



VTH-beleidsplan Gemeente Dalfsen 2017 - 2021

INHOUDSOPGAVE

INHOUDSOPGAVE	2
1 VEELGEBRUIKTE AFKORTINGEN	4
2 SAMENVATTING EN LEESWIJZER	5
3 INLEIDING	7
3.1 KADERS VOOR VERGUNNINGVERLENING, TOEZICHT EN HANDHAVING (VTH).....	7
3.2 BEVORDEREN VAN DE NALEVING IS KEUZES MAKEN	7
3.3 HET VTH-BELEIDSPLAN ALS FORMEEL DOCUMENT	8
3.4 AFBAKENING BELEIDSPLAN.....	9
4 STRATEGISCH BELEIDSKADER	10
4.1 WAAR PRATEN WE OVER IN DALFSEN?.....	10
4.2 VISIE OP HET VTH-BELEID	10
4.3 STURING OP NALEVING	11
4.4 STREEFNIVEAUS NALEEFGEDRAG	12
4.5 REGIONALE SAMENWERKING.....	13
4.6 VERORDENING KWALITEITSCRITERIA 2.1.....	14
4.7 OMGEVINGSWET	14
4.8 PRIVATE KWALITEITSBORGING BOUW	15
4.9 WET NATUURBESCHERMING	15
5 KADERS VOOR VOORLICHTING EN CONCEPTAANVRAAG	16
5.1 VOORLICHTING.....	16
5.2 VOORBEELD: INFORMATIE- EN NETWERKBIJeenKOMST BOUWEN	16
6 KADERS VERGUNNINGVERLENING	17
6.1 INLEIDING	17
6.2 KADERS TOETSING BOUWEN, RUIMTELIJKE ORDENING, AANLEG, SLOPEN EN BRANDVEILIG GEBRUIK	17
6.3 KADERS TOETSING MILIEUACTIVITEITEN	20
6.4 KADERS TOETSING VERGUNNINGAANVRAGEN APV EN BIJZONDERE WETTEN	20
7 KADERS VOOR DE UITVOERING VAN TOEZICHT	22
7.1 OP WEG NAAR MEER INTEGRAAL TOEZICHT	22
7.2 TOEZICHT BOUW, AANLEG EN SLOOP	22
7.3 TOEZICHT MILIEU	24
7.4 TOEZICHT APV EN BIJZONDERE WETTEN.....	25
8 NALEVINGSTRATEGIE (HANDHAVING, SANCTIES, GEDOGEN)	29
8.1 INLEIDING	29
8.2 HANDHAVING- EN SANCTIESTRATEGIE	29
8.3 GEDOOGSTRATEGIE.....	30
9 BORGING KWALITEIT, MONITORING EN VERBETERING	32
9.1 KWALITEITSBORGING	32
9.2 VERANTWOORDING EN VERSLAGLEGGING	34
9.3 BEGROTING	35
9.4 ICT	35
9.5 STUREN EN METEN.....	36
10 ACTIEPUNTEN	37
BIJLAGEN	38
A. MATRIX TOETSNIVEAUS BOUWBESLUIT 2012.....	38
B. PROCESSHEMA BELEIDSREGEL BEREKENING BOUWLEGES	38

C. RISICOANALYSE INRICHTINGEN WET MILIEUBEHEER.....	38
D. LANDELIJKE HANDHAVINGSSTRATEGIE	38
E. LEIDRAAD HANDHAVINGSACTIES EN BEGUNSTIGINGSTERMIJNEN.....	38

1 Veelgebruikte afkortingen

- AMvB: Algemene Maatregel van Bestuur
- APV: Algemeen Plaatselijke Verordening gemeente Dalfsen
- Bor: Besluit Omgevingsrecht, een AMvB die gekoppeld is aan de Wabo waarin veel inhoudelijke regels staan over het proces van vergunningverlening, toezicht en handhaving
- KC 2.1: Kwaliteitscriteria 2.1. Laatste versie van de landelijk opgestelde kwaliteitscriteria die gelden voor overheden die vergunningen verlenen, toezicht houden en handhaven krachtens de Wabo.
- KCC: Klant Contact Centrum
- IPO: Inter Provinciaal Overleg
- ITP: Integraal Toezicht Protocol: Een landelijk ontwikkelde methode om de intensiteit van het toezicht op de bouw en andere activiteiten in de fysieke leefomgeving te normeren en beheersbaar te maken.
- LTP: Landelijk Toets Protocol, methode om de intensiteit van de toets aan het Bouwbesluit 2012 te kunnen normeren en beheersen.
- Mor: (Ministeriële) Regeling omgevingsrecht die net als de Bor zijn grondslag in de Wabo vindt. Geeft landelijke voorschriften voor o.a. indieningsvereisten bij omgevingsvergunningaanvragen
- RUD IJsselland: Regionale Uitvoeringsdienst IJsselland, samenwerkingsverband waarin de gemeente Dalfsen participeert voor het uitvoeren van milieutaken.
- PDC: Producten en Diensten Catalogus: document met afspraken tussen de deelnemende gemeenten in de RUD IJsselland over de kwaliteitsniveaus per product en de capaciteit die dat mag kosten in geval men die diensten via de RUD bij elkaar gaat afnemen.
- ROEB-lijst: afkorting voor een lijst met eenheidsprijzen voor bouwkosten van Regionaal Overleg Eindhoven Bouwtoezicht die landelijk door meerdere gemeente wordt toegepast.
- RUD-tool: Door de in de 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.
- VNG: Vereniging Nederlandse Gemeenten
- VTH: afkorting voor Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving
- VTH-wet: wet m.b.t. een wijziging van de Wabo waarmee afspraken uit 2009 tussen IPO, VNG en Rijk over het verbeteren van kwaliteit een wettelijke status hebben gekregen sinds april 2016.
- VVGB: verklaring van geen bedenkingen
- Wabo: Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
- Wet Bibob: Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur
- Wm: Wet milieubeheer
- Wro: Wet op de Ruimtelijke ordening

2 Samenvatting en leeswijzer

Inleiding / strategisch kader (hoofdstuk 3-4)

De gemeente is verplicht om voor vergunningverlening, toezicht en handhaving op het gebied van het omgevingsrecht beleid vast te stellen en uit te voeren. Op grond van het Besluit omgevingsrecht stelt het bestuursorgaan uitvoerings- (=vergunningen) en handhavingsbeleid vast, met daarin aan zichzelf gestelde doelen. Wetswijzigingen volgen elkaar snel op. De Wet verbetering Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving, de Wet private kwaliteitsborging voor het bouwen en de Omgevingswet vragen opnieuw om invulling te geven aan de veranderende maatschappij. Met het VTH-beleidsplan 2017-2021 legt het college met de raad de basis voor de programmatische en integrale uitvoering van de wettelijke taken. Dit beleidsplan vervangt de in 2011 vastgestelde integrale handhavingsnota 2012-2016 en is nu uitgebreid met vergunningverlening.

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

Het VTH-beleid is gebaseerd op verschillende uitgangspunten zoals:

- Voldoen aan de geldende regelgeving, met name de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo).
- Gebaseerd op de Kwaliteitscriteria 2.1 (op hoofdlijnen).
- Risicogestuurde aanpak en toepassen cyclisch systeem van de 'Big-8'.
- Voldoen aan de Landelijke Handhavingstrategie.

Visie hierbij is:

De gemeente Dalfsen staat voor een duurzame en veilige leefomgeving waarin burgers en bedrijven goed kunnen wonen, werken en leven. De gemeente doet dit door kwalitatief goede producten te leveren, waarbij de kosten zo laag mogelijk worden gehouden. Dalfsen werkt risicogestuurd, klantgericht, zakelijk en efficiënt.

Van belang voor het strategische beleidskader zijn externe ontwikkelingen. Te denken valt aan wetten die in voorbereiding zijn, samenwerkingsverbanden etc. Eén van de belangrijkste is hierbij de Wet VTH die bepaalt dat bestuursorganen een verordening moeten vaststellen over het voldoen aan kwaliteitscriteria. In maart 2017 wordt de verordening kwaliteitscriteria aan de gemeenteraad voorgelegd. In de loop van 2017 wordt in beeld gebracht in hoeverre de gemeente Dalfsen voldoet aan de kwaliteitscriteria en waar acties benodigd zijn, zoals bijvoorbeeld samenwerking met andere (overheids)partners.

Voorlichting (hoofdstuk 5)

Als klanten zoals ondernemers en burgers weten waaraan zij moeten voldoen en ook weten wat de gemeente van hen verwacht, dan kunnen veel misverstanden bij voorbaat worden vermeden. Kortom, voorlichting is zeer belangrijk. De gemeente geeft hier op verschillende manieren invulling aan, zoals aandacht voor vooroverleggen, fysieke informatiebijeenkomsten en informatievoorziening op bijv. websites.

Vergunningen (hoofdstuk 6)

Onder vergunningverlening wordt verstaan het beoordelen en toetsen van aanvragen aan geldende, relevante, wet- en regelgeving om op die manier te komen tot een kwalitatief goed besluit (zo nodig onder voorwaarden en voorschriften) binnen de gestelde proceduredtijd. Ook het beoordelen van de kwaliteit van meldingen, en het beoordelen of met een melding kan worden volstaan en de activiteit niet vergunningplichtig is, kan worden gezien als onderdeel van vergunningverlening.

Binnen dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de toetsstrategie voor alle activiteiten die vallen binnen de Wabo. Alle activiteiten op gebied van vergunningverlening en meldingen hebben eenzelfde opbouw en sluiten, waar mogelijk, aan op algemeen geaccepteerde uitgangspunten. De taakuitvoering

vindt plaats op een adequaat niveau. Voor verschillende vakgebieden zoals bouwen, APV etc. is inzichtelijk gemaakt hoe Dalfsen omgaat met vergunningverlening.

Toezicht (hoofdstuk 7)

Onder toezicht wordt verstaan het uitvoeren van controles en het naar aanleiding van een klacht of melding beoordelen of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen. Toezicht is bedoeld om te zorgen dat regels worden nageleefd zonder inzet van verdere handhavingsmiddelen. Het toezicht omvat een breed scala aan activiteiten, vaak in een voorlichtende, meedenkende en adviserende rol. Indien dit niet tot het gewenste effect leidt, wordt voor de naleving van de wettelijke voorschriften overgegaan tot (juridische) handhaving.

De uitgangspunten binnen toezicht zijn dezelfde als omschreven binnen vergunningverlening. Er wordt onderscheid gemaakt tussen de verschillende manieren van toezicht en de diepgang daarvan, zoals bij fysiek toezicht en administratief toezicht. De uitdaging hierbij is door keuzes van typen van toezicht en combinaties hiervan een doelmatige en doeltreffende werkwijze vast te stellen voor de uitvoering van deze taken. Bij de vaststelling van de jaarlijkse Programma uitvoering VTH-taken bestaat op dit onderdeel keuzeruimte. Naast de Wabo-activiteiten worden ook andere (projectmatige) vormen van toezicht behandeld.

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

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

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

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

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

Borging van kwaliteit (hoofdstuk 9)

Het laatste hoofdstuk bevat alle uitgangspunten die de gemeente hanteert bij het borgen van de kwaliteit en het afleggen van verantwoording over haar VTH-activiteiten. Er wordt onder andere stilgestaan bij de vraag hoe de gemeente denkt te voldoen aan de procescriteria uit de Kwaliteitscriteria 2.1.

Uitgangspunt is een cyclische werkwijze op basis van de KPMG ontworpen 'Big-8'. Door de cyclus van "plan-do-check-act" structureel in processen te implementeren, wordt gezorgd voor kwaliteitsverbetering van processen en producten. Alle onderdelen van de 'Big-8' komen aan de orde. Daarbij wordt ingegaan op zaken als verantwoording, rapportages en dergelijke in relatie tot de beleidscyclus. Ook wordt aandacht besteed aan de Kwaliteitscriteria 2.1 en kwaliteitsborging door monitoring en het opstellen van kwaliteitsdoelen.

Actiepunten (hoofdstuk 10)

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

3 Inleiding

3.1 Kadern voor vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH)

Wetswijzigingen volgen elkaar snel op. De Wet Verbetering Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving, de Wet private kwaliteitsborging voor het bouwen en de Omgevingswet vragen opnieuw om invulling te geven aan de veranderende maatschappij. Met dit VTH-beleidsplan 2017-2021 legt het college met de raad de basis voor de programmatische en integrale uitvoering van de wettelijke taken. Dit beleidsplan vervangt de in 2011 vastgestelde integrale handhavingsnota 2012-2016 en is nu uitgebreid met vergunningverlening.

Deze nota gaat niet over waaraan gebruikers van de leefomgeving zich moeten houden, maar over hoe de gemeente wenst te sturen op de naleving van de vastgestelde regels. Het geeft de kaders waarbinnen de gemeente voorlichting geeft over de na te leven normen, vergunningen verleent, toezicht houdt en corrigerend optreedt bij geconstateerde overtredingen van deze voor de leefomgeving geldende regels en normen.

