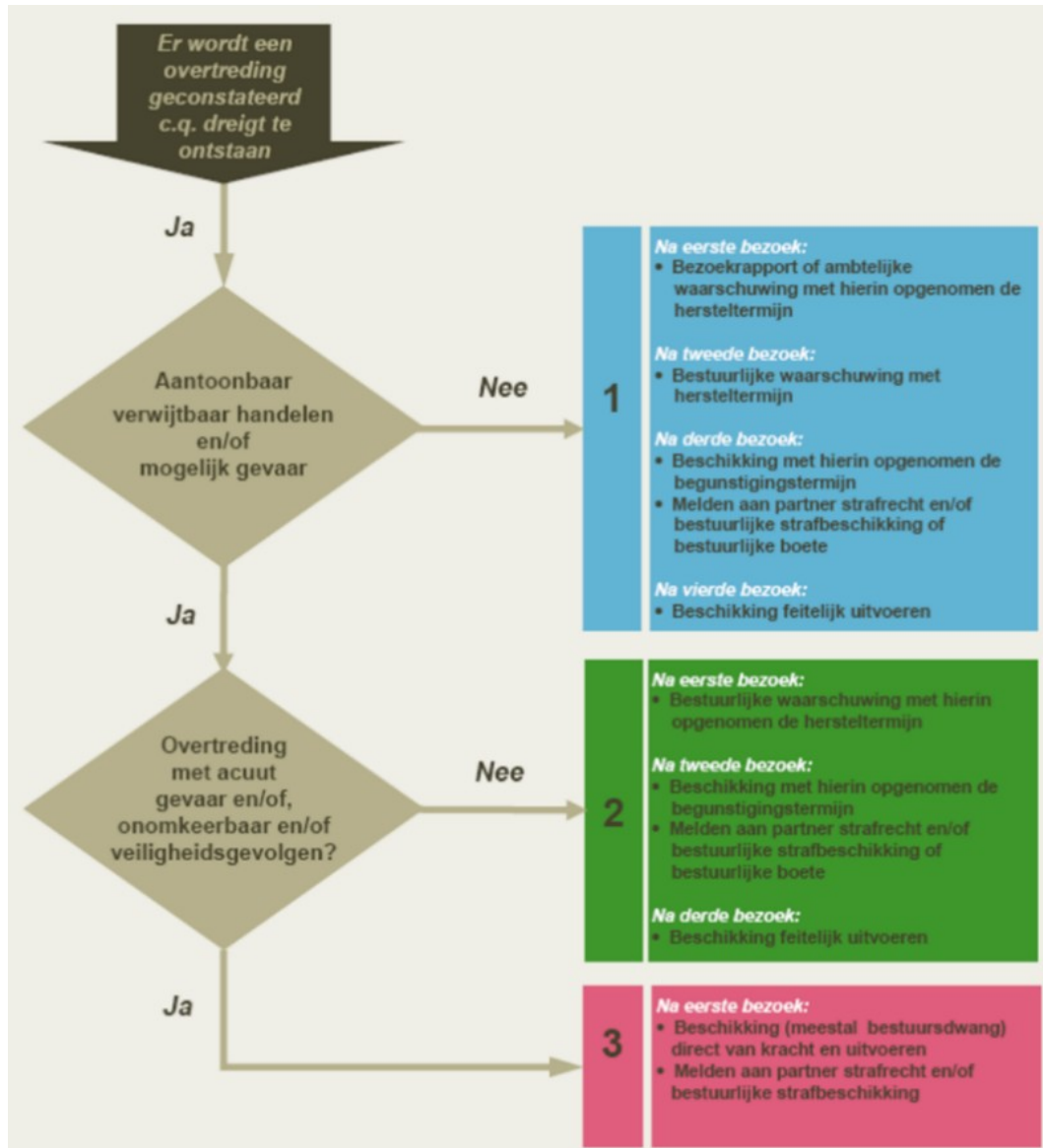
Verschillende (landelijke) partijen stelden in 2014 de Landelijke Handhavingsstrategie (LHS) vast. Met de LHS wordt beoogd organisatie en uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving te verbeteren en te zorgen voor een gelijk speelveld voor burgers, bedrijven en instellingen waar regels voor gelden. Een ander doel van de LHS is dat de omgeving ervan uit mag gaan dat de gemeente optreedt wanneer dat nodig is en de leefomgeving veilig, schoon en gezond blijft. De gemeente Ommen heeft de LHS vastgesteld, en hanteert het als kader voor het opdrachtgeverschap aan de Omgevingsdienst IJsselland. De Landelijke Handhavingsstrategie is in Ommen sinds 2016 van kracht.

