

# Gemeente Lochem

## VTH-Bijlagenboek

“Samen voor een schone, veilige, gezonde en duurzame (fysieke) leefomgeving!”



## Inhoudsopgave

1. Inleiding .....	4
1.1 Aanleiding .....	4
1.2 Doel VTH beleidsplan .....	4
1.3 Reikwijdte VTH beleid .....	4
2. Visie en VTH-beleid .....	5
3. De naleefstrategie voor de gemeente Lochem .....	12
3.1 De naleefstrategie en de onderdelen .....	12
3.1.1 Inzet van VTH-instrumenten .....	13
3.1.2 Samenhang in preventie, toezicht en sanctie .....	13
3.2 Preventie- of communicatiestrategie .....	14
3.2.1 Maatschappelijke controle stimuleren .....	14
3.2.2 Hoe communiceren we? .....	15
3.3 Vergunningenstrategie .....	16
3.3.1 Doel .....	16
3.3.2 Integraal werken is ons uitgangspunt .....	16
3.3.3 Casemanagement vergunningverlening .....	16
3.3.4 Strategie nieuwe beschikkingen .....	17
3.3.5 Intrekken vergunningen .....	17
3.3.6 Uitgangspunten vergunningverlening .....	18
3.4 Toezichtstrategie .....	20
3.4.1 Wat is toezicht? .....	20
3.4.2 Integraal toezicht .....	20
3.4.3 Toezicht tijdens de verschillende fasen van een bouwwerk .....	22
3.4.4 Toezicht en gedoogsituaties .....	22
3.5 Handhavingsstrategie .....	23
3.5.1 Klachten en ongewone voorvallen .....	23
3.5.2 Handhavingsstrategie (op basis van de Landelijke Handhaving Strategie (LHS)) .....	23
3.5.3 Stappen handhaving .....	25
3.5.4 Landelijke Sanctiestrategie .....	27
3.6 Gedoogstrategie .....	31
3.6.1 Inleiding .....	31

3.6.2 Integrale beoordeling om te gedogen .....	31
---	----

## 4. Vergunningverlening.....33

4.1 Toetsingskader vergunningverlening .....	33
--	----

4.1.1 Kaders ruimte .....	33
---------------------------	----

4.1.2 Kaders voor beoordeling initiatieven .....	33
--	----

4.1.3 Beoordeling initiatieven die niet passen binnen de regels .....	33
---	----

4.2 Kaders bouw, aanleg en sloop.....	34
---------------------------------------	----

4.2.2 Kaders voor toetsing omgevingsvergunningen bouw .....	34
---	----

4.2.3 Prioritaire toetsing in Lochem .....	35
--	----

4.2.4 Toetsing bij erfgoed met monumentenstatus .....	36
---	----

4.2.5 Toetsing op welstand.....	36
---------------------------------	----

4.2.6 Meldingen sloop met asbest .....	36
--	----

4.2.7 Melding sloop zonder asbest .....	36
---	----

4.2.8 Wet natuurbescherming.....	36
----------------------------------	----

4.3 Kaders permanente bewoning recreatieverblijven .....	37
--	----

4.4 Kaders vanuit APV en bijzondere wetten.....	38
---	----

4.4.1 Drank- en Horecawet (per 1 juli de Alcoholwet) .....	38
--	----

4.4.2 Evenementenbeleid.....	38
------------------------------	----

4.5 Kaders Kapbeleid .....	39
----------------------------	----

## 5. Toezichtkaders .....

5.1 Toezicht ruimtelijke aspecten .....	40
---	----

5.2 Toezicht op bouw, aanleg en sloop .....	40
---	----

5.3 Toezicht op permanente bewoning recreatieverblijven .....	41
---	----

5.4 Toezicht op APV en bijzondere wetten .....	41
--	----

5.5 Toezicht op kappen .....	43
------------------------------	----

## **Bijlagen**

Bijlage 1: Begrippenlijst .....	44
---------------------------------	----

Bijlage 2 Interventiematrix uit LHS.....	45
--	----

# 1. INLEIDING

Waarom dit VTH- Bijlagenboek?

In het VTH-Beleid staat op hoofdlijnen en in kernpunten beschreven wat ons beleid is en hoe wij dit beleid ten uitvoer brengen. Dit VTH-Bijlagenboek licht deze hoofdlijnen en kernpunten verder toe en werkt deze uit.

## 1.1 Aanleiding

De gemeente Lochem beschikte over een integraal beleidskader voor de uitvoering van haar VTH taken. Dit bestaande beleidskader is inmiddels door de tijd achterhaald en aan vervanging toe. Verder vraagt ook de komst van de Omgevingswet en de Wet kwaliteitsborging om nieuw VTH- beleid.

Voor de afzonderlijke taakvelden zijn vaak specifieke beleidsnotities vastgesteld.

Bijvoorbeeld voor de Drank- en horecawet (per 1 juli de Alcoholwet), permanente bewoning, en evenementen. Deze specifieke beleidsnotities blijven bestaan en passen wij zo nodig aan. De prioriteiten en doelen uit die notities zijn opgenomen in dit overkoepelende beleidsstuk. Op deze wijze zetten we de schaarse middelen zo gericht mogelijk in op basis van de gestelde prioriteiten.