Het beleidsplan

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

Wat is nieuw?

Nieuw in dit beleidsplan (ten opzichte van de vorige handhavingsnota 2012-2016) is het onderdeel vergunningen (en meldingen). Dit is een nieuwe verplichting vanuit de Wet VTH. Ook voor dit onderwerp zijn doelstellingen opgenomen ten aanzien van de afhandeling. Daarbij zijn risico's in kaart gebracht en is aan de hand daarvan en op basis van landelijke normen het niveau van toetsing vastgelegd.

Vanwege de vergaande samenwerking met uitvoeringsorganisaties zoals de Omgevingsdienst IJsselmeerland kiest de gemeente ervoor om op het gebied van toezicht/handhaving zoveel mogelijk te werken met landelijke protocollen. Op die manier beschikt de gemeente altijd over actuele toetsing- en toezichtskaders.

3.2 Bevorderen van de naleving is keuzes maken

De gemeente heeft de taak om de fysieke leefomgeving veilig, gezond, aantrekkelijk en duurzaam te houden. Om dit te realiseren zijn wetten opgesteld waaraan gebruikers van de leefomgeving (burgers, bedrijven, overheden, passanten) zich dienen te houden. De belangrijkste daarvan zijn de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), de Woningwet, de Monumentenwet, de Wet op de Ruimtelijke ordening (Wro), de Drank- en Horecawet en de op deze wetten gebaseerde Algemene Maatregelen van Bestuur zoals het Activiteitenbesluit en het Bouwbesluit 2012. Daarnaast heeft de gemeente eigen beleidskaders die regels geven over hoe de leefomgeving wel en niet mag worden gebruikt. Het beleid van de gemeente is onder andere vastgelegd in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV), de bouwverordening, de bestemmingsplannen, het afwijkingsbeleid zoals Rood voor Rood en het VAB-beleid, het welstandsbeleid, erfgoedverordening en het milieubeleid.

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

Keuzes maken houdt in dat men risico's van niet-naleving tegen elkaar afweegt en vervolgens bepaalt welke risico's meer en minder aanvaardbaar zijn. Op basis hiervan kunnen prioriteiten worden gesteld die bij de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving door de gemeentelijke organisatie worden gehanteerd. Welke mate van risico's aanvaardbaar zijn en daarmee welke prioriteiten worden gesteld

is per definitie een bestuurlijke keuze. De voorliggende nota bevat de bestuurlijke keuzen die de gemeente op dit vlak maakt voor de periode 2017-2021.

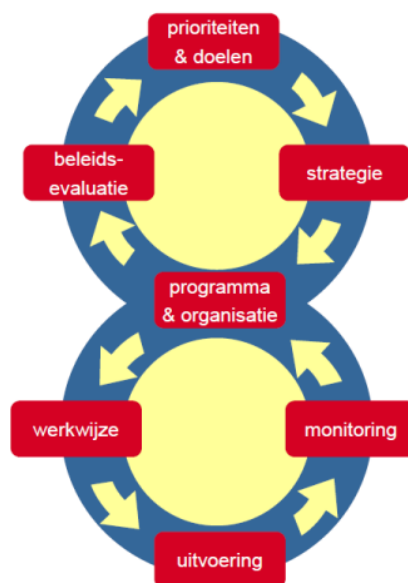
3.3 Het VTH-beleidsplan als formeel document

Het opstellen van dit beleidsplan is ingegeven door het feit dat de meest recente beleidskaders, vastgelegd in de handhavingsnota 2012-2016, meer dan vier jaar oud zijn. Sindsdien zijn er een aantal belangrijke ontwikkelingen geweest die het werkveld van vergunningverlening, toezicht en handhaving ingrijpend hebben veranderd of nog zullen veranderen namelijk:

- De deelname van de gemeente in de RUD IJsselland per januari 2013 (per 1-1-2018 omgevormd naar de gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst IJsselland).
- De ingevoerde VTH-wet die onder andere veel hogere eisen stelt aan de kwaliteit van de Wabo vergunningverlening, het toezicht en de handhaving. In het verlengde hiervan moet elke overheidsorganisatie een verordening kwaliteitscriteria vaststellen.
- De mogelijke invoering van de Wet kwaliteitsborging bouw waarbij de preventieve bouwtechnische toets (bouwbesluit) door de overheid, bij de vergunningverlening en het bouwtoezicht, gefaseerd bij de private sector worden neergelegd.
- De komst van de Omgevingswet betekent dat er veel verandert. De wet bundelt bijvoorbeeld 26 bestaande wetten voor onder meer bouwen, milieu, water, ruimtelijke ordening en natuur. Het is belangrijk dat de overheid nu al begint met de voorbereidingen. Anders lukt het niet om de wet in 2019 goed in te laten gaan.
- Er zijn de afgelopen jaren diverse LEAN-trajecten geweest binnen de gemeentelijke organisatie, waardoor processen slimmer zijn ingericht. Deze trajecten zijn o.a. uitgevoerd bij vergunningverlening bouwen, toezicht bouwen en toezicht milieu.
- Etc. etc.

Het gaat stuk voor stuk om ontwikkelingen die gezamenlijk het VTH-werkveld ingrijpend hebben veranderd en het stellen van prioriteiten extra noodzakelijk maken. De vergunningverleners, toezichthouders en handhavers van de gemeente maken dagelijks keuzes die voor een steeds groter deel niet meer worden gedekt door de oorspronkelijke bestuurlijk vastgestelde kaders. Het VTH-beleidsplan 2017-2021 moet hierin verandering brengen en vervangt daarmee de handhavingsnota 2012-2016. Daarnaast wordt met deze nota invulling gegeven aan een aantal criteria die landelijk aan VTH-organisaties worden gesteld. Deze criteria zijn deels in het Besluit omgevingsrecht (Bor) vastgelegd. Op grond van artikel 7.2, eerste lid, van het Besluit omgevingsrecht stelt het bestuursorgaan uitvoerings- en handhavingsbeleid vast, met daarin aan zichzelf gestelde doelen.

De eisen zijn breder uitgewerkt in de Kwaliteitscriteria versie 2.1 (KC 2.1). De KC 2.1 draagt de gemeente expliciet op om een aantal beleidsinstrumenten te hanteren binnen een dubbele cyclus van beleidsvorming en van uitvoering, de zogenaamde "BIG-8 cyclus".



De BIG-8 is een dubbele plan-do-check-act cyclus waarbij beleid en uitvoering met elkaar verbonden worden. Door het volgen van de BIG-8 worden werkzaamheden doelmatig en planmatig uitgevoerd. Daarnaast zorgt het evaluatieonderdeel van deze cyclus ervoor dat het beleid steeds blijft aansluiten op de uitvoeringspraktijk. Deze aanpak was op grond van hoofdstuk 5 van de Wabo al voor handhaving verplicht en wordt in dit beleidsstuk ook voor vergunningen gehanteerd. Daarnaast wordt deze werkwijze doorgezet binnen de taakvelden Drank en Horeca en APV. Dit beleidsplan gaat in op de onderdelen 'prioriteiten & doelen' en 'strategie'. Die worden vervolgens in andere documenten verder uitgewerkt, zoals het jaarlijkse Programma uitvoering VTH-taken en het jaarverslag VTH-taken VTH-taken. De KC 2.1 stellen hier ook eisen aan. Alle gemeenten worden geacht aan de Kwaliteitscriteria 2.1 te voldoen. Hoe Dalfsen hiermee omgaat is te lezen in § 4.6.

3.4 Afbakening beleidsplan

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

De gemeente heeft ook ambities om zonder terug te vallen op dwingende regels haar inwoners te stimuleren de kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren. We willen in bepaalde gevallen dat ze verder gaan dan de normen waaraan we toetsen. Denk aan het bevorderen van duurzame bouw en het duurzaam gebruik, het scheiden van afval, het terugdringen van de CO₂-uitstoot en het vergroten van de verantwoordelijkheid van de inwoners voor hun directe leefomgeving. De manier waarop de gemeente deze beleidsdoelen nastreeft valt expliciet buiten de reikwijdte van het voorliggende VTH-beleidsplan.

Dit VTH-beleidsplan geldt in principe voor een periode van vier jaar, van 2017-2021. Voor zover er na die periode nog geen nieuw VTH-beleidsplan is vastgesteld, blijven de in deze nota gestelde kaders richtinggevend voor de VTH-uitvoeringsorganisatie. Daarnaast kan het met in aantocht zijnde Omgevingswet zijn dat het beleidsplan wellicht eerder dan 2021 weer herzien moet worden.

4 Strategisch beleidskader

In dit hoofdstuk is de visie van de gemeente op haar VTH-taken beschreven en zijn de belangrijkste prioriteiten op hoofdlijnen weergegeven. Daarmee wordt invulling gegeven aan het door de Kwaliteitscriteria 2.1 geëiste strategische beleidskader.

4.1 Waar praten we over in Dalfsen?

Een goed VTH-beleid begint met een goed besef van het probleem dat we met het beleid willen oplossen. De risico's die de veiligheid, leefbaarheid, aantrekkelijkheid en duurzaamheid van Dalfsense leefomgeving bedreigen vormen de kern van de uitdaging waarvoor de gemeente als uitvoerder van het VTH-beleid staat.

4.1.1 Beheersing van risico's als basis voor prioritering nalevingsbevordering

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

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

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

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

Wat we nu al weten over het nalevingsgedrag en de risico's die de gemeente loopt is opgenomen in de volgende paragrafen.

4.1.2 Het areaal

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

- Ca. 28.000 inwoners; en 11.000 huishoudens.
- In vijf kernen (Dalfsen, Nieuwleusen, Lemelerveld, Oudleusen en Hoonhorst). Daarnaast heeft de gemeente meerdere buurtschappen.
- Het grondgebied van de gemeente beslaat 16.651 ha; waarvan ca 1,32 km² water.
- Ca. 9.000 arbeidsplaatsen.
- Ca. 450 landbouwbedrijven met ca. 750.000 kippen, 93.000 varkens, 44.000 rundvee, 3.600 geiten.
- In totaal ca. 1200 bedrijven die onder de Wet milieubeheer (begrip inrichting) vallen.

De gemeente moet er op toezien dat alle gebruikers van de leefomgeving zich houden aan een groot aantal regels. De belangrijkste hiervan zijn: het omgevingsrecht, waaronder vallen: Wabo, Woningwet, Bouwbesluit 2012, Wet Milieubeheer, Wet Ruimtelijke Ordening, Activiteitenbesluit, Monumentenwet, Wet Natuurbescherming, APV, Drank- en Horecawet.

4.1.3 De risico's en bedreigingen

Om capaciteit effectief in te kunnen zetten, dient naleefgedrag te worden benoemd en gemonitord. Hier is nog een flinke slag in te halen. De huidige probleemanalyse is nog beperkt. Op de verschillende thema's zijn soms wel analyses uitgevoerd o.a. m.b.v. de Tafel van Elf methode van het Ministerie van Justitie. Dit is bijvoorbeeld gebeurd in de RUD-tool voor de inrichtingen die onder het regime van de Wet milieubeheer vallen. De gemeente gaat de komende jaren het naleefgedrag structureel monitoren zodat in volgende versies van het beleidsplan de inzet nog beter kan worden gebaseerd op dit gedrag en de risico's die daaruit voortvloeien.

4.2 Visie op het VTH-beleid

De gemeente beseft dat vergunningverlening, toezicht en handhaven iets is dat door betrokkenen als onprettig kan worden ervaren. Vergunningen vraagt men niet voor het plezier aan, controles zorgen voor soms overlast en handhaving is meestal helemaal niet leuk als het op uzelf wordt toegepast. De gemeente doet het omdat met elkaar is afgesproken dat er een veilige, gezonde, aantrekkelijke en duurzame omgeving moet zijn om te wonen, werken en leven. Soms kan het gedrag van individuele burgers of bedrijven dit streven bedreigen en een risico opleveren voor de leefomgeving. Het is dan aan

de gemeente om te zorgen dat de risico's beheersbaar blijven. Er is echter altijd een grens aan de middelen die de gemeente daarvoor kan en wil inzetten. Deze grens bepaalt daarmee ook de mate van risico die de gemeente acceptabel vindt om door de gemeentelijke samenleving te worden gedragen. De kern van het gemeentelijke VTH-beleid is daarom op dit moment:

'De risico's van niet-naleving van wetgeving en beleid op het vlak van de fysieke leefomgeving tot een minimum te beperken, gegeven de beschikbare middelen en met een minimale overlast voor de inwoners en bedrijven.'