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

- **Onafhankelijkheid:** Handhavingsinstanties en hun medewerkers handelen consequent en vasthoudend op basis van de geldende wet- en regelgeving en de landelijke handhavingsstrategie. Het belang van sterke, slagkrachtige en onafhankelijke handhavingsinstanties is groot. Provincies en gemeenten dragen hier als bevoegd gezag voor de Wabo aan bij, door voor de aan hun Omgevingsdiensten opgedragen taken een duidelijk en ruim mandaat te verstrekken, op grond waarvan de directeur bevoegd is tot het toepassen van bestuursrechtelijke interventies, waaronder sancties.
- **Professionaliteit en vakmanschap:** Handhavers wegen de ernst van de bevinding, het gedrag van de normadressaat en de feiten en omstandigheden van de situatie. Handhavers bepalen vervolgens welke interventie in het specifieke geval passend is. Dit vereist professionaliteit en vakmanschap. Handhavingsinstanties brengen en houden daarom de voor handhavers vereiste kennis en kunde op peil en ondersteunen binnen hun organisaties een cultuur waarin (elkaar aanspreken op) kennis en informatie uitwisselen, samenwerken en handhavers die zich blijven ontwikkelen vanzelfsprekend zijn. Ook uitwisseling van kennis en leerervaringen tussen handhavingsinstanties is van groot belang. De landelijke handhavingsstrategie op papier is immers het begin, maar waar het vervolgens om gaat is dat alle instanties de papieren strategie op soortgelijke wijze blijven toepassen en daarover met elkaar in contact blijven en leerervaringen en beste praktijken uitwisselen. Anders zullen praktijken ongewild toch weer uit elkaar gaan lopen. Landelijk overleg over de implementatie en uitvoering van de landelijke handhavingsstrategie gebeurt tijdens de implementatieperiode voor wat het omgevingsrecht betreft in het Implementatieberaad. Regionaal overleg ter zake vindt plaats in (de voorportalen van) het door de provincie geïnitieerde Bestuurlijk Handhavingsoverleg (BHO) van de bevoegde overheden en het Functioneel Parket van het OM.
- **Betrouwbaarheid:** Handhavingsinstanties hebben een beginselplicht tot handhaven. Handhavend optreden is zowel eerlijk tegenover normadressaten uit het oogpunt van een gelijk speelveld, als tegenover de maatschappij die ervan uit mag gaan dat handhavers zodanig optreden dat haar rechtsgevoel wordt gerespecteerd en de leefomgeving veilig, schoon en gezond blijft. In het VTH-stelsel is de primaire verantwoordingsrelatie die van het bevoegd gezag aan het eigen democratisch controlerend orgaan (bijvoorbeeld Gemeenteraad en Provinciale Staten in het geval van gemeenten respectievelijk provincies). De toepassing van de landelijke handhavingsstrategie is onderdeel van deze verantwoordingsrelatie.
- **Eenvoud:** Met de landelijke handhavingsstrategie wordt ingezet op een passende interventie bij iedere bevinding. Handhavers hanteren de landelijke handhavingsstrategie bij iedere bevinding en maken daarbij gebruik van de in de strategie opgenomen instrumenten. Omwille van rechtsgelijkheid waarborgt dit passend interveniëren en eenduidig optreden, dat wil zeggen: het in vergelijkbare zaken maken van vergelijkbare keuzes en het op vergelijkbare wijze kiezen en toepassen van interventies.  
Een passende interventie wil zeggen dat de interventie, gegeven de verzamelde feiten en de beoordeling van de aard en/of omstandigheden van de bevinding en de normadressaat, zo effectief en efficiënt mogelijk leidt tot spoedig herstel van de situatie voor de bevinding, naleving waarborgt, herhaling voorkomt en/of straft daar waar dit passend is of noodzakelijk om de normadressaat tot naleven te bewegen, dan wel de norm te bevestigen.
- **Gezamenlijkheid:** Toezicht houden gebeurt op basis van door bevoegde overheden bestuurlijk vastgestelde handhavingsprogramma's, inclusief financiering en menskracht, die