## 1.2 Doel VTH beleidsplan

Dit VTH- beleidsplan heeft als doel de ambities van de gemeente voor de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving vast te stellen. De gemeente gebruikt het plan ook als algemeen beleidsmatig kader voor:

- de uitvoering
- het overleg met initiatiefnemers en/of betrokkenen
- de gemeentelijke voorlichting over het VTH-beleid
- in de samenwerking met de (externe) partners.

## 1.3 Reikwijdte VTH beleid

In het VTH – beleidsplan staan de beleidsmatige keuzes voor de VTH taken die we in principe de komende vier jaar zelf uitvoeren. De gemaakte keuzes en gestelde prioriteiten werken wij jaarlijks uit in het uitvoeringsprogramma VTH. Deze combinatie van een vierjarig beleidsplan met een jaarlijks uitvoeringsprogramma maakt het mogelijk flexibel in te spelen op actualiteiten. Vervolgens leggen wij op hoofdlijnen in het afdelingsplan verantwoording af over de uitvoering van de activiteiten en de behaalde resultaten.

Het college van burgemeester en wethouders stelt het VTH beleidsplan en het VTH-uitvoeringsprogramma vast. Het VTH beleidsplan wordt aansluitend bekend gemaakt aan de gemeenteraad (conform het Besluit omgevingsrecht BOR artikel 7.2).

## 2. Visie en VTH-beleid

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

### Visie

We willen een schone, veilige, gezonde en duurzame fysieke leefomgeving in de gemeente Lochem. Om dit te behouden, verbeteren en te benutten voeren we onder meer vergunningverlening, toezicht en handhaving uit.

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

**Voor het bereiken van de bovenstaande visie hanteren we de volgende bestuurlijke uitgangspunten:**

### *Integraal werken*

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

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

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

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

### *Risicogericht*

Het is voor ons onmogelijk om op basis van het gekozen ambitieniveau alle initiatieven, activiteiten en aanvragen vooraf te toetsen of te controleren. En zo alle risico's van niet-naleving in te perken. Bovendien sluit een vergunning en intensieve controle daarop niet uit dat er alsnog overlast optreedt, of dat zich een ongeluk of een ramp manifesteert. Het gaat dus om keuzes maken. Daarbij wegen wij de risico's af van het niet naleven van regels tegen de inspanning die daarvoor bij zowel de gemeente als de initiatiefnemers en/of aanvragers nodig is. Welke mate van risico aanvaardbaar is en welke prioriteit wordt gesteld is per definitie een bestuurlijke keuze. Daarbij hanteren wij: hoe hoger het risico hoe hoger de inspanningen die wij leveren om op goede naleving te sturen. Wij bepalen onze toetsings- (stellen van regels in vergunningen, nadere regels, maatwerkvoorschriften of ontheffingen), toezicht- en handhavingsprioriteiten daarom zoveel mogelijk op basis van een inschatting van de onderstaande factoren:

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

Bij het verlenen van nieuwe vergunningen vindt risicobepaling en prioriteitenstelling plaats aan de hand van de strategie voor vergunningverlening. Bij toezicht en handhaving gebeurt dit met behulp van een risico inschatting per evenement en/of per taakveld.

### *Betrouwbaar: doen wat we moeten doen*

Wij zijn betrouwbaar voor onze burgers, partners en het bedrijfsleven. Dat gebeurt bijvoorbeeld door:

- het werk zoveel mogelijk te standaardiseren
- toepassing van eenduidige vergunningsvoorschriften
- werken vanuit een uniforme strategie.

Dit bevordert rechtsgelijkheid, het zogenaamde gelijke speelveld.

### *Transparant*

De uitvoering van VTH-taken valt onder het vereiste van transparantie. Een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur (motiveringsbeginsel), maar ook een vereiste in sommige wetten. Wij zijn terughoudend in het publiceren van namen van overtreders/ overtredende bedrijven. Dat doen wij alleen als het publiceren in het belang van de maatschappij is. Bijvoorbeeld bij grote onrust in verband met de overtredingen in de omgeving. Wij maken de afhandeling van zaken reproduceerbaar. Dat wil zeggen dat in het dossier het procesverloop en de beslissingen terug te vinden zijn. Dat is ook een vereiste in de (landelijke) handhavingstrategie.

### *Professioneel: kwaliteit, kennis en kunde*

De uitvoering van de Wabo taken voldoet aan de in de Verordening kwaliteitscriteria gestelde criteria.

### *Verantwoordelijkheid waar deze hoort*

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

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

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

### *Samen*

Wij zorgen voor een goede afstemming van de prioriteiten met het Openbaar Ministerie, de politie, de VNOG, de Provincie, het Waterschap andere bevoegde gezagen en ketenpartners. Zo sturen wij in Lochem op samenwerking op de belangrijke zaken.