De prioritering van de taken wordt mede bepaald door politieke voorkeur. Deze politieke voorkeur zal voortvloeien uit de missie en visie van de gemeente Dalfsen 2020: "Bij uitstek Dalfsen!". De centrale missie van de gemeente Dalfsen luidt: "Het ontwikkelen van vitale gemeenschappen in een onderscheidende woonplaats van groene signatuur". Hierbij staat de gemeente voor sociale samenhang, ruimtelijke kwaliteit en duurzaamheid.

Bron is verder ook het Raadsdocument 2014-2018 waarin de raad heeft uitgesproken dat Dalfsen een duurzame, veilige gemeente moet zijn om te wonen, werken en recreëren. Ook geeft de raad aan "een beroep te doen op de kracht van de samenleving: de burger is meer aan zet. Dit houdt ook in dat ondernemende burgers ruimte moeten krijgen van de gemeente, bijv. via korte vergunningprocedures."

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

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

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

4.3 Sturing op naleving

De gemeente ziet het beheersen van de risico's die de leefomgeving bedreigen als gedragsturing. Ze probeert het gedrag van gebruikers van de fysieke leefomgeving te beïnvloeden zodat zij zich aan de verschillende geldende regels houden. Binnen het VTH-beleid staan diverse instrumenten ter beschikking om gedrag te beïnvloeden en naleving af te dwingen. De in te zetten instrumenten zijn daarbij breder dan alleen vergunningverlening, de controles en de juridische dwangmiddelen die kunnen worden ingezet in het geval een overtreding wordt geconstateerd. Ook bij het opstellen van regels en de voorlichting daarover liggen kansen om de gebruikers van de leefomgeving het gewenste gedrag te laten vertonen. Een schematisch overzicht van de mogelijke instrumenten is weergegeven in de volgende figuur:



Daarbij gelden de volgende uitgangspunten:

- De gemeente gaat ervan uit dat het overgrote deel van de gebruikers van de leefomgeving uit zichzelf bereid is de verschillende normen die er gelden na te leven. De benadering van de doelgroep is daarom gebaseerd op het vertrouwen in hun goede bedoelingen. Niet-naleving wordt daarbij in eerste instantie gezien als een gevolg van onbekendheid met de regels en/of obstakels bij de naleving.
- Daar waar mogelijk wordt daarom gebruik gemaakt van instrumenten en middelen die recht doen aan de goede bedoelingen van de doelgroep, zoals voorlichting (zie §5.1), het wegnemen van obstakels etc.
- Alleen bij bewuste niet-naleving zal de gemeente de haar ter beschikking staande juridische sanctiemiddelen inzetten om het gewenste naleefgedrag af te dwingen.
- De gemeente neemt de gebruikers en hun bedoelingen serieus, maar verwacht ook een eigen verantwoordelijkheid. Daarbij geldt dat hoe professioneler de gebruiker is hoe meer er wordt verwacht van zijn eigen professionaliteit en verantwoordelijkheid voor de naleving van de regels, hoe strikter de gemeente zal optreden bij het toetsen aan de regels.
- De gemeente geeft de voorkeur aan een pragmatische aanpak boven een principiële aanpak: Ultieme toetssteen is de mate waarin risico's aanvaardbaar zijn en niet het principiële van de regels die ze moeten voorkomen.

4.4 Streefniveaus naleefgedrag

Wil de gemeente de capaciteit voor vergunningverlening, toezicht en handhaving zo effectief en efficiënt mogelijk inzetten, dan is het van belang dat het risiconiveau van niet-naleving dat de gemeente durft te accepteren bekend is. Een middel daarbij is het bepalen van streefniveaus voor verschillende categorieën. Welk niveau wil Dalfsen bereiken met vergunningverlening, toezicht en handhaving en op welk niveau moet het naleefgedrag van gebruikers van de fysieke leefomgeving zich bevinden? De benoeming en monitoring van deze streefniveaus voor het naleefgedrag is juist bedoeld om de VTH-inspanningen beter te kunnen richten op de beheersing van de risico's die daar het meest om vragen.

Momenteel kent Dalfsen nog geen streefniveaus en wordt het naleefgedrag nog niet structureel gemonitord. Prioritering gaat op dit moment nog op basis van beschikbare middelen / capaciteit. Met het oog op een effectieve en slimme uitvoering van de VTH-taken is het gebruik van streefniveaus wel wenselijk. Daarom zal komend jaar een overzicht gemaakt worden van streefniveaus op de verschillende onderdelen. Daarbij zal vervolgens minimaal *elke vier jaar* het naleefgedrag worden gemonitord. Reden voor deze frequentie is dat het dan weer een doorwerking kan krijgen in het nieuwe VTH-beleidsplan. Er zal echter ook *jaarlijks* een analyse worden uitgevoerd van naleefgedrag en of de gemeentelijke inspanningen effectief genoeg zijn. Bronnen hiervoor zijn de toets- en controleresultaten. Als uit deze (jaarlijkse) analyses blijkt dat gebruikers van de leefomgeving op een onderdeel structureel het nagestreefde naleefniveau halen, dan is het college bevoegd de handavingsinspanningen op dit onderdeel te beperken en de vrijkomende capaciteit in te zetten op de onderdelen waar de streefniveaus

voor het naleefgedrag nog niet worden gehaald. Als dit leidt tot aanpassing van speerpunten in het VTH-beleid, dan zal de gemeenteraad hierover via het jaarlijks aan te bieden VTH-jaarprogramma worden geïnformeerd

4.5 Regionale samenwerking

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

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

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

4.5.1 RUD / Omgevingsdienst IJsselland

Per 1 januari 2013 is de netwerk-RUD IJsselland van start gegaan. De gemeente Dalfsen is deelnemer in dit regionale samenwerkingsverband. De uitvoering van al onze VTH-taken op het gebied van milieu zijn aan deze RUD overgedragen. Daarnaast worden al onze milieuvergunningverleners en toezichthouders op inhoud aangestuurd door de RUD. De gemeente heeft de verplichting de capaciteit c.q. de middelen voor de capaciteit voor langere termijn aan de RUD ter beschikking te stellen. In RUD-verband is er een producten- en dienstencatalogus (PDC) opgesteld, waarin de kwaliteitsniveaus van de af te nemen diensten is vastgelegd. De gemeente heeft daardoor formeel alleen nog via het RUD-bestuur als één van meerdere gemeenten invloed op uitvoeringskwaliteit van de toetsen en toezichttaken die onder vlag van de RUD worden uitgevoerd.

Donderdag 22 december 2016 hebben burgemeesters en wethouders van 11 gemeenten in West-Overijssel en de gedeputeerde van Overijssel historie geschreven in het Staatshuys in Zwolle. Zij plaatsten hun handtekening onder de gemeenschappelijke regeling. Daarmee is de Omgevingsdienst IJsselland een feit. De Omgevingsdienst IJsselland wil een robuuste en deskundige organisatie zijn om een veilige leefomgeving, behoud van natuur en een schoon milieu te waarborgen. Deze Omgevingsdienst gaat de netwerk-RUD IJsselland op 1 januari 2018 voortzetten. De netwerk-RUD IJsselland wordt omgebouwd naar een openbaar lichaam. Dat betekent dat gemeentelijke en provinciale medewerkers per 2018 in dienst komen van de nieuwe omgevingsdienst. Het veranderingsproces in 2017 richt zich op de vorming en inrichting van de nieuwe organisatie, die uit circa 80 formatieplaatsen gaat bestaan.

4.5.2 Veiligheidsregio IJsselland

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

Onderdeel van de Veiligheidsregio is de brandweer. Dit betekent dat voor een deel van het proces voor de vergunningaanvragen en voor toezichtcontroles een beroep moet worden gedaan op dit samenwerkingsverband. Het gaat hier dan om advies in het voortraject of om toezicht in het toezicht- en handhavingstraject. De gemeente doet zelf het casemanagement op alle vergunningaanvragen, meldingen, klachten en handhavingzaken die voortkomen uit haar VTH-beleid voor de fysieke leefomgeving, ongeacht wie de verschillende toetsen uitvoert en vanuit welk samenwerkingsverband. Via de casemanagers worden verschillende zaken vervolgens uitgezet naar adviesorganen zoals de Veiligheidsregio.

4.6 Verordening kwaliteitscriteria 2.1

In april 2016 is de Wet VTH van kracht geworden. Het doel is een veilige en gezonde leefomgeving, door het bevorderen van de kwaliteit en samenwerking bij de uitvoering en handhaving van het omgevingsrecht. De wet is een nadere invulling van de Wabo en regelt de randvoorwaarden voor gemeenten en provincies om tot een hogere kwaliteit van handhaving te komen. Zo is het basistakenpakket van de omgevingsdiensten wettelijk vastgelegd en worden gemeenten verplicht om een verordening kwaliteit VTH te hebben. De VNG en het IPO hebben daarvoor een modelverordening opgesteld. De gemeenteraad heeft met dit model een handvat bij het opstellen van een gemeentelijke verordening over de kwaliteit van de uitvoering van taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving. In de kwaliteitscriteria 2.1 is vastgelegd waaraan de organisatie op het gebied van VTH-taken ten aanzien van het personeel (kritieke massa), het proces en de inhoud (deskundigheid) moet voldoen. Daaraan toegevoegd zijn zogenaamde 'outputcriteria', waarmee concreet omschreven moet worden wat de te behalen doelen van het beleid zijn. Het pakket bepaalt de minimaal vereiste kwaliteit, waaraan elke overheidsorganisatie die met vergunningen, toezicht en handhaving is belast, moet voldoen.

Voor de daarbij betrokken organisaties (gemeenten, provincies, omgevingsdiensten) betekent dit het toepassen van de kwaliteitscriteria 2.1 voor deskundigheid en beschikbaarheid, volgens de regel *comply or explain*: het uitgangspunt is 'voldoen', tenzij gemotiveerd wordt afgeweken, bijvoorbeeld vanwege hogere ambities, of om het eigen kwaliteitssysteem niet te doorkruisen. Het college van burgemeester en wethouders beoordeelt de kwaliteit in het licht van de beleidsdoelen, overeenkomstig de in het Besluit omgevingsrecht geregelde Big-8. De gemeenteraad houdt horizontaal toezicht op de hoofdlijnen, in het licht van het voor de leefomgeving gevoerde beleid.

In maart 2017 wordt de verordening kwaliteitscriteria aan de gemeenteraad voorgelegd. In de loop van 2017 wordt in beeld gebracht in hoeverre de gemeente Dalfsen voldoet aan de kwaliteitscriteria en waar acties benodigd zijn, zoals bijvoorbeeld samenwerking met andere (overheids)partners. Dit zal vooral gaan over de Wabo-taken die geen milieu betreffen, omdat die milieutaken immers bij de Omgevingsdienst zijn/worden belegd.

Het college moet er dus zorg voor dragen dat de regels voor de taken uniform zijn op het niveau van de omgevingsdienst. De werkgroep 'Kwaliteitsverordening' van de RUD IJsselland heeft geadviseerd de verordening conform de modelverordening vast te stellen, waarbij als thema's voor de kwaliteitsdoelen zijn benoemd:

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

De verordening die aan de raad is voorgelegd voldoet hieraan. De thema's voor de kwaliteitsdoelen zullen in het VTH-beleid nader moeten worden uitgewerkt. Een nog in te stellen regionale werkgroep zal werken aan het afstemmen van de doelen die betrekken hebben op deze thema's. Implementatie hiervan in dit beleidsplan komt daarmee te vroeg. Dit zal als apart actiepunt opgepakt worden. Daarbij wordt ook de verhouding bekeken tot de eerder genoemde streefniveaus en de mogelijkheid van beperkte inzet van middelen / capaciteit.

4.7 Omgevingswet

De Omgevingswet is in juni 2015 aangenomen door de Tweede Kamer. De verwachting is dat de wet in 2019 in werking treedt. De Omgevingswet betekent niet alleen nieuwe wetgeving, het betekent ook een andere manier van werken en een cultuurverandering. De invoering per 2019 klinkt ver weg, maar is een grote opgave. Dit betekent wel dat Dalfsen zich nu al moeten gaan voorbereiden op de implementatie. De invoering van de Omgevingswet rust op twee pijlers: de invoering van een nieuw digitaal stelsel (de Laan van de Leefomgeving) en een nieuwe werkwijze bij gemeenten, provincies en waterschappen.

De Omgevingswet integreert een groot aantal wetten en AMvB's in het fysieke domein om zo meer integraal te kunnen werken, kosten te reduceren en procedures te bekorten of overbodig te maken.

De Omgevingswet is een zogenaamde 'Kaderwet', wat betekent dat veel zaken nog uitgewerkt moeten worden in ministeriële besluiten en AMvB's. Ook zal door het vergunningvrij maken van veel activiteiten de toezichts- en handhavingslast toenemen. Kortom, de intentie van de Omgevingswet is prima en wordt ook breed onderschreven, de praktijk zal later moeten uitwijzen of de intenties ook daadwerkelijk tot de beoogde resultaten leiden.