zijn afgestemd met alle bij het omgevingsrecht betrokken instanties. Afgestemde handhavingsprogramma's en de landelijke handhavingsstrategie borgen in combinatie dat de overheden planmatig gezamenlijk optreden, bij het toezicht en bij bevindingen die tijdens dat toezicht zijn gedaan. Informatie is voor goede risicoanalyses en daarop gebaseerde handhavingsprogramma's onontbeerlijk.

## Bijlage 5: Stappenplan Handhaving Overijssel



## Bijlage 6: Leidraad sancties en begunstigingstermijnen

### **Landelijk**

Landelijk is de overheid verantwoordelijk voor het handhaven van de wetgeving. Voor wat het omgevingsrecht betreft ligt de basis van deze verantwoordelijkheid voor het bestuur in diverse bijzondere wetten, de Algemene wet bestuursrecht en in de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de zogenoemde beginselplicht tot handhaven. Voor het OM ligt de basis van deze verantwoordelijkheid in artikel 124 van de Wet op de rechterlijke organisatie en in de Europese richtlijn inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht 5.

Uitgangspunt is dat bestuur en OM, elk handelend vanuit de eigen verantwoordelijkheid, hun handelen afzonderlijk en in combinatie richten op het naleven van wet-en regelgeving. (Uit: Landelijke Handhavingstrategie –Een passende interventie bij iedere bevinding.

### **Lokaal**

Lokaal is het aan een bestuursorgaan om te de hoogte van de dwangsom en het maximum van het te verbeuren bedrag te bepalen. Het bestuursorgaan kent daarbij een ruime mate van beleidsvrijheid. De hoogte van de dwangsom kan en moet op de ernst van de overtreding worden afgestemd en tot doel hebben de overtreding tegen te gaan of te voorkomen (art. 5:32 Awb). Het bestuursorgaan stelt op grond van artikel 5.32b Awb een bedrag vast waarboven geen dwangsom meer wordt verbeurd, waarbij de bedragen in redelijke verhouding dienen te staan tot de zwaarte van het geschonden belang en tot de beoogde werking van de dwangsom.

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

### **Verlagende en verhogende factoren**

Bij de hoogte van de dwangsommen in deze leidraad, moet rekening gehouden worden met de gevolgen van overtredingen, dat kan in een gradatie worden aangeduid. Ook de omvang van de onderneming en diens activiteiten, omvang en ernst van de milieuschade, mate van overlast en de vereiste investeringen maken hiervan onderdeel uit.

### **De overtreding**

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



overtreding te beëindigen. Daarbij geldt dat deze niet wezenlijk langer mag worden gesteld dan noodzakelijk om de overtreding te kunnen opheffen en niet zo (onredelijk) lang dat het op gedogen gaat lijken. Een en ander kan bijvoorbeeld afhankelijk zijn van derden (beschikbaarheid of levertijd van leveranciers e.d.). Wanneer het niet mogelijk is de overtreding onmiddellijk te beëindigen schrijft de Raad van State een 'redelijke' termijn voor. Na het verlopen van de begunstigingstermijn wordt de beschikking effectief werkend. Als niet is voldaan aan het gestelde in de dwangsombeschikking verbeurt de overtreder rechtens de opgelegde dwangsom. Betaling van de dwangsom dient binnen 6 weken nadat deze van rechtswege is verbeurd (de overtreding is geconstateerd) plaats te vinden (art. 5.33 Awb). Alvorens aan te manen tot betaling van de dwangsom, beslist het bestuursorgaan bij beschikking omtrent de invordering van een dwangsom (art 5.37 Awb). De bevoegdheid tot invordering van verbeurde bedragen verjaart een jaar na de dag waarop het bedrag is verbeurd (art. 5.35 Awb). Invordering zou de norm moeten zijn. Verbeurde dwangsommen komen toe aan de rechtspersoon waartoe het bestuursorgaan dat de dwangsom heeft opgelegd, behoort.