### *Bibob en ondermijning*

Wij voorkomen dat via een afgegeven beschikking mogelijkheden ontstaan om vergunde activiteiten uit te voeren. Waarbij middelen worden gebruikt die verkregen zijn via misdrijven. Ook is het zeer onwenselijk dat een vergunning van het bevoegd gezag de mogelijkheid tot het plegen van misdrijven faciliteert. Wij toetsen daarom in bepaalde specifieke gevallen de integriteit van aanvragers. Dit doen wij aan de hand van het vastgestelde Bibob beleid. Bij onaanvaardbare risico's maken wij gebruik van onze bevoegdheden op grond van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob). Ter voorkoming van de risico's in relatie tot mogelijk criminele antecedenten nemen wij gerichte aanvullende voorschriften in de vergunning op. Ook is het mogelijk een vergunning te weigeren of in te trekken. Dat doen wij pas na een zorgvuldige en waar nodig gezamenlijke afweging met het RIEC.

Wij zetten de instrumenten van preventie, toezicht en sanctie actief in om ondermijnende activiteiten te signaleren en te beëindigen. Activiteiten die vallen onder de term ondermijnen gedogen wij niet.

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

### De rol van de Boa in de aanpak van ondermijning

De VNG-visie op de BOA 2020 laat zien dat de rol van de gemeentelijke handhaver zich in hard tempo aan het ontwikkelen is. De praktijk laat zien dat de tijd dat de handhaver er alleen is voor de veel voorkomende overlast achter ons ligt. De boa wordt een steeds belangrijkere basispartner in de lokale aanpak van een leefbare en veilige omgeving. De informatie die boa's tot hun beschikking hebben over de problematieken in de wijk is belangrijk in de aanpak van sociale- en veiligheidsproblematiek. Het inzetten van deze informatie past in de aanpak van ondermijning. Zij rijden in de surveillance door de gehele gemeente en zijn de ogen en oren op straat. Daarnaast hebben ze een goede verbinding met de wijk. Door handhavers effectief in te zetten en ze te leren kijken naar signalen van ondermijning, kunnen situaties vroeger, sneller en effectiever aangepakt worden. Deze signalen zullen met signalen uit andere disciplines gebundeld en onderzocht moeten worden i.s.m. politie/RIEC. Signalen zijn bijvoorbeeld:

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

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

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

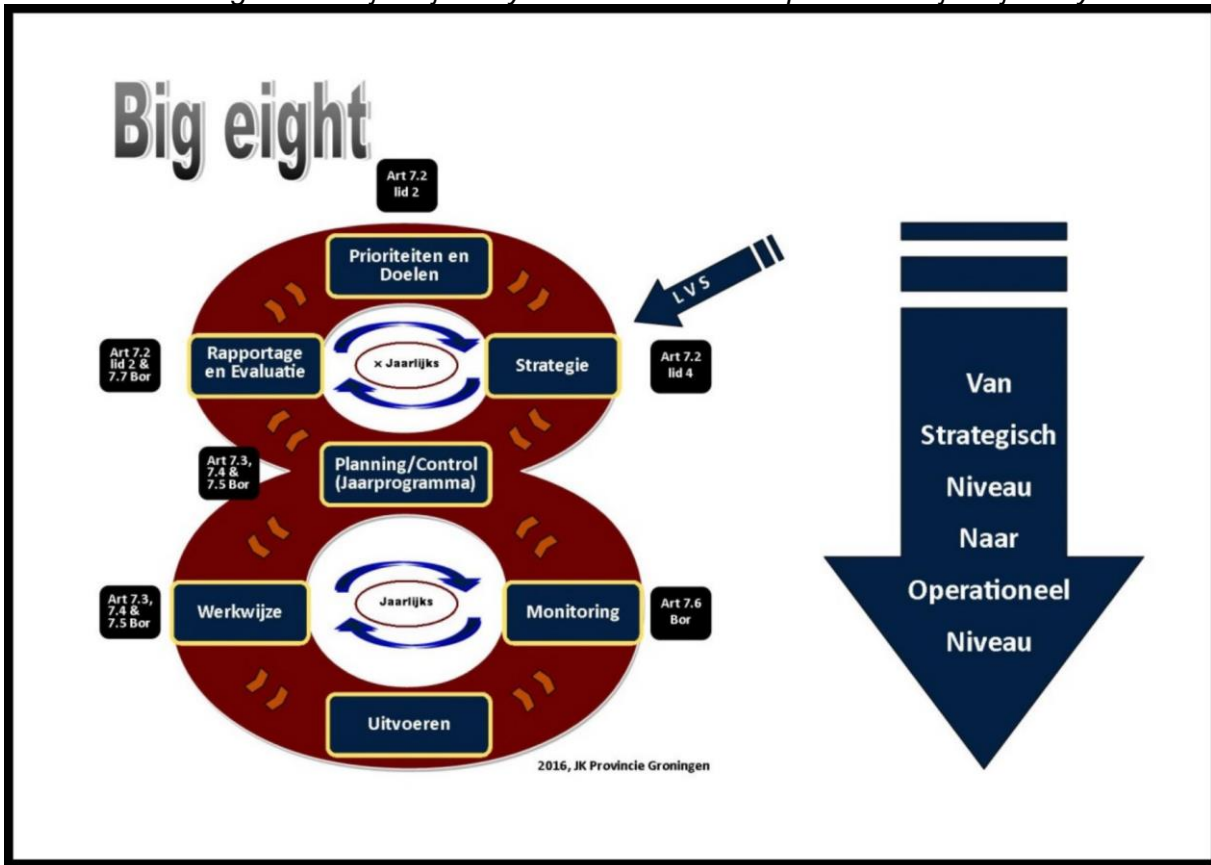
### Programmatisch werken

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



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

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



### Wat zijn de prioriteiten voor Lochem?

In het Beeldende VTH beleidsplan hebben wij de doelen en de prioriteiten vastgelegd. Daarnaast is daarbij aangegeven welke strategieën wij toepassen om deze doelen te bereiken. Ons nieuwe beleid baseren wij op een in een eerder stadium uitgevoerde risico analyse. Maar vooral op basis van ervaringen uit de afgelopen jaren en bestuurlijke voorkeuren. Wellicht maakt de invoering van de Omgevingswet het in de nabije toekomst noodzakelijk om een nieuwe risico analyse te maken. In de loop van 2022 bekijken we de wenselijkheid hiervan.