Bij de gemeente is voor een goede implementatie van de Omgevingswet een kernteam opgericht en projectleiders voor de verschillende thema's van de Omgevingswet aangesteld. Er zijn reeds allerlei processen in gang gezet onder leiding van een programmamanager. Dit varieert van voorlichting en communicatie tot experimenteren in de zin van nieuwe Wet.

4.8 Private kwaliteitsborging bouw

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

4.9 Wet natuurbescherming

Na veel vertraging is de Wet natuurbescherming per 1 januari 2017 in werking getreden. Deze wet vervangt 3 wetten: de Natuurbeschermingswet 1998, de Boswet en de Flora- en faunawet. Met 1 wet en minder regels wordt het makkelijker om de wet toe te passen. Met de wet worden een aantal taken herschikt. Sinds 2017 bepalen de provincies wat wel en niet mag in de natuur in hun gebied. Ook zorgen de provincies vanaf deze datum voor vergunningen en ontheffingen. Wel is er een belangrijke rol voor gemeenten. Indien tevens sprake is van locatie gebonden activiteiten, haken activiteiten uit de Wet natuurbescherming eventueel aan bij de (gemeentelijke) omgevingsvergunning, in de vorm van een VVGB (verklaring van geen bedenkingen). De nu nog bestaande mogelijkheid een ontheffing of vergunning rechtstreeks bij de provincie (of ministerie) aan te vragen is daarmee vervallen.

De Wet natuurbescherming vergt het nodige van vergunningverleners en casemanagers bij gemeenten en de provincie. De nieuwe taken vergen aanvullende kennis. Van casemanagers bij gemeenten wordt aanvullende aandacht gevraagd bij de ontvankelijkheidstoets van omgevingsvergunningen. Er lopen op regionaal verband nog allerlei afstemoverleggen om hier een goede werkwijze in te vinden. Bij veel gemeenten, waaronder Dalfsen, is geen specifieke inhoudelijke kennis aanwezig van natuurbescherming/groen/ecologie. Samenwerking is dan ook een vereiste. De verwachting is dat in de loop van 2017 nieuwe werkwijzen in Dalfsen zijn geïmplementeerd of aangepast zodat er op een passende manier omgegaan wordt met de nieuwe Wet. Er wordt aan een samenwerkingsverband gewerkt om de kwaliteit toch te kunnen blijven waarborgen.

Toezicht en handhaving op de Wet liggen ook in belangrijke mate bij de provincie, echter het toezicht en de handhaving op de uitvoering van een omgevingsvergunning waarvoor een VVGB op grond is afgegeven, ligt deels bij de gemeente. Naar verwachting zal ca. 75% van het toezicht bij de provincie blijven. Dan is het dus mogelijk een goede optie om het resterende deel daar ook te beleggen. Hierover worden nog overleggen gevoerd, waarbij in 2017 meer duidelijkheid zal komen. Basiskennis moet vanzelfsprekend wel bij de gemeente aanwezig zijn (bijv. door bouwtoezicht laten constateren of bepaalde maatregelen uit vergunningvoorschriften zijn toegepast).

5 Kaders voor voorlichting en conceptaanvraag

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

5.1 Voorlichting

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

De gemeente stimuleert klanten die vragen hebben d.m.v. dienstverlening in eerste instantie zelf het beschikbare voorlichtingsmateriaal op de website(s) te raadplegen. Als de klant er op basis van het beschikbare voorlichtingsmateriaal op de website of met de hulp van het KlantContactCentrum (KCC) niet uit kan komen, wordt deze telefonisch doorverbonden met de betreffende vakspecialist of kan de klant kiezen voor een gesprek op afspraak. De gemeente werkt op afspraak om zo zelf goed voorbereid te zijn als ook de klant de gelegenheid te geven zich goed voor te bereiden. Dit werken op afspraak kan door de klant zelf worden geïnitieerd via een planningstool op de website op de daarvoor beschikbare tijdstippen. Gesprekken op afspraak vinden plaats door vakspecialisten die ook de formele aanvragen en handhavingzaken behandelen. De klant heeft in 2017 ook de mogelijkheid om gebruik te maken van de vrije inloop op het gemeentehuis op werkdagen tussen 8:30 uur en 12:30 uur. De bedoeling is om dit gaandeweg in 2017 af te bouwen en in 2018 geheel te stoppen met de vrije inloop. Vanaf 2018 is alleen werken op afspraak mogelijk.

Mocht de klant er met de beschikbare voorlichting niet uitkomen dan ziet de gemeente een fysiek overleg als een kans: een kort gesprek heeft voorkeur boven geschreven correspondentie als dit veel misverstanden in het vervolgtraject kan voorkomen. De gemeente streeft er naar om bij een afspraak de potentiële vergunningaanvrager zo'n goed mogelijke inschatting te geven van de haalbaarheid van zijn of haar initiatief. Er wordt geadviseerd om een conceptaanvraag (vooroverleg) in te dienen als de kansen van een initiatief niet ter plekke (c.q. binnen 20 minuten) goed inschat kan worden. Potentiële aanvragers van initiatieven die plaatsvinden in beschermde monumenten worden altijd geadviseerd om eerst een conceptaanvraag in te dienen. Potentiële aanvragers die een omgevingsvergunning willen aanvragen voor een bouwwerk waarvan de haalbaarheid met redelijke zekerheid al in het eerste gesprek kunnen worden ingeschat, worden ontmoedigd om een concept aanvraag in te dienen. De gemeente stimuleert aanvragers om de formele aanvraag voor een omgevingsvergunning altijd digitaal via het landelijke omgevingsloketonline in te dienen. Hierop zijn namelijk de digitale werkprocessen optimaal afgestemd wat ook tijd bespaart voor de klant.

5.2 Voorbeeld: informatie- en netwerkbijeenkomst bouwen

In 2015 is de gemeente Dalfsen gestart met een informatie- en netwerkbijeenkomst over bouw gerelateerde lokale en landelijke ontwikkelingen. De bijeenkomst werd georganiseerd door de gemeente met als doelgroep de bouwbedrijven/aannemers, teken- en architectenbureaus die werkzaam zijn in de gemeente. Deze bijeenkomst is, door zowel de gemeente als de aanwezige doelgroep, erg positief ontvangen en als wenselijk ervaren. De bedoeling is dat de gemeente jaarlijks, afhankelijk van de lokale en landelijke ontwikkelingen op het gebied van bouwen, een informatie- en netwerkbijeenkomst gaat organiseren. Tijdens deze bijeenkomst informeert de gemeente over actuele en ruimtelijke ontwikkelingen waar de gemeente mee bezig is of gaat. Ook andere thema's die op dat moment aan de orde zijn in de bouwwereld worden besproken. Na afloop is er een mogelijkheid om te netwerken en per thema met de gemeente in gesprek te gaan.

6 Kaders vergunningverlening

6.1 Inleiding

De afspraken die Dalfsen hanteert bij het toetsen van vergunningaanvragen en meldingen, met betrekking tot prioritering en diepgang van de te toetsen onderdelen van iedere aanvraag/melding staan in dit hoofdstuk.

In het formele proces van de vergunningverlening worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Na het eerste verzoek om aanvullende gegevens te verstrekken bij een niet ontvankelijke aanvraag, zal geen tweede verzoek meer komen. Wel neemt de vergunningverlener, indien mogelijk, eerst contact op met de aanvrager om hem of haar te horen waarom er geen aanvullende gegevens zijn aangeleverd.
- Als er sprake is van een negatief welstandsadvies, dan krijgt een aanvrager één kans om het bouwplan conform het advies aan te passen. Is dat niet mogelijk of gelukt, dan adviseert de vergunningverlener om de aanvraag in te trekken en een nieuwe aanvraag in te dienen. Als er geen intrekking volgt van de aanvrager, dan wordt de aanvraag vanwege het negatieve welstandsadvies geweigerd.
- De vergunningverlener neemt altijd contact op met de aanvrager als de belangenafweging negatief voor hem of haar uit dreigt te vallen, voordat de weigering wordt gemaakt en verstuurd. De vergunningverlener stimuleert de aanvrager in dergelijke gevallen om de aanvraag in te trekken en indien van toepassing legeskosten te besparen.

De gemeente Dalfsen verleent doorgaans binnen twee weken een omgevingsvergunning voor het (ver)bouwen van een woning of een bijbehorend bouwwerk. Voorwaarde is wel dat de aanvraag compleet (ontvankelijk) wordt ingediend. Mocht er toch meer tijd nodig zijn om de aanvraag te beoordelen, dan wordt de aanvrager hierover binnen twee weken geïnformeerd. Dit kan aan de orde zijn als er bijvoorbeeld strijd is met het geldende bestemmingsplan, de welstandnota of het bouwbesluit.

6.2 Kaders toetsing bouwen, ruimtelijke ordening, aanleg, slopen en brandveilig gebruik

6.2.1 Ruimtelijke ordening

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 afwijking die voorkomen op de kruimellijst zoals opgenomen in Bijlage II, artikel 4 van het Besluit omgevingsrecht (Bor), of
- grote buitenplanse afwijkingen met een projectbesluit.

Daarbij geldt dat bij projectbesluiten de afweging voorsnog ook voorgelegd wordt aan het college van B&W. 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.

6.2.2 Welstand

In de welstandnota van de gemeente Dalfsen is bepaald hoe de bebouwing er uit moet zien, om de ruimtelijke kwaliteit te borgen. Alle aanvragen met een bouwactiviteit worden ambtelijk of door de gemeente benoemde stadsbouwmeester van Het Oversticht Zwolle aan het geldende welstandsbeleid van de welstandnota getoetst. De welstandnota bestaat uit 5 landelijke deelgebieden en de kernen zijn

opgedeeld in 7 deelgebieden. Ieder gebied heeft een eigen karakter d.m.v. welstandscriteria gekoppeld aan beschrijvingen en waarderingen (ambitieniveaus). Er gelden twee ambitieniveaus, basis en hoog. Een basis ambitieniveau geldt voor die gebieden waar meer (ontwikkelings)mogelijkheden zijn. Daar waar die mogelijkheden beperkter zijn vanwege hoge ruimtelijke kwaliteit, geldt het ambitieniveau 'hoog'. De ambitieniveaus zijn vertaald in de criteria, waarbij telkens naar de kenmerken van het specifieke gebied wordt gekeken.

De stadsbouwmeester van Het Oversticht Zwolle heeft, elke twee weken, een inloopochtend op het gemeentehuis om bouwinitiatieven in relatie tot het welstandsbeleid te overleggen met klanten en de gemeente. Vooroverleg in een vroeg stadium van planontwikkeling werkt beter dan toetsing achteraf. Daarom wordt een vooroverleg door de gemeente gestimuleerd en is er een mogelijkheid om een conceptaanvraag (vooroverleg) in te dienen.

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

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

De welstandsnota geldt voor een periode van maximaal tien jaar. Tussentijds kan de gemeenteraad de nota wijzigen dan wel aanvullen. Dit zal vooral voorkomen indien criteria en richtlijnen worden ontwikkeld als een onderdeel van nieuwe en grotere projecten. Het welstandsbeleid en de welstandsnota wordt jaarlijks geëvalueerd. Het college van burgemeester en wethouders en de commissie van Het Oversticht stellen hiervoor jaarlijks een rapportage (jaarverslag VTH-taken) op over het voorgaande kalenderjaar en leggen deze voor aan de gemeenteraad. Onderdeel van deze evaluaties is een jaarlijks overleg van de welstandscommissie / de stadsbouwmeester met het college van burgemeester en wethouders.

6.2.3 Bouwbesluit 2012

Het Bouwbesluit 2012 geeft landelijk geldende regels voor de technische eisen waaraan bouwwerken dienen te voldoen. De gemeente hanteert, net als andere gemeenten, voor het toetsen van vergunningaanvragen aan het Bouwbesluit 2012 de methodiek van het Landelijk ToetsProtocol (LTP) zoals die is ontwikkeld onder de verantwoordelijkheid van de Vereniging BWT Nederland. Deze bouwbesluit-toetsingslijsten (matrix) heeft kolommen voor alle hoofdgebruiksfuncties, die het Bouwbesluit 2012 kent. Elke afdeling in het Bouwbesluit 2012 heeft in de matrix een rij. Voor zover van toepassing vermeldt elke cel een score de vastgestelde toetsniveau: een 1, 2, 3 of 4.

- *Niveau 1: snel.* Bij een snelle beoordeling wordt er niet zozeer gekeken naar de inhoudelijke berekeningen, maar wordt er meer gelet op de aanwezigheid ervan.
- *Niveau 2: visueel.* Bij het visueel beoordelen wordt er wel aandacht besteed aan de uitgangspunten van de berekening zonder deze inhoudelijk te controleren.
- *Niveau 3: representatief.* 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, maar dat er enkele belangrijke onderdelen uitgehaald worden die dan geheel getoetst worden.
- *Niveau 4: integraal.* Bij het geheel toetsen is het de bedoeling dat vrijwel alles van het desbetreffende onderdeel gecontroleerd en nagerekend wordt.