Mocht de overtreding niet ongedaan zijn gemaakt, of verdere overtreding dan wel herhaling niet kunnen worden voorkomen dan is de prikkel mogelijk onvoldoende geweest en mogelijk de hoogte van de dwangsom te laag gekozen. Er is dan een mogelijkheid na het bereiken van het maximum een nieuwe (hogere) last onder dwangsom op te leggen. Ook de hoogte van deze hogere dwangsom dient door het bestuursorgaan te worden gemotiveerd. Dat kan vaak al vrij simpel door aan te geven dat uit omstandigheden is gebleken dat de eerder opgelegde en verbeurde dwangsombedragen niet hebben geleid tot het beëindigen van genoemde overtreding. De eerder verbeurde dwangsommen blijven natuurlijk wel verschuldigd (als binnen een jaar na de dag waarop het bedrag is verbeurd de invordering is aangevangen).

### **Kernbepalingen**

Kernbepalingen zijn die bepalingen die binnen het besluit, de regeling of vergunning waarvan zij deel uitmaken, de kern vormen van de bescherming van de belangen waartoe die regeling of vergunning strekt. Het Openbaar Ministerie (OM) meende (voor de totstandkoming van de LHS) dat het strafrecht in hoofdzaak dient te worden ingezet bij overtredingen van met name kernbepalingen binnen het milieurecht. Dat hield in dat vaak naast het bestuursrecht ook strafrecht ingezet kon worden door een pv op te maken. Thans volgen alle bij de milieurechthandhaving betrokken organisaties allen de landelijke handhavingsstrategie als landelijk geldend afwegingsinstrument om van bevinding naar interventie te komen.

De LHS zorgt inmiddels voor de vervlechting van het bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden. Want milieuhandhaving kan alleen dan effectief zijn als bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving in samenhang worden toegepast, op voet van gelijkwaardigheid, maar met behoud van ieders rol en verantwoordelijkheid en wederzijds respect daarvoor.

### **Wet en regelgeving**

Alle (straf) bepalingen die voortkomen uit de geldende wet en regelgeving, blijven zonder meer van toepassing en zullen gebruikt worden wanneer de wet dit nodig acht. Denk hierbij aan de Drank en horecawet. In de wet zijn een aantal gevallen voorgeschreven op grond waarvan de gemeente de horecavergunning moet intrekken. Dat betekent dat de gemeente niet de vrijheid heeft om een andere beslissing te nemen. Deze leidraad handhavingsacties en

begunstigingstermijnen 2018 is een instrument dat tot doel heeft het gemeentelijke beleid tot een eenduidige en gelijke uitvoering te brengen zoals de LHS dit beoogt.

### **Horeca handhavingsstappenplan**

Om de sanctionering van overtredingen uit de Drank en Horecawet eenduidig, gelijk en transparant uit te voeren is er een stappenplan ontwikkeld. Dit stappenplan is complementair aan de LHS en de matrix. Het stappenplan bevat de volgende stappen:

- Stap 1: bij de eerste overtreding van de Drank en Horecawet ontvangt de overtreder het besluit opleggen last onder dwangsom.
- Stap 2: als dezelfde overtreder binnen een half jaar nogmaals een overtreding begaat wordt de last onder dwangsom verbeurt.
- Wanneer dezelfde overtreder hierna nogmaals één of meerdere overtredingen begaat, binnen een half jaar, zal er op basis van maatwerk een passende sanctionering gezocht en opgelegd worden.

## Bijlage 7: Toetsingsmatrices Bouw

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

<b>Nr.</b>	<b>Onderwerp</b>
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.