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

Taak	Wetgeving	Ambitie en doel
Bouw	Wabo/Omgevingswet Woningwet/Omgevingsplan Bouwbesluit/Besluit bouwwerken leefomgeving Bouwverordening/Omgevingsplan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constructieve veiligheid,</li> <li>• Brandveiligheid</li> <li>• Duurzaamheid/energie Nieuwbouw/bestaande bouw mbt Gezondheidszorgfunctie, onderwijs functie, Bijeenkomstfunctie met een hoge bezettingsgraad</li> <li>• Tegengaan illegale bouw van bouwwerken met een hoge prioriteit</li> <li>• Illegaal wijzigen van (rijks-) monumenten</li>   <li>• Waarborgen sloopveiligheid en correcte sloop van asbest</li> </ul>
Ruimte	Wabo/Omgevingswet Bestemmingsplan/Omgevingsplan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het strijdig gebruik van gebouwen en gronden, inclusief illegale bouwwerken tegengaan</li> <li>• Tegengaan aantasting landschappelijke kwaliteit</li> </ul>
Permanente bewoning	Wabo/Omgevingswet Bestemmingsplan/Omgevingsplan, Beleid permanente bewoning	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Voorkomen van permanente bewoning</li> <li>• (waar mogelijk) beëindigen van permanente bewoning</li> </ul>
APV en bijzondere wetten	APV, Drank- en horecawet, evenementenbeleid	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aanpak kleine ergernissen</li> <li>• Ondernijning</li> <li>• Adresfraude</li> <li>• Evenementen</li> <li>• Aanpak alcohol gebruik onder jongeren</li> <li>• Uitstallingen en terrassen Illegale kap</li> </ul>

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

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

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

### Hoe werken wij aan de prioriteiten en de doelen?

Ons staan verschillende “strategieën” ter beschikking om de gekozen prioriteiten en doelen te bereiken. Daarbij volgen we waar mogelijk de landelijke strategieën. Het toepassen van landelijke strategieën heeft de voorkeur omdat ieder bevoegd gezag daarbij dezelfde uitgangspunten vastlegt. Zo ontstaat uniformiteit in de besluitvorming en “level playing field” (het gelijk speelveld) voor de doelgroepen. Het besluitvormingsproces wordt er transparanter door, zowel voor bedrijven, inwoners en andere instanties als ook voor derden.

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

In het Afdelingsplan evalueren wij en rapporteren wij op hoofdlijnen over de voortgang en kwaliteit van de uitvoering van de voorgenomen activiteiten. En over het bereiken van de doelen en prioriteiten. Wij rapporteren over de aantallen van de verschillende resultaten (bijvoorbeeld aantal verleende vergunningen, uitgevoerde controles, aantal overtredingen en overtreding soorten, uitvoering van handhaving, klachten en meldingen en afhandeling daarvan).

De komende jaren willen wij steeds meer gaan evalueren en rapporteren op basis van “outcome” naast de output. De outcome is het maatschappelijk resultaat, het bereiken van de doelen. De output bevat de kwantitatieve prestatie in aantallen beschikkingen, controles etc. De uitwerking naar meetbare doelen en prestatie-indicatoren (wat is het effect van wat we doen, bijvoorbeeld veilige bouwprojecten en evenementen, sociale veiligheid in de horeca) pakken we per programmaonderdeel aan. Overigens staan de (meetbare) doelen later (na 2023) voor een belangrijk deel in ons Omgevingsplan. Op dat moment gaan de vigerende bestemmingsplannen en de “bruidsschat” voor milieu over in het nog op te stellen Omgevingsplan.

### 3. De naleefstrategie voor de gemeente Lochem

Wij hebben afwegingsruimte in de manier waarop wij de VTH-instrumenten inzetten. Deze afwegingsruimte gebruiken we om de gestelde prioriteiten en doelen op een zo efficiënt en effectief mogelijke manier in te vullen en te halen.