Het feitelijke toetsproces voltrekt zich stapsgewijs waardoor alle kolommen van de bouwbesluit-toetsingslijsten worden getoetst.

Dit protocol is speciaal ontwikkeld om te kunnen differentiëren in toets-intensiteit per onderdeel van het Bouwbesluit 2012, al naar gelang het bouwwerktype en de risico's die men voorziet. Hierdoor hoeft een aanvraag niet meer op alle onderdelen volledig (100%) aan het Bouwbesluit 2012 getoetst te worden. Gemeenten mogen dus variëren in de mate van diepgang waarin op onderdelen van het Bouwbesluit 2012 wordt getoetst op basis van de eigen risico-inschattingen en beschikbare toetscapaciteit. Het is van belang, in het kader van kwaliteitsnormering, bewijslast en communicatie met de aanvrager of opdrachtgever (klant) in het geval het bouwplan niet in overeenstemming is met het Bouwbesluit 2012,

dat de gemeente laat zien op welke wijze aanvragen worden getoetst en op welke onderdelen en niveau bouwtoezicht is gericht.

De bouwbesluit-toetsingslijsten worden door de eenheid Publiekdienstverlening geactualiseerd als er landelijke wijzigingen worden doorgevoerd in het Bouwbesluit 2012. Conform de algemene speerpunten van de raad, met aanvullend de ervaringen van de vergunningverleners en toezichthouders, zijn de bouwbesluitonderdelen; “veiligheid” (trap, vloerafscheiding en hellingbaan), “energiezuinigheid” (thermische isolatie en energieprestatie) en “bruikbaarheid” (verblijfsgebied en verblijfsruimte) de afgelopen jaren intensiever gewaardeerd. Op enkele onderdelen van de hoofdstukken: “gezondheid” (o.a. wering van vocht, toe- en afvoer verbrandingslucht en het weren van ratten & muizen) en “bruikbaarheid” (opstelplaats stooktoestel) is een marginale toetsing afgesproken mede aan de hand van de positieve praktijkervaring van de toezichthouders op deze onderdelen.

Tevens zijn de kolommen “toezicht” en “controle” toegevoegd aan de bouwbesluit-toetsingslijsten welke, na de vergunningverlening, als controlelijsten door de toezichthouders gebruikt worden. Daarbij zullen de kolommen; *opmerkingen*, *voorwaarden* en bij bestaande bouw de benodigde *ontheffingen* door de vergunningverlener worden vastgelegd zodat deze bijzonderheden ook na de besluitvorming voor de toezichthouder inzichtelijk zijn en expliciet gecontroleerd kunnen worden. De bouwbesluit-toetsingslijsten zijn in de bijlage A van dit VTH-beleidsplan opgenomen.

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

6.2.4 De gemeentelijke bouwverordening

De gemeente heeft een bouwverordening (3^e wijziging, datum inwerkingtreding 1 januari 2015) waarin nog een beperkt aantal voorwaarden staan waaraan bouwwerken dienen te voldoen. Het gaat hier bijvoorbeeld om regels met betrekking tot de rooilijnen/voorgevels van gebouwen en minimale afstanden tussen bebouwing voor zover de bestemmingsplannen daar niet in voorzien. De verwachting is dat deze bouwverordening op termijn zal verdwijnen. De aspecten die de gemeente met deze verordening regelt zullen zoveel mogelijk worden ingebracht in nieuwe bestemmingsplannen en/of het toekomstige omgevingsplan die onder het regime van de nieuwe Omgevingswet gemaakt wordt. Zolang de bouwverordening nog bestaat zal iedere aanvraag om een bouwactiviteit volledig aan de daarin opgenomen voorschriften worden getoetst. In de bouwbesluit-toetsingslijsten is de bouwverordening daarom ook (nog) genoemd.

6.2.5 Meldingen sloop en asbestverwijdering

De gemeente heeft de taak risico's die kunnen ontstaan bij de sloop van bouwwerken en asbestverwijdering beheersbaar te houden. Mensen die dergelijke activiteiten willen uitvoeren zijn wettelijk verplicht dit minimaal vier weken van te voren te melden conform het Bouwbesluit 2012 art. 1.26 en/of het Asbestverwijderingsbesluit 2005. De gemeente beoordeelt alle meldingen in ieder geval 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 op de hoogte middels een brief van de uitkomst van de toets die op de melding is uitgevoerd. Per 2018 zal deze taak geheel bij de Omgevingsdienst worden belegd.

6.2.6 Bouwleges

De gemeente brengt leges in rekening voor de behandeling van aanvragen voor omgevingsvergunningen waarin sprake is van vergunningsplichtige activiteiten zoals o.a. '(ver)bouwen van een bouwwerk', 'handelen in strijd met regels Ruimtelijke Ordening', 'het uitvoeren van werk of werkzaamheden (aanleg)', 'kappen', aanpassen, verstoren of slopen van een 'monument' en activiteiten die ook onder de APV legesplichtig zijn. De hoogte van de leges en de berekening ervan is geregeld in de legesverordening van de gemeente. Deze wordt jaarlijks opnieuw vastgesteld. Tegen de hoogte en wijze van totstandkoming van de opgelegde leges kan bezwaar gemaakt worden.

De gemeente neemt in principe de door de aanvrager opgegeven bouwsom voor het (ver)bouwen van een bouwwerk als basis voor de legesberekening mits deze opgave van de bouwkosten niet meer dan

10% afwijkt t.o.v. de kengetallen op basis van de marktprijzen zoals opgenomen in de ROEB-lijst. Zie bijlage B voor het processchema die door de gemeente wordt toegepast voor de berekening van de bouwleges. De ROEB-lijst wordt doorgaans jaarlijks bijgewerkt en opnieuw vastgesteld samen met de legesverordening. Alleen bij afwijkingen van meer dan 10 %, zal de gemeente aan de hand van de marktprijzen zoals opgenomen in de ROEB-lijst zelf de bouwkosten berekenen/vaststellen en de aanvrager hiervan op de hoogte brengen. De legesheffing zal dan ambtshalve op deze berekening worden gebaseerd.

Indien vergunningen op de nominatie staan om te worden geweigerd, dan neemt de gemeente contact op met de aanvrager. De aanvrager wordt in dit geval geadviseerd de aanvraag in te trekken. Hierdoor bespaart de aanvrager op de leges, maar ziet hij tevens af van de mogelijkheid bezwaar aan te tekenen tegen de eventuele weigeringsbeschikking.

6.2.7 Brandveiligheid en gebruik

Alle aanvragen met een bouwactiviteit en/of brandveilig gebruik (voormalige gebruiksvergunning) die niet binnen het overeengekomen basistakenpakket van de Veiligheidsregio IJsselland vallen, worden door de gemeente zelf getoetst op de brandveiligheidsaspecten. Alleen de complexe aanvragen voor omgevingsvergunning, die deel uit maken van het basistakenpakket, worden altijd ter advies aan de Veiligheidsregio IJsselland voorgelegd. Het advies van de Veiligheidsregio neemt de gemeente doorgaans geheel over. De Veiligheidsregio blijft een oproepbare adviesfunctie houden en voor de gemeente een vraagbaak, met name voor de omgevingsvergunningen brandveilig gebruik. Daarbij wordt er vanuit de gemeente, voor een dag in de week, een flexwerkplek beschikbaar gesteld vanuit de eenheid Publiekdienstverlening aan de Veiligheidsregio IJsselland. De interne aanwezigheid van de Veiligheidsregio IJsselland komt de samenwerking m.b.t. brandveiligheid ten goede en maakt de afstemming toegankelijker.

6.3 Kaders toetsing milieuactiviteiten

Voor het thema milieu geldt dat een landelijk overeengekomen basistakenpakket vanaf 1 januari 2013 wordt uitgevoerd binnen de Netwerk-RUD IJsselland, per 2018 de Omgevingsdienst IJsselland. Hieronder vallen in ieder geval de afhandeling van milieuvergunningen en milieumeldingen conform het Activiteitenbesluit en de toezichtscontroles. De partners (gemeenten) binnen de Netwerk-RUD IJsselland bepalen de toetsniveaus en na te streven toetskwaliteit van de milieucomponent in de aanvragen omgevingsvergunning en de meldingen Activiteitenbesluit (het zogenaamde adequate niveau).

Om de werklast van de gemeentelijke medewerkers die voor de RUD werkzaam zijn, te kunnen bepalen wordt in RUD-verband gebruik gemaakt van de zogenaamde Producten Diensten Catalogus (PDC). Hierin staan kentallen genoemd voor de milieuproducten. De PDC dicteert daarmee in principe het kwaliteitsniveau en intensiteit waarop vergunningaanvragen met milieucomponenten en meldingen op basis van het Activiteitenbesluit worden beoordeeld. Op basis van het bedrijvenbestand in combinatie met de kentallen kan de werklast voor onder meer het verlenen van omgevingsvergunningen (uitgebreide en reguliere procedure) en het afhandelen van meldingen in het kader van het Activiteitenbesluit worden bepaald. De PDC vormt daarmee ook de basis voor de verrekeringen die tussen de gemeente en de netwerk-RUD plaatsvinden ter financiering van de uitgevoerde toetsen.

Per 2018 zal het e.e.a. meer centraal worden geregeld vanuit de gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst die dan operationeel zal zijn.

6.4 Kaders toetsing vergunningaanvragen APV en bijzondere wetten

In de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) heeft de gemeente de mogelijkheid om activiteiten die in de leefomgeving plaatsvinden aan extra regels te binden. Voor een aantal activiteiten eist de APV expliciet dat vooraf een vergunning wordt aangevraagd. Door deregulering is dit aantal activiteiten de afgelopen jaren aanzienlijk afgenomen. Op dit moment is de gemeente overigens aan het experimenteren in het kader van de Omgevingswet om de activiteit 'kappen' (vellen van een houtopstand) over te nemen vanuit de APV in nieuwe bestemmingsplannen. De overige activiteiten die vergunningplichtig zijn onder de APV incl. de bijzondere wetten en dat blijven met de Omgevingswet worden hieronder beschreven.

6.4.1 Evenementen

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

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

6.4.2 Drank en horeca

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

6.4.3 APV-overig

Alle overige vergunningen die op basis van de APV, bijzondere wetten en/of andere gemeentelijke verordeningen worden aangevraagd, worden geheel getoetst aan de vigerende (gemeentelijke) regels.

6.4.4 Wet Bibob

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

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

6.4.5 Mediation

De gemeente heeft een actief mediationbeleid met betrekking tot geschillen die voortkomen uit de vergunningverleningsprocedures. De gemeente benadert partijen die bezwaar willen maken tegen een vergunningbeschikking altijd telefonisch of in persoon om te verkennen of er zonder juridische procedure een oplossing kan worden gevonden voor de punten waartegen de bezwaren zich richten.

Een pool van interne medewerkers is speciaal getraind om deze vorm van mediation uit te voeren.

7 Kaders voor de uitvoering van toezicht

7.1 Op weg naar meer integraal toezicht

De gemeente zet met het VTH-beleid in op een slimmere en meer integrale aanpak van de risico's die de leefomgeving bedreigen. De gemeente wil met de bestaande capaciteit meer controles kunnen uitvoeren, maar vooral toegespitst op de domeinen en onderdelen waar het naleefgedrag de nog op te stellen streefniveaus niet haalt (zie § 4.4). Dit is een ontwikkelproces waarbij de gemeente structureler en directer van haar interventies en de effecten op het naleefgedrag wil leren.

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

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

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

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

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

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

7.2 Toezicht bouw, aanleg en sloop

7.2.1 Toezicht op bouwactiviteiten na vergunningverlening

Voor het toezicht op de realisatie van bouwplannen, waarvoor een omgevingsvergunning is afgegeven, wordt als uitgangspunt gebruik gemaakt van het landelijk toezichtsprotocol (ITP). De gemeente heeft binnen dit protocol een eigen toezichtsniveau vastgesteld die aansluit bij het protocol dat is ontwikkeld om te kunnen differentiëren in intensiteit per onderdeel van het Bouwbesluit 2012 bij vergunningverlening (zie ook hoofdstuk 6.1.3 Bouwbesluit 2012). Hierdoor hoeft een aanvraag en de hierop volgende controlezaak niet meer op alle onderdelen volledig (100%) aan het Bouwbesluit getoetst en gecontroleerd te worden. Tevens zijn alle toezichtmomenten geschrapt voor de onder de Wet kwaliteitsborging toegepaste 'categorie 0' bouwwerken die in omvang net niet als vergunningsvrij zijn aangemerkt volgens bijlage II van het Besluit omgevingsrecht. Kortom waarvan de aard van het bouwwerk geen bedreiging vormt voor de veiligheid en waarvoor blijkt dat de markt deze zelf (goed) regelt. Hierbij kan gedacht worden aan dakkapellen, aanbouwen, erkers, erfafscheidingen ect. Wanneer sprake is van de realisatie van een omgevingsvergunning die betrekking heeft op een monument, dan wordt in principe altijd toezicht gehouden, tenzij het een bouwwerk betreft dat niet zelf een monumentale status heeft, maar alleen in de nabijheid van het monument wordt gerealiseerd.

De bouwbesluit-toetsingslijsten bevatten voor toezicht op de bouwactiviteiten essentiële kolommen zoals; 'voorwaarde', 'toezicht' en 'controle'. De vergunningverlener die de bouwbesluittoets heeft gedaan kan in de kolom 'voorwaarde' aangeven welke voorwaarden worden opgenomen bij de omgevingsvergunning en extra aandacht verdienen tijdens het toezicht op de bouwactiviteit. In de kolom 'toezicht' kan de toezichthouder per onderdeel eigen opmerkingen vermelden die tijdens een

(eind)controle zijn geconstateerd en de kolom 'controle' wordt toegepast om de gehele bouwbesluittoets af te vinken op basis van een visuele (eind)controle bijvoorbeeld tijdens de oplevering van het bouwwerk. Dit betekent dat aan de hand van de vergunde tekening wordt gekeken in de praktijk of het bouwwerk op de juiste wijze is gerealiseerd.

De bouwbesluit-toetsingslijsten zijn in bijlage A opgenomen. De constructiegegevens worden meestal uiterlijk drie weken voor aanvang van de bouwwerkzaamheden ingediend bij de gemeente. Deze constructiegegevens worden op hoofdlijnen gecontroleerd en daarbij steekproefsgewijs en bij complexe bouwwerken volledig nagerekend door externe constructeurs voordat de gemeente goedkeuring verleend.

7.2.2 Toezicht op bestaande bouwwerken en illegale bouw

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

7.2.3 Toezicht op brandveilig gebruik

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

7.2.4 Illegale bouwwerken bij recreatiewoningen

Het toezicht op de illegale bijbehorende bouwwerken en permanente bewoning van recreatiewoningen staat hoog op de agenda van de gemeente Dalfsen. In 2014 is een inventarisatie gemaakt van illegale bouwwerken bij recreatiewoningen. Het gaat met name om de vrijstaande bijbehorende bouwwerken, welke expliciet zijn verboden in het bestemmingsplan 'recreatieterreinen en recreatiewoningen gemeente Dalfsen'. Gelet op de beschikbare capaciteit gaat de gemeente per recreatiegebied de handhaving planmatig oppakken. In het voorjaar 2015 is de start gemaakt met het aanpakken van het recreatieterrein Nierveer. Deze planmatige handhavingsaanpak per recreatieterrein loopt de komende jaren door totdat alle recreatieterreinen zijn aangepakt. Eventuele vervolgstappen op het gebied van preventief toezicht m.b.t. de recreatieterreinen zullen in de na-evaluatie worden meegenomen.

7.2.5 Toezicht en handhaving naar aanleiding van geconstateerd illegaal gebruik, strijd met bestemmingsplan

Komende jaren zal toezicht en handhaving ook op het gebruik van recreatiewoningen voor permanente bewoning een belangrijk speerpunt zijn. In 2014 is een quickscan uitgevoerd. Uit deze quickscan zijn 75 adressen naar voren gekomen waar een vermoeden bestaat van permanente bewoning. Voor deze adressen is een start gemaakt voor een systematisch handhavingstraject. Daarbij zullen de toezichthouders regelmatig een 'algemene controle' uitvoeren om ook nieuwe gevallen te constateren.

7.2.6 Illegaal gebruik gemeentegrond

Een ander project dat in 2015 is gestart, is het illegaal gebruik van gemeentegroen door burgers. Dit betreft een privaatrechtelijke kwestie. In 2015 zijn 30 percelen in de bebouwde kom opgepakt waarbij verdere handhaving niet nodig was. Vanaf 2017 worden de overige 270 percelen behandeld door de eenheid Openbare Ruimte. De verwachting is dat in enkele gevallen ook handhavingzaken zullen

volgen doordat mensen bouwwerken hebben opgericht op gemeentegrond en deze grond al dan niet willen aankopen.

7.2.7 Toezicht op sloop en asbestverwijdering

De gemeente voert controles uit bij sloopwerkzaamheden op locatie om te bepalen of de sloopactiviteiten conform de voorschriften worden uitgevoerd en dan met name de locaties waarbij asbestsanering aan de orde is. De controleurs zullen uit veiligheidsoverwegingen geen controles of metingen uitvoeren op de slooplocatie zelf. Men blijft buiten de afzetting. De controles beperken zich daarom tot de maatregelen m.b.t. de veiligheid van omwonenden en voorbijgangers en de aanwezigheid van de juiste papieren en certificaten van de uitvoerende aannemers. Bij vermoedens van onveilige situaties binnen de afzetting zal contact worden opgenomen met de Arbeidsinspectie. Omdat niet alle slooplocaties met de aanwezige capaciteit kunnen worden bezocht wordt de volgende prioritering gehanteerd bij het kiezen van de slooplocaties waar controles worden uitgevoerd:

- 1 **Illegale sloop:** Signalen van derden die er op duiden dat er ergens sloopactiviteiten plaatsvinden die niet vooraf zijn gemeld, maar die qua omvang wel onder de meldingsplicht vallen, krijgen de hoogste prioriteit. De kans is hier het grootst dat partijen zich niet aan de veiligheids- en asbestverwijderingsvoorschriften houden en daardoor een direct risico kunnen vormen voor de omgeving.
- 2 **RUD-beleid:** Instructies van de RUD om bepaalde (al dan niet gecertificeerde) aannemers vaker, eerder of beter te controleren worden vervolgens gebruikt bij het bepalen van controleprioriteiten. Reden hiervoor is dat asbest aan verplichte wettelijke taak voor de Omgevingsdienst zal zijn en hierop vooruitlopend de RUD al werkt met een kennispunt asbest.
- 3 **Uitvoerdersgerichte programmering:** De gemeente streeft er naar om jaarlijks iedere afzonderlijke uitvoerder van de asbestverwijderings- en/of sloopactiviteiten minimaal één maal en zo mogelijk tweemaal op locatie te controleren. Daarbij zullen aannemers die voor het eerst een sloop- of asbestverwijderingsproject in de gemeente uitvoeren als eerste worden bezocht.

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

7.3 Toezicht milieu

Het milieutoezicht wordt uitgevoerd onder de verantwoordelijkheid van de RUD IJsselland en per 2018 volledig overgedragen aan de Omgevingsdienst. De gemeente reserveert globaal 80% van de beschikbare toezichtcapaciteit (milieu) voor de naleving van de milieuregelgeving voor het uitvoeren van preventief programmatisch toezicht bij de bedrijven die onder het regime van de Wet milieubeheer vallen. De overige 20% van de capaciteit wordt ingezet voor het reactief toezicht, jaarlijkse speerpunten in het toezichtbeleid en overige toezichtstaken.

7.3.1 Programmatisch toezicht

Voor het toezicht op de naleving van milieuvoorschriften door bedrijven geldt dat de gemeente in beginsel de prioritering volgt die is vastgesteld in het regionale ambitieniveau, dat binnen de RUD IJsselland is ontwikkeld en wordt toegepast. De bedrijven zijn in een RUD-tool gecategoriseerd en er is op basis van een risicoanalyse een controlefrequentie bepaald. De gemeente Dalfsen neemt deze uitwerking 1 op 1 over en hanteert met het oog op een gelijk regionaal speelveld geen eigen ambitieniveaus. In bijlage C is de huidige controlefrequentie per branche opgegeven.

Vanuit de RUD's IJsselland en Twente wordt in 2017 de bestaande risicoanalyse geëvalueerd en zal hierop volgend een nieuwe ontwikkeld worden. De nieuwe risicoanalyse geldt in principe voor de periode 2018-2022. Aanleiding hiervoor is de constatering dat de indeling in risicoklassen niet altijd matcht met het beleefde risico. Zo zijn er nu bedrijven waar men voor het gevoel te vaak en bedrijven waar men voor het gevoel juist niet vaak genoeg komt. Dit leidt er toe dat de uit de risicoanalyse gevolgde bezoekfrequenties niet door alle RUD-partners worden gehanteerd. Daarnaast wordt vanuit de wet VTH voorgeschreven dat het bevoegd gezag periodiek haar risicoanalyse evalueert.

Het aanpassen van de risicoanalyse gebeurt binnen de context van de overgang van de RUD van netwerkorganisatie naar een gemeenschappelijke regeling. Hoewel het project binnen zowel RUD IJsselland als RUD Twente gelijktijdig zal worden uitgevoerd, zal de aanpassing van de risicoanalyse voor beide RUD's afzonderlijk worden gedaan.

Uitgangspunt voor de herziening van de risicoanalyse is dat het huidige model in de basis goed is. Echter in de praktijk loopt men tegen een aantal knelpunten aan. De herziening is er op gericht om deze

knelpunten te identificeren en te kunnen (her)benoemen. Op basis van deze resultaten zal een voorstel gedaan worden tot het, op onderdelen, aanpassen van de huidige controlefrequenties. Het huidige risicomodel betreft een statisch model waarbij aan de hand van een multi criteria-analyse met een variabel gewicht bedrijven in vier verschillende risicoklassen worden verdeeld.

De risicoanalyse wordt volgens de wet vastgesteld voor een periode van vier jaar. Het werkveld van milieutoezicht is op dit moment zeer dynamisch. De overgang naar een Omgevingsdienst op basis van een gemeenschappelijke regeling, het integreren van bedrijfsvoeringssystemen, ontwikkelingen op het gebied van informatiegestuurde handhaving en ketentoezicht en het van kracht worden van de Wet VTH, maken dat het niet uitgesloten is dat gedurende de nieuwe looptijd van de risicoanalyse deze alsnog weer bijgesteld moet worden.

7.3.2 Reactief toezicht (milieuklachten)

Een klacht met betrekking tot milieuoverlast van inrichtingen die vallen onder het regime van de Wet milieubeheer, wordt opgepakt als ware het een verzoek tot een toezichtcontrole. De gemeente beoordeelt dit verzoek waarbij wordt besloten of de melding/klacht direct wordt opgepakt, een controle op een ander moment wordt ingepland - bijvoorbeeld in het kader van het reguliere toezicht - of van controle op locatie wordt afgezien. De gemeente doet altijd verslag aan degene die de klacht heeft ingediend, over wat er met de klacht of melding wordt gedaan. Alleen wanneer de klacht anoniem is ingediend, wordt hiervan afgezien.

Op basis van de opgedane ervaringen in voorgaande jaren wordt rekening gehouden met circa 100 jaarlijks te behandelen klachten met betrekking tot inrichtingen.

7.3.3 Branchegericht en situatiespecifiek milieutoezicht

Naast de reguliere bedrijfsbezoeken op basis van de handavingsplanning, voeren toezichthouders ook branchegerichte en situatiespecifieke toezicht uit. Hiermee is ca 20% van de beschikbare capaciteit gemoeid. Hoe deze 20% aan toezichtcapaciteit voor de milieuspecialismen wordt ingezet wordt per jaar in het Programma uitvoering VTH-taken door het college van B&W vastgesteld op basis van:

- De evaluaties van de monitoringgegevens, risicosignalen, klachten en toezichtresultaten uit de voorgaande periode (c.q. het voortschrijdend inzicht in het nalevingsgedrag).
- De speerpunten die in RUD-verband worden aangewezen als prioriteit en/of die in RUD-verband gezamenlijk met andere gemeenten worden opgepakt.
- Afspraken met andere handavingspartners zoals (milieu)politie, arbeidsinspectie en/of Voedsel en Waren Autoriteit.
- De mogelijkheden die er zijn om op te trekken of samen te werken met de toezichthouders bouw en APV.

De themagerichte en samen met andere ketenpartners op te pakken toezichtactiviteiten worden zoveel mogelijk gecombineerd met de regulier ingeplande controlebezoeken c.q. ter vervanging van de regulier ingeplande controlebezoeken.

7.4 Toezicht APV en bijzondere wetten

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

Binnen dit onderdeel waren tot 2017 toezichthouders van het samenwerkingsverband THV (Toezicht en Handhaving Vechtdal) ingezet om toe te zien op de naleving van deze regels. Deze personen houden zich bezig met het gedrag van de burger in de openbare ruimte van Dalfsen, met als doel Dalfsen veiliger en leefbaarder te maken. Per 2017 is dit samenwerkingsverband beëindigd, waardoor er naar een oplossing gezocht moet worden.