Het gaat met vooral om:

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

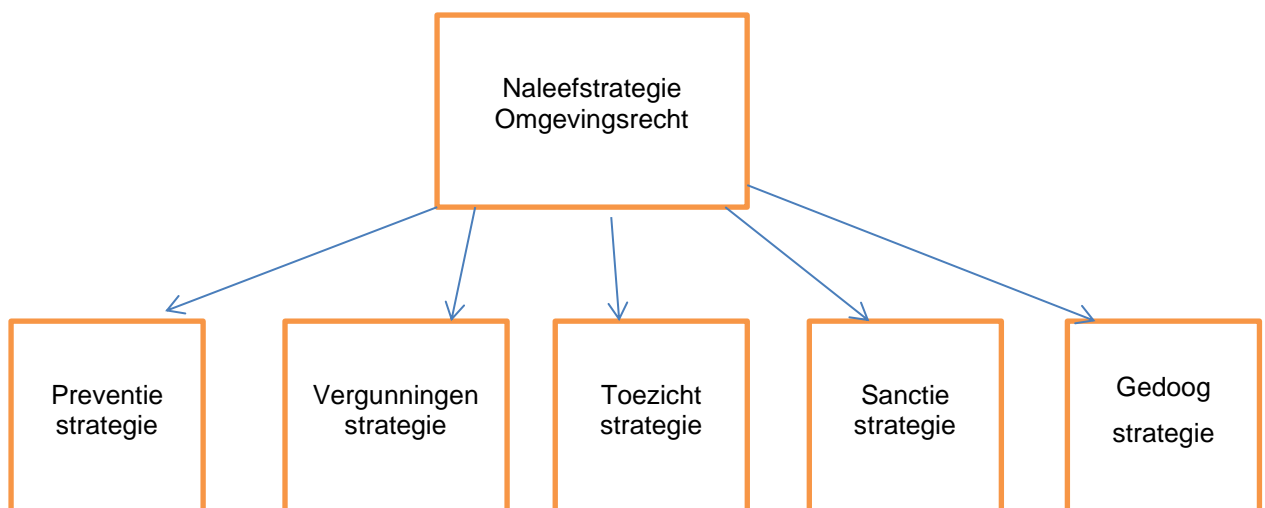
Wij zetten de VTH-bevoegdheden zo effectief (doelbereiking) en efficiënt (verantwoorde inzet van budget en personeel) mogelijk in. Zowel bij het beheersen van omgevingsrisico's als bij het realiseren van de beleidsambities. De Omgevingswet biedt ons meer ruimte en handvatten om inhoudelijk integrale afwegingen te maken. Vooral bedoeld om ontwikkelingen mogelijk te maken die tot een verbetering van de omgevingskwaliteit leiden. Tegenstrijdige regels voor bijvoorbeeld milieu en/of ruimte (zoals afstandsnormen) hinderen nu soms deze omgevingskwaliteit

Daarbij zorgt de gemeente ervoor dat de inzet van VTH-instrumenten bij het benutten van deze inhoudelijke ruimte blijft voldoen aan de wettelijke kwaliteitseisen die gelden voor besluitvorming, organisatie en uitvoering.

#### 3.1 De naleefstrategie en de onderdelen

De brede "naleefstrategie" ziet er als volgt uit:

*Figuur 2: de brede naleefstrategie in beeld.*



### 3.1.1 Inzet van VTH-instrumenten

Wij richten de wijze van inzet van het VTH-instrumentarium evenals in de voorgaande jaren meer op het te bereiken resultaat en de monitoring.

Bij de inzet gelden de volgende uitgangspunten:

- De uitvoering vindt plaats binnen wet- en regelgeving en de landelijke en regionale bestuurlijke afspraken (volgens de vergunningenstrategie, de Landelijke handhavingsstrategie en de Landelijke Leidraad sancties);
- proportionele inzet: ruimte geven waar het kan, strikt handhaven waar het moet; preventie vóór interventie: meedenken met initiatiefnemers, stimuleren van voorlopers;
- bevorderen van bewustzijn over naleefgedrag en zelfregulering;
- in de uitvoering ruimte laten voor innovatie. En experimenteren met de inzet van VTH-instrumenten, vooral in de wijze van toezicht
- transparantie i.v.m. de democratische controle

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

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

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

### 3.1.2 Samenhang in preventie, toezicht en sanctie

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

Inwoners en bedrijven zijn in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor hun naleefgedrag en eventuele schade die dit veroorzaakt voor de omgeving. Een deel van de overtredingen ontstaat echter door gebrek aan kennis of onvoldoende bewustzijn van gedragsrisico's. Daar komt bij dat in het omgevingsrecht de wet vaak wijzigt.

De gemeente investeert om deze redenen in het vergroten van bewustzijn en kennis en informatie. Dat kan op het moment dat inwoners of ondernemers een vergunning of ontheffing aanvragen. Of 'in het veld' op locaties waar veel overtredingen plaatsvinden. Of bijvoorbeeld via gerichte voorlichting per doelgroep.

## 3.2 Preventie- of communicatiestrategie

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

Belangrijke instrumenten voor spontane naleving zijn:

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

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

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

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

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

Wanneer zetten wij communicatie in?

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

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

### 3.2.1 Maatschappelijke controle stimuleren

We juichen sociale controle toe, zoals buurtpreventie. We willen dat de omgeving op de hoogte is van nieuwe initiatieven, de regels kent, overtredingen kan signaleren en met elkaar in gesprek gaat hierover. Vergunningen en besluiten zijn daarom zoveel mogelijk digitaal in te zien. We vragen klagers vooral (ook) om zelf richting de overlastgever aan te geven dat ze overlast hebben. Boa's spelen een belangrijke rol in het stimuleren van maatschappelijke controle.