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

- Toezicht op verleende vergunningen: Hierbij wordt vooral gecontroleerd of de vergunningvoorwaarden worden nageleefd.
- Thematisch toezicht: Hierbij wordt een controleactie gezet op een thema dat op dat moment als speerpunt geldt in het toezichtprogramma.
- Surveillancetoezicht: Hierbij wordt gereageerd op slecht naleefgedrag dat toezichthouders constateren wanneer zij toevallig in de buurt zijn.

- Reactief toezicht: Hierbij reageren de toezichthouders op klachten, meldingen en andere signalen over incidenten die bij de gemeente binnenkomen.

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

7.4.1 Toezicht op vergunningen

Onder de categorie toezicht op vergunningen valt het toezicht op:

- de bedrijven en organisaties met een drank- en horeca vergunning;
- de bedrijven en organisaties met een vergunning op basis van de wet op de kansspelen;
- evenementen (§ 7.4.3), en
- weekmarkten.

7.4.2 Toezicht op de horeca

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

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

7.4.2.1 Toezicht alcoholverstreking en schenktijden

De invoering van de nieuwe Drank- en Horecawet (DHW) per 1 januari 2013 heeft op meerdere onderdelen consequenties gehad. Eén van de belangrijkste wijzigingen is dat toezicht en handhaving naar de gemeente is gegaan. Controle op de inrichtingseisen van horecagelegenheden lag al bij de gemeente. Tot 1 januari 2014 hadden gemeenten de tijd om door de raad een verordening vast te laten stellen waarin tenminste regels zijn opgenomen voor paracommercie. Naast de verplichte regels ten aanzien van paracommercie zijn er in de wet ook wijzigingen die door gemeenten al dan niet overgenomen kunnen worden (in een verordening). Deze betreffen alcoholmatiging. De verordening is op 16 december 2013 door de raad vastgesteld. In december 2013 is door de burgemeester ook het handavings- en sanctiebeleid vastgesteld. In maart 2014 is het Preventie- en handavingsplan alcohol vastgesteld door de raad.

De gemeente heeft zelf geen gecertificeerde alcoholcontroleurs in dienst. Er is in de begroting vanaf 2014 jaarlijks structureel budget beschikbaar voor toezicht op de DHW. Dit wordt opgevuld door RUD-controles op leeftijdsgrenzen af te nemen (via het RUD kennispunt DHW).

De uitgangspunten en ambities van Dalfsen voor toezicht en handhaving zijn:

- Naleving van de normen uit de DHW en drank- en horecaverordening en het behouden/verhogen van naleefniveau van regels door doelgroepen.
- Bedrijven en burgers zijn in eerste aanleg zelf verantwoordelijk voor regelnaleving, zoveel mogelijk zelfregulering toepassen.
- Er wordt eerst ingezet op het preventieve spoor; toezicht en handhaving wordt ingezet om regelnaleving te verbeteren.
- Waar nodig treedt de gemeente bij niet-naleving consequent en hard op. Wie niet mee wil werken aan eigen verantwoordelijkheid en zelfregulering, moet voelen. Daarom: lik op stuk beleid hanteren.
- Verdere professionalisering van toezicht en handhaving, versterken van de ontwikkelcyclus.

Toezicht vindt plaats bij zowel reguliere horeca (cafés, restaurants), para-commerciële horeca (verenigingen/instellingen, kulturhuzen, etc.) als bij evenementen.

Begin 2016 is binnen het RUD-kennispunt Drank en Horeca een evaluatie geweest van de eerste twee jaren waarin is samengewerkt. Hierbij kwam naar voren dat de samenwerking aanvankelijk stroef verliep, mede door een gebrek aan toezichthouders. Nu, eind 2016, is dit helaas nog steeds zo. Naar inzicht van Dalfsen laat het toezicht op sommige punten steken vallen. Er zullen hardere afspraken worden gemaakt voor de planning 2017. Daarbij geldt tevens dat dit een overgangsjaar wordt, omdat nog niet duidelijk is waar DHW-toezicht per 2018 een plek zal krijgen. Gaat dit als taak naar de Omgevingsdienst, of moeten gemeenten dit alsnog zelf oplossen, al dan niet in samenwerkingsverband?

Naast de belangrijke leeftijdscontroles wil de gemeente aanvullend onderzoek uit laten voeren waarbij onder vooraf geselecteerde para-commerciële lokaliteiten de naleving van de voorgeschreven schenktijden, zoals gesteld in de Drank- en Horecawet, worden getoetst. In dit onderzoek wordt tegelijkertijd het naleven van de verplichte leeftijdsvaststelling bij schenken van alcoholische drank aan niet onmiskendbaar 18-jarigen betrokken. Voor dit traject heeft de raad ook jaarlijks structureel budget beschikbaar gesteld. Dit project is eind 2016 gestart, de resultaten zijn daarom nog niet helemaal bekend. Daarmee is ook nog niet zeker hoe dit in 2017 verder opgepakt wordt. Slaagt het project, dan ligt voortzetting voor de hand.

7.4.3 Toezicht op evenementen

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

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

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

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

7.4.2 Thematisch toezicht

Op basis van de analyses van het naleefgedrag worden jaarlijks speerpunten benoemd die extra aandacht krijgen bij het buitentoezicht. Hiervoor zijn de inzichten over het naleefgedrag op de verschillende domeinen de belangrijkste input. Een eerste aanzet hiervoor wordt in 2017 gegeven (zie § 4.4). Deze speerpunten worden als toezichtthema's vastgesteld in het jaarlijkse Programma uitvoering VTH-taken door het college. Onder de speerpunten worden in ieder geval ook verstaan:

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

7.4.3 Reactief toezicht

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

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

- toezicht op bepaalde categorieën verleende vergunningen en ontheffingen waaronder:
 - o verleende kapvergunningen
 - o ontheffingen stookverbod
 - o standplaatsvergunningen

- overlast van honden;
- illegale dumpingen van afval en zwerfvuil;
- illegale reclame-uitingen;
- illegale houtkap;
- illegale afvalverbranding;
- illegaal kamperen en aanmeren;
- langdurig geparkeerde aanhangwagens, caravans en andere recreatievoertuigen
- overige verkeers- en openbare orde voorschriften uit de APV;
- zelfstandige controleacties die vanuit het beheer van de basisregistraties worden opgedragen;
- illegale bewoning en bouwwerken.

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

8 Nalevingstrategie (handhaving, sancties, gedogen)

8.1 Inleiding

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

8.2 Handhaving- en sanctiestrategie

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

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

Bestuursrechtelijke instrumenten zijn:

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

Strafrechtelijke instrumenten zijn:

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

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

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

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

Het college van Dalfsen heeft de LHS in augustus 2015 vastgesteld en conformeert zich daarmee aan de landelijke kaders.

Voor inhoud en uitwerking van de Landelijke Handhavingstrategie wordt verwezen naar bijlage D.

8.2.1 Hoogte van dwangsommen en de hersteltermijnen

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

8.2.2 Klachten

Het behandelen van klachten heeft prioriteit. Alle klachten, met uitzondering van anonieme klachten als deze niet dringend zijn, worden in behandeling genomen. Hiervoor zijn in het programma met betrekking tot de verschillende beleidsvelden, afzonderlijk uren opgenomen. Het gaat om klachten over bijv. geur- of geluidshinder, illegale bouw, illegale horeca. De trend van de afgelopen jaren is dat het aantal klachten toeneemt, met name de illegale bouw. Dit heeft voornamelijk te maken met de vanaf november 2014 aangepaste complexere regels omtrent vergunningsvrij bouwen. Het gevolg daarvan is dat deze regels niet altijd juist worden geïnterpreteerd en gehanteerd door burgers en bedrijven. Handhaving krijgt hierdoor een grotere rol en meer werk.

8.3 Gedoogstrategie

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

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

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

- 1 Overmachtsituaties. Het gaat hierbij om onvoorzienne situaties die niet voor legalisatie in aanmerking komen, maar waarbij de overtreder geen enkel verwijt kan worden gemaakt. De belangenafweging kan er in die situaties toe leiden om de overtreding tijdelijk te gedogen.
- 2 Situaties waarin handhavend optreden onevenredig is. Kenmerk van deze situaties is dat geen sprake is van overmacht of van zicht op legalisatie van de overtreding op afzienbare termijn, maar wel van één of meer zodanig bijzondere omstandigheden dat de belangenafweging aanleiding geeft

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

om af te zien van bestuursrechtelijk handhavend optreden. Anders gezegd gaat het om situaties, waarin handhavend optreden onevenredig moet worden geacht.

- 3 Situaties waarin sprake is van concreet zicht op legalisatie. Concreet zicht op legalisatie van de overtreding is de voornaamste bijzondere omstandigheid die leidt tot het afzien van handhavend optreden. Is daarvan sprake dan is het belang om handhavend op te treden relatief gering en wordt het toepassen van een bestuursrechtelijke maatregel veelal onrechtmatig geacht. Reden waarom in deze situaties in de regel geen daadwerkelijk gebruik kan worden gemaakt van de handhavingsbevoegdheid.

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

Gedogen is aanvaardbaar:

- slechts in uitzonderingsgevallen;
- mits tevens beperkt in omvang en/of tijd.

Verder dient gedogen:

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

Gedogen is gerechtvaardigd of soms zelfs geboden als:

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

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

9 Borging kwaliteit, monitoring en verbetering

9.1 Kwaliteitsborging

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

9.1.1 Wanneer is sprake van een goede kwaliteitsborging?

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

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

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

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

De eerste voorwaarde voor het kunnen geven van vertrouwen is te zorgen dat de gemeente zo veel mogelijk weet over de aard en omvang van de risico's in de fysieke leefomgeving die een potentiële bedreiging vormen. Alleen dan kunnen op de meest adequate 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 zal daarom een centrale plaats innemen in de systematiek van kwaliteitsborging.

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

- Informatie-uitwisseling met ketenpartners en andere toezichthouders.
- Een persoon heeft de opdracht de uitkomsten van controles te controleren op registratie en te analyseren, met het oog op aanpassing van de risicomatrices achter de toetsing- en toezichtprotocollen.
- Het regelmatig uitvoeren van risicoanalyses per doelgroep en regeling/wetsdomein, onder andere op basis van de RUD-tool en de door het Ministerie van Justitie opgestelde Tafel van Elf.
- Het via de RUD aansluiten bij Inspectievier Bedrijven met het doel meer zicht te krijgen op het nalevingsgedrag van bedrijven en organisaties die in onze gemeente activiteiten ontwikkelen.
- Zorgen voor informatie-uitwisseling met ketenpartners (zoals de RUD) en andere toezichthouders over incidenten en het naleefgedrag van regionaal opererende bedrijven.
- Het benoemen en systematisch monitoren van indicatoren en streefnormen met betrekking tot het gewenste naleefgedrag per regeling/wetsdomein.

9.1.3 Werken met professionals die continu streven naar verbetering

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

- Selectie van nieuwe medewerkers die expliciet aan deze professionele basishouding voldoen.
- Stimuleren van het vermogen van de medewerkers om verbeteringen te vinden en door te voeren in hun werk die ten goede komen aan de efficiency en effectiviteit van de VTH-inspanningen van de gemeente.
- Opleiding en training van iedere individuele medewerker, gebaseerd op persoonlijk ontwikkelplan (POP) als element van de standaard personeelscyclus.
- Samenwerking in de RUD IJsselland waarin professionals bewust regelmatig interactie hebben en kunnen klankborden met collega's uit andere gemeenten. Daarnaast worden zij ook ingezet op cases uit andere gemeenten, waardoor hun leercurve steiler kan zijn en er sneller en meer relevante ervaring kan worden opgedaan.
- RUD-academie.
- EVP-trajecten medewerkers (ervaringsprofielen).

9.1.4 Externe ogen houden ons scherp

Om er voor te zorgen dat de gemeente zichzelf scherp houdt en ook de toets der kritiek ten opzichte van andere overheden kan doorstaan wordt het werk incidenteel periodiek door een onafhankelijke externe partij beoordeeld. Voorbeeld hiervan is de eind 2016 uitgevoerde 'legal-audit' naar de borging van de juridische capaciteit en -werkwijzen in de gemeentelijke organisatie.

De uitkomsten van audits en eventuele benchmarks worden ter informatie aan de raad ter beschikking gesteld. Aanpassingen in beleid en werkwijze die daaruit voortkomen worden via de reguliere besluitvormingsinstrumenten verwerkt.

9.1.5 Borging werkwijze in cultuur en systemen

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

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

9.1.6 Een gesloten kwaliteitscyclus zorgt voor een continu leerproces

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

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

Met de in te zetten externe audits, de eigen monitorinstrumenten, het jaarlijkse programma uitvoering VTH-taken, het jaarverslag VTH-taken en deze beleidsnotitie als manieren om ook met bestuurlijke dekking te kunnen bijsturen wordt invulling gegeven aan de door het Rijk voorgestane inrichting van VTH-kwaliteitssystemen volgens de 'Big 8', ook wel de dubbele regelkring genoemd. Dit model maakt vanuit een strategisch kader de vertaling naar operationeel beleid ten behoeve van de kwaliteitsborging samen met een sluitende planning- en control cyclus. Daarbij is sprake van een bovenste (beleidsmatige) cyclus en de onderste (operationele cyclus) volgens het principe van de kwaliteitscirkel van Deming (plan-do-check-act). Zie verder § 3.3.