### **3.2.2 Hoe communiceren we?**

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

### 3.3 Vergunningenstrategie

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

#### 3.3.1 Doel

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

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

#### Onder vergunningverlening verstaan we:

- Het afgeven, weigeren of wijzigen van een vergunning waarbij we aan een bedrijf, inwoner of (bestuurlijke) organisatie toestemming verlenen om een bepaalde activiteit (die zonder vergunning verboden is en niet mag worden uitgevoerd), toch uit te voeren.
- Verlenen van een ontheffing
- Afhandelen van een melding
- Opleggen van een maatwerk besluit of nadere voorwaarde (nu VVGB, na invoering van de Omgevingswet "Bindend advies")
- Het geheel of gedeeltelijk intrekken van de vergunning

NB: het maken van een gedoogbeschikking is onderdeel van de gedoogstrategie. Een gedoogbeschikking heeft een andere insteek dan een vergunning. Daarnaast is het proces van gedogen gekoppeld aan handhaving. We wegen eerst af om te handhaven.

#### 3.3.2 Integraal werken is ons uitgangspunt

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

#### 3.3.3 Casemanagement vergunningverlening

Casemanagement is vaak de eerste stap in het proces van integrale benadering van een project of aanvraag. Daarna komt vergunningverlening en toezicht. Casemanagement is belangrijk voor de omgeving en de klant. Ook is het belangrijk voor de uitvoering van taken door betrokken organisaties of afdelingen. Het draagt bij aan integrale behandeling en het verkorten en transparant maken van procedures. Dit verhoogt het kwaliteit- en dienstverleningsniveau. Goed casemanagement zorgt voor een integrale beoordeling van samenhangende aanvragen en uiteindelijk besluitvorming op maat, passend in de omgeving. Vanuit de Wabo moeten we casemanagement minimaal toepassen op de wettelijke taken uit de Wabo (en daaronder vallende wetten), de Waterwet en de Wet natuurbescherming. Na de invoering van de Omgevingswet verbreedt de reikwijdte van de integrale beoordeling zich.



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

- Eigen organisatie
- Andere gemeente
- Provincie Gelderland
- Omgevingsdienst Achterhoek (ODA)
- Waterschap
- Rijksoverheid (bijvoorbeeld IL&T, NVWA)
- VNOG

#### **3.3.4 Strategie nieuwe beschikkingen**

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

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

- omvang en aard van aangevraagde activiteiten;
- de specifieke omgeving waar die activiteiten worden uitgevoerd;

en aanvullend op de inhoudelijke kant van de aanvraag ook

- beoordeling van de aanvrager op naleefgedrag en integriteit (indien gewenst en gevraagd, Bibob toets)

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

#### **3.3.5 Intrekken vergunningen**

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

We vinden het ongebruikt laten voortbestaan van rechten uit vergunningen ongewenst. Hiervoor zijn meerdere redenen:

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

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

We kunnen vergunningen intrekken als: (geen plicht)

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

De wet bepaalt deels wanneer je een vergunning mag intrekken (bijvoorbeeld in de Woningwet of APV) en deels is het moment van intrekking gebaseerd op jurisprudentie.

### **3.3.6 Uitgangspunten vergunningverlening**

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

#### **1. Omgevingsgericht, integrale afstemming aan de voorkant**

- Nieuwe activiteiten toetsen we op belasting van de omgeving;
- We beoordelen integraal, toetsen aan de weigeringsgronden en beoordelen inhoudelijk;
- We voorkomen onacceptabele omgevingsbelasting;
- Politiek-bestuurlijke speerpunten geven we prioriteit (deze aanvraag nemen we versneld in behandeling);
- Bij (potentiële) maatschappelijke onrust communiceren we goed naar de omgeving;
- We staan open voor innovatie en duurzaamheid.

#### **2. Transparant, voorspelbaar en betrouwbaar**

- We passen landelijke standaarden naast ons eigen beleid toe;
- We maken heldere en transparante, begrijpelijke, handhaafbare vergunningen op maat. Deze zijn openbaar en digitaal beschikbaar.;

#### **3. Maatwerk bij beleidsrijke situaties en/of bij een slecht naleefgedrag**

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

#### **4. Gezamenlijk en professioneel**

- Het proces van vergunningverlening begint met een voorbereidende fase waarin de initiatiefnemer de mogelijkheden verkent, een aanvraag opstelt en eventueel vooroverleg heeft;
- Het proces van vergunningverlening eindigt bij de oplevering naar toezicht. Soms voeren we een gezamenlijke opleveringscontrole uit;
- Als we dat wettelijk moeten, publiceren we de onherroepelijke vergunning voor iedereen;

### 3.4 Toezichtstrategie

Doel van het toezicht en de handhaving is:

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

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

Voor de evaluatie van toezicht, registreren we het uitgevoerde toezicht en het naleefbeeld.

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

#### 3.4.1 Wat is toezicht?

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

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

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

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

#### 3.4.2 Integraal toezicht

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

Toezicht wordt steeds meer gedragsgericht. Hierbij wordt de ruimte gelaten voor innovatieve aanpakken; wij sturen ook aan op andere methoden dan de traditionele programmatische controle om inzicht te krijgen in naleefgedrag ('inzicht vóór toezicht'). Bijvoorbeeld door:

- meer gebruik te maken van data-analyse,
- optimaliseren van het integrale signaleringsnetwerk van toezichthouders
- meer ruimte bieden en eisen stellen aan de professionele afwegingsruimte van toezichthouders.

Dat laatste houdt ook in dat we van toezichthouders verwachten dat ze niet alleen het naleven van regels controleren.

Maar ook verbetering in naleefgedrag bevorderen en dit monitoren. Op basis van ervaringscijfers controleren toezichthouders doelgroepen daardoor minder of vaker. Wij houden toezicht op basis van de verleende vergunningen, maatwerkbesluiten en maatwerkregels en daarnaast de algemene regels. Bij overtredingen starten wij een handhavingstraject met als doel de overtreding ongedaan te maken. De wijze waarop wij handhavingsinstrumenten inzetten, is beschreven bij het onderdeel handhavingsstrategie. Voor het uitoefenen van toezicht bepalen wij de voor de doelgroep meest effectieve en meest efficiënte methode van toezicht. Factoren die daarbij getoetst worden zijn:

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

Voor ons betekent de toezichtstrategie ook:

- het genereren van inzicht in het naleefgedrag, de motieven voor naleving;
- het bieden van inzicht door het samenbrengen van specifieke gegevens. Bijvoorbeeld om de effectiviteit van het optreden te bepalen. Of om het zichtbaar maken van trends en ontwikkelingen die mogelijk vragen om een bijstelling van het toezicht.

Naar de doelgroep toe houdt dit in:

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

Naar de omgeving toe:

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

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

**Repressieve controles** kenmerken zich door een specifieke aanleiding zoals signalen klachten, meldingen maar ook de bevindingen van eerdere controles en hersteltermijnen.

Bij zowel preventieve als repressieve controles kunnen toezichthouders diverse toezichtsinstrumenten of combinaties van instrumenten inzetten. Toezicht kan projectmatig worden uitgevoerd uit het oogpunt van efficiency. Dit kan betrekking hebben op een bepaalde wetgeving (bijvoorbeeld DHW) of een bepaald thema (bijvoorbeeld bouwconstructieve veiligheid). Een projectplan vormt dan de basis.

*Vormen van toezicht:*

- aangekondigd of onaangekondigd (dat laatste bijvoorbeeld bij controle van gedragsvoorschriften);
- steekproeven (bijvoorbeeld of sprake is van een goed naleefbeeld in een branche);
- fysiek toezicht, zichtbare aanwezigheid;
- administratief toezicht;
- aspectcontrole (controle op één aspect, bijvoorbeeld op het permanent bewonen van een recreatiewoning).

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

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

- **Realisatiefase**  
De fase tijdens het inrichten van activiteiten, aanleggen en bouwen;
- **Beheer- of gebruiksfase**  
De fase tijdens het gebruik van een object of uitvoeren van activiteiten;
- **Sloopfase/ beëindiging**  
Tijdens deze fase worden activiteiten gestaakt of bouwwerken gesloopt en waar nodig de vergunning ingetrokken.

### **3.4.4 Toezicht en gedoogsituaties**

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

### 3.5 Handhavingsstrategie

Wij geven actief invulling aan onze beginselplicht tot handhaving. Als een partij een wettelijk voorschrift overtreedt, volgt handhavend optreden. Als handhaving uitblijft, dan gaat dat ten koste van de geloofwaardigheid, betrouwbaarheid en onafhankelijkheid van de gemeente. Dat kan bovendien rechtsongelijkheid scheppen binnen en buiten de gemeentegrenzen. Afhankelijk van de ernst van de overtreding en het naleefgedrag van de overtreder kunnen wij overgaan tot bestuursrechtelijke en/of strafrechtelijke handhaving. Hierbij maken wij optimaal gebruik van de wettelijke mogelijkheden, vastgelegd in de handhavingsstrategie. De uitvoering van de handhavingsstrategie kent de volgende uitgangspunten:

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

#### 3.5.1 Klachten en ongewone voorvallen

Klachten zijn signalen uit de samenleving over mogelijke omgevingsrisico's. Klachten waarbij er sprake is van een hoog risico gehalte hebben voor ons hoge prioriteit. Wij doen altijd iets met een dergelijke klacht, bijvoorbeeld een administratieve of fysieke controle om te beoordelen of de klacht gegrond is. Waar nodig wordt actie ondernomen en er volgt altijd een terugkoppeling naar de klager. Klachten met een lagere prioriteit worden niet of in een later stadium opgepakt. Terugkoppeling naar de klager wordt wel altijd gegeven.

#### 3.5.2 Handhavingsstrategie (op basis van de Landelijke Handhaving Strategie (LHS))

Als toezicht niet zorgt voor het stoppen van een overtreding, treden we in beginsel op tegen de overtreding. Deze verantwoordelijkheid en beginselplicht tot handhaving staat in verschillende bijzondere wetten, de Algemene wet bestuursrecht en in jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

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

Voor het Openbaar Ministerie ligt de basis van deze verantwoordelijkheid in artikel 124 van de Wet op de rechterlijke organisatie en in de Europese richtlijn inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht. Het uitgangspunt is dat het bestuur en het Openbaar Ministerie, beide vanuit hun eigen verantwoordelijkheid, hun handelen afzonderlijk en in combinatie richten op het naleven van regels.