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

- Het **VTH-beleidsplan**: eens per vier jaar zal het VTH-beleidsplan aan de raad worden aangeboden, als een update van de voorliggende versie. Met deze frequentie kan iedere raadsperiode het VTH-beleid één keer in de raad worden behandeld. In dit VTH-beleidsplan worden drie elementen behandeld die ook in de procescriteria (c.q. de big-8) van de Kwaliteitscriteria 2.1 genoemd worden:
 - o Een grondige evaluatie en probleemanalyse m.b.t. de risico's die de leefomgeving bedreigen;
 - o Een strategisch beleidskader met prioriteiten op hoofdlijnen en de wijze waarop deze tot stand komen;
 - o Een operationeel beleidskader met duidelijke richtlijnen voor de concrete VTH-werkzaamheden op de verschillende regelingen/wetsdomeinen
- Het **Programma uitvoering VTH-taken**: jaarlijks zal het college het Programma uitvoering VTH-taken vaststellen en ter informatie aan de raad sturen. Dit plan omvat de concrete doelstellingen en speerpunten die in dat jaar zullen worden uitgevoerd. Het plan zal onder andere informatie bevatten over:
 - o De handhavingresultaten in het voorgaande jaar en de conclusies die de gemeente daaruit trekt ten aanzien van speerpunten en thema's die prioriteit zouden moeten krijgen.
 - o Wat de verwachte werkvoorraad is voor vergunningverlening, toezicht en handhaving en welke consequenties dat heeft voor de capaciteit.
 - o Welke bedrijven worden bezocht in het kader van het milieutoezicht, ook als opdracht aan de RUD.
 - o Welke speerpunten/thematische VTH-projecten zullen worden uitgevoerd met de voor thematische VTH-prioriteiten gereserveerde capaciteit.
 - o Welke projecten/pilots in het kader van het integraal toezicht zullen worden uitgevoerd.
 - o Welke wijzigingen in toets- en toezichtniveaus worden doorgevoerd als gevolg van het voortschrijdend inzicht in het naleefgedrag.
 - o Een indicatie hoe de beschikbare capaciteit zal worden ingezet over de overige VTH-taken.
- De **gemeentebegroting**: In de begrotingscyclus zal op programmaniveau jaarlijks worden stilgestaan bij de resultaten en zal toestemming worden gevraagd voor de voor de VTH-taken benodigde capaciteit en middelen voor het komende jaar.

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

De gemeente meent met een beleidscyclus, die is gebaseerd op bovengenoemde documenten, helder en duidelijk invulling te hebben gegeven aan de procescriteria uit de Kwaliteitscriteria 2.1. Daarmee is ook een sluitende leercirkel gecreëerd op basis waarvan ieder jaar de inspanningen om het nalevingsgedrag te verhogen verbeterd kunnen worden.

9.2 Verantwoording en verslaglegging

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

Evaluatie kan alleen plaatsvinden als de uitvoering van het beleid gemonitord wordt. Het bestaande systeem van kwaliteitsborging (onder andere Interne Controle) wordt continu uitgebreid en verbeterd onder andere richting het toezicht- en handavingsproces. Medewerkers houden bij welke werkzaamheden zij uitvoeren aan de hand van de beschikbare ICT-ondersteuning. Zo kan gedurende het jaar gekeken worden of gestelde doelen gehaald worden. Monitoring en evaluatie vindt jaarlijks plaats in het jaarverslag VTH-taken dat aan het college wordt aangeboden. Het jaarverslag VTH-taken wordt door het college vastgesteld en ter kennisname aan de gemeenteraad voorgelegd. 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 te leiden dat in het vervolg de doelstelling wel gerealiseerd wordt. Naast de monitoring voor de verslaglegging vindt door de betrokken afdelingen continue monitoring van de uitvoering plaats. Deze gegevens worden gebruikt voor werkverdeling en termijnbewaking.

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

9.3 Begroting

Ontwikkelingen als bezuinigingen, deregulering, minder administratieve lasten en uitbreiding van het vergunningsvrij bouwen hebben hun weerslag op de begroting. De zekerheden van vroeger voor wat betreft inkomsten zijn verdwenen. De economische crisis plaatste de gemeente voor minder legesinkomsten, wet- en regelgeving verandert waardoor meer vergunningsvrij mag zonder dat er hiervoor leges in rekening gebracht kunnen worden, werkzaamheden verschuiven richting de vrije markt (o.a. private kwaliteitsborging); kortom het financieringsmodel moet mogelijk veranderen.

Binnen de bestaande formatie kan natuurlijk niet alles 100% worden uitgevoerd. De beschikbare ruimte wordt benoemd in het Programma uitvoering VTH-taken. Voor specifieke handavingsprojecten buiten het Programma uitvoering VTH-taken om of die voortvloeiend uit nieuw beleid / nieuwe regelgeving zullen, bij voorkeur op basis van een projectvoorstel, extra financiële middelen beschikbaar gesteld moeten worden. Daarnaast kan bij structurele ondercapaciteit en bij tijdelijke werkpieken beroep worden gedaan op de flexibele schil van de gemeentelijke organisatie.

9.4 ICT

Zaakgericht werken is een belangrijke ontwikkeling, die al enige tijd speelt binnen de gemeente Dalfsen. Het verbetert in veel gevallen de dienstverlening, de efficiency van werken, de toegankelijkheid van informatie en zorgt vaak ook voor kostenbesparing. Het is belangrijk om te beseffen dat zaakgericht werken niet geregeld is met de overstap naar een ICT-systeem. Het gaat bovenal om de processen in de organisatie en in de keten. Daarin zit de verandering van werken.

Zaakgericht werken gaat ervan uit dat alle informatie over de behandeling van een zaak aan die zaak gekoppeld is en voor alle betrokkenen toegankelijk is. Dit zorgt voor transparantie. Door zaakgericht te werken kan de gemeente de kwaliteit en doorlooptijd van de processen beter bewaken.

Zaakgericht werken gaat uit van standaardisatie van processen en de bijbehorende informatie. De in dit VTH-beleidsplan vastgelegde toetsing-, toezicht en handavingsniveaus vormen de basis van het zaakstelsel.

Op dit moment wordt de aanschaf van een nieuw VTH-systeem voorbereid. Dit systeem (Genetics) is voor de milieutaken al aangeschaft en wordt gedeeld met alle partners binnen de Omgevingsdienst. Voor de overige Wabo-taken zal hier ook mogelijk worden aangesloten (vanaf 2018). Tot het moment van volledige aansluiting op het nieuwe systeem van Genetics, wordt gebruik gemaakt van het huidige VTH-systeem SquitXO en daarnaast Squit2Go voor de toezichtstaken.

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

- Burgers, bedrijven en overheden willen begrijpelijke en betrouwbare digitale informatie op maat. Hoe gericht de informatie (over regels, voorschriften enz.), des te beter zij deze kunnen begrijpen, passende besluiten kunnen nemen en kunnen toetsen en handhaven.

- Burgers, bedrijven en overheden willen hun zaken vooral via internet regelen met elkaar, waar en wanneer het hen uitkomt; Het gaat daarbij niet alleen om het aanvragen van een omgevingsvergunning, wat nu al mogelijk is, maar ook om het indienen van zienswijzen, bezwaar, beroep, voortgangsinformatie en ontvangen van attenderingen, bijvoorbeeld op wijzigingen van regels.
- Overheden hebben behoefte aan een beter afgestemde digitale ondersteuning van de overheidsprocessen, in het bijzonder voor de informatievoorziening binnen het VTH-proces (vergunningverlening, toezicht en handhaving).

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

9.5 Sturen en meten

Meerjarig doel(en)	Als algemeen doel en visie is opgenomen: <ul style="list-style-type: none"> - <i>De risico's van niet-naleving van wetgeving en beleid op het vlak van de fysieke leefomgeving tot een minimum te beperken, gegeven de beschikbare middelen en met een minimale overlast voor de inwoners en bedrijven.</i> - <i>Er moet een veilige, gezonde, aantrekkelijke en duurzame omgeving zijn om te wonen, werken en leven.</i> Deze doelen moeten nog verder concreet in subdoelen worden uitgewerkt waar indicatoren aan gehangen kunnen worden.
Activiteiten	Zie hoofdstuk 10 (Actielijst) uit het VTH-beleidsplan.
Resultaten, indicatoren en meten	Zie toelichting hieronder.

Toelichting:

In de 'verordening kwaliteitscriteria' die in maart 2017 in de raad wordt vastgesteld, worden een drietal specifieke uitvoeringsthema's benoemd voor het gemeentelijk VTH-beleid:

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

Vervolgens moeten deze thema's in beleidsplannen verder worden uitgewerkt in te behalen doelen met bijbehorende prestatie-indicatoren. Omdat de thema's voor de gehele regio IJsselland dezelfde zijn, is het van belang om ook de invulling van die thema's op elkaar af te stemmen. Dit zal de komende periode gebeuren en daarna voor Dalfsen in een apart document worden uitgewerkt, waarschijnlijk in het jaarlijkse Programma uitvoering VTH-taken. Voor het eerst is dat december 2017. Daarna kan het e.e.a. ook verwerkt en opgenomen worden in de P&C-cyclus van de raad.

De standaardtabel met indicatoren-bron-nulmeting en jaarschijven zal dus op een ander moment worden vormgegeven.

10 Actiepunten

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

Onderwerp	Omschrijving	Uitvoering
Stand van zaken kwaliteitscriteria	<ul style="list-style-type: none"> - In beeld brengen in hoeverre de gemeente Dalfsen voldoet aan de kwaliteitscriteria. - Indien nodig daarna een verbeterplan maken. 	1 ^e helft 2017
Uitwerking thema's vanuit de verordening kwaliteitscriteria	<p>In de verordening kwaliteitscriteria die in maart in de raad wordt vastgesteld, worden een drietal specifieke uitvoeringsthema's benoemd:</p> <ul style="list-style-type: none"> - dienstverlening, - uitvoeringskwaliteit van diensten en producten, en - financiën. <p>Vervolgens moeten deze in beleidsplannen verder worden uitgewerkt in te behalen doelen met bijbehorende prestatie-indicatoren. Omdat de thema's voor de gehele regio dezelfde zijn, is het van belang om ook de invulling van die thema's op elkaar af te stemmen. Dit zal voor de gemeente Dalfsen in een apart document worden uitgewerkt, wellicht in het jaarlijkse Programma uitvoering VTH-taken.</p>	2017
Streefniveaus naleefgedrag	<p>Welk niveau willen we bereiken met vergunningverlening, toezicht en handhaving en op welk niveau moet het naleefgedrag van gebruikers van de fysieke leefomgeving zich bevinden? De benoeming en monitoring van deze streefniveaus voor het naleefgedrag is juist bedoeld om de VTH-inspanningen beter te kunnen richten op de beheersing van de risico's die daar het meest om vragen.</p> <p>Hiervoor gaan we streefniveaus bepalen.</p>	eind 2017
Monitoring en analyse naleving	<p>Analyse uitvoeren van naleefgedrag en of de gemeentelijke inspanningen effectief genoeg zijn. Bronnen hiervoor zijn de toets- en controleresultaten.</p>	Continu
Overgang naar Omgevingsdienst	<p>Het operationeel worden van de Omgevingsdienst per 2018 heeft gevolgen voor de overdracht van milieutaken. Daarmee moet ook bepaald worden hoe we om willen gaan met achterblijvende taken.</p>	Geheel 2017
Doorontwikkelen integraal toezicht	<p>Met de beschikbare capaciteit dient zo efficiënt mogelijk te worden omgegaan. Zoveel mogelijk toezicht met behulp van de beschikbare uren. De mogelijkheden van integraal toezicht dienen verder onderzocht te worden namelijk:</p> <ul style="list-style-type: none"> - vastleggen in hoeverre integraal toezicht plaatsvindt; - integraal toezicht in de vorm van voor elkaar controleren nader onderzoeken en ontwikkelen. 	2018
Prioritering APV-taken	<p>Toezicht op APV en bijzondere wetten kent nu geen prioriteitstelling. Deze zal ontwikkeld moeten worden.</p>	Eind 2017

Bijlagen

- A. Matrix toetsniveaus Bouwbesluit 2012**
- B. Processchema beleidsregel berekening bouwleges**
- C. Risicoanalyse inrichtingen Wet Milieubeheer**
- D. Landelijke handhavingsstrategie**
- E. Leidraad Handhavingsacties en begunstigingstermijnen**