Het kenmerk van professionele handhaving is een consequente uitvoering. Handhaving kan bestuursrechtelijk en strafrechtelijk. Strafrechtelijk optreden gaat, als het om andere werkvelden gaat dan de APV, milieu, bestemmingsplan en de Wegenverkeerswet, vaak via externe partners zoals de politie.

**Onder handhaving verstaan we: het afdwingen van het naleven van regels door het inzetten van bestuursrechtelijke en/of strafrechtelijke maatregelen.** Bijvoorbeeld het opleggen van een last onder dwangsom, bestuursdwang, het intrekken van de vergunning, de bestuurlijke strafbeschikking.

Handhaving is een bevoegdheid. Dit betekent dat we ook kunnen afzien van handhaving. Vanwege de beperkte personele capaciteit moeten we keuzes maken welke zaken we wel en niet oppakken gebaseerd op de prioritering.

Versillende (landelijke) partijen stelden In 2014 de Landelijke Handhavingsstrategie (LHS) vast. Met de LHS willen ze de organisatie en uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving verbeteren en zorgen voor een gelijk speelveld voor burgers, bedrijven en instellingen. Een ander doel van de LHS is dat de omgeving ervan uit mag gaan dat we optreden als dat nodig is en de leefomgeving veilig, schoon en gezond blijft. De handhavingsstrategie geeft daarom aan hoe we per situatie reageren bij welke soort overtreding. De gemeente Lochem heeft de LHS ook vastgesteld, mede voor het opdrachtgeverschap aan de ODA . De essentie van de LHS is in dit beleidsplan opgenomen.

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

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



### 3.5.3 Stappen handhaving

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

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

We werken samen bij overtredingen waar meerdere instanties of afdelingen over gaan. We passen de LHS toe en wisselen informatie naar elkaar uit over de aanpak en afhandeling.

Als dat efficiënt en/of effectief is, voeren we (her)controles samen uit.

We passen vervolgens de LHS in 5 stappen toe:

#### **Stap 1 Plaats de overtreding in de handhavingmatrix**

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

#### **Prioriteiten en de LHS**

We kunnen, zoals eerder gesteld, niet alles controleren. Dit betekent dat we keuzes maken in wat we direct of uitgebreid moeten controleren. We werken risico- en prioriteitsgericht.

Overtredingen van de gecontroleerde prioriteiten scoren niveau 3 “van belang” in de sanctiematrix (zie volgende pagina).

#### **Legalisatietoets**

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

#### **Overtredingen die blijven doorgaan**

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

**Figuur 1: De sanctiematrix**

<b>Aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar 4</b>				
<b>Van belang 3</b>				
<b>Beperkt 2</b>				
<b>Vrijwel nihil 1</b>				
	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>D</b>
	<b>Goedwillend</b> - Onbedoeld - Pro-actief	<b>Moet Kunnen</b> - Onverschillig	<b>Calculerend</b> - Recidive - Bewust belemmerend	<b>Crimineel</b> - Fraude - Oplichting - witwassen
	<b>Gedrag van de overtreder</b>			

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

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

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

**Verzachtende aspecten zijn:**

- Vormen van algemene strafuitsluitingsgronden (zoals overmacht, minderjarigheid overtreder zie hiervoor het Wetboek van strafrecht) waarbij bestuursrecht voor herstel wel doorgezet moet worden maar straffen niet kan of geen zin heeft.
- Maatschappelijke omstandigheden zoals bij oudere, hulpbehoevende personen die lang in de eigen omgeving blijven. Deze brengen soms overlast mee voor de

omgeving of onveilige situaties voor de personen zelf. Kenmerk hierbij is vaak dat de oudere persoon niet begrijpt wat het probleem is.

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

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

### **Gegevensuitwisseling**

Voor een betere- en rechtmatige informatie-uitwisseling tussen bestuurs- en strafrecht is het van belang dat er een goede gegevensuitwisseling plaatsvindt tussen gemeente, politie en OM. Daarbij is een belangrijke speler de AVG.

### **Stap 4 – Optreden met de handhavingsmatrix**

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

### **Maximaal aantal correctiestappen**

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

### **Stap 5 – Vastlegging**

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

#### **3.5.4 Landelijke Sanctiestrategie**

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

### **Keuze bestuursrechtelijke sanctiemiddelen**

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

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

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

### **Last onder dwangsom**

Een last onder dwangsom heeft de voorkeur. Het opleggen van een last onder dwangsom heeft namelijk een aantal voordelen. De financiële risico's zijn beperkt. De lasten en de verantwoordelijkheid leggen we direct bij de overtreder neer. Dit past in het principe de overtreder betaalt'. Bovendien hoeven we zelf niet fysiek in te grijpen. Dit verkleint de kans op een schadeclaim.

Dit kan alleen als het belang van de betrokken regelgeving zich niet tegen wat langere duur van aanpak verzet.

### **Last onder bestuursdwang**

Bij een (dreigende) onomkeerbare schade of aantasting van de openbare orde, gevaar voor de volksgezondheid, de (verkeers)veiligheid en/of leefomgeving willen we de overtreding zo snel mogelijk stoppen. We kiezen dan voor (spoedeisende) bestuursdwang.

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

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

### **Bereidheid overtreder**

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

### **Samenloop sanctiemiddelen**

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

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

### **Begunstigingstermijn**

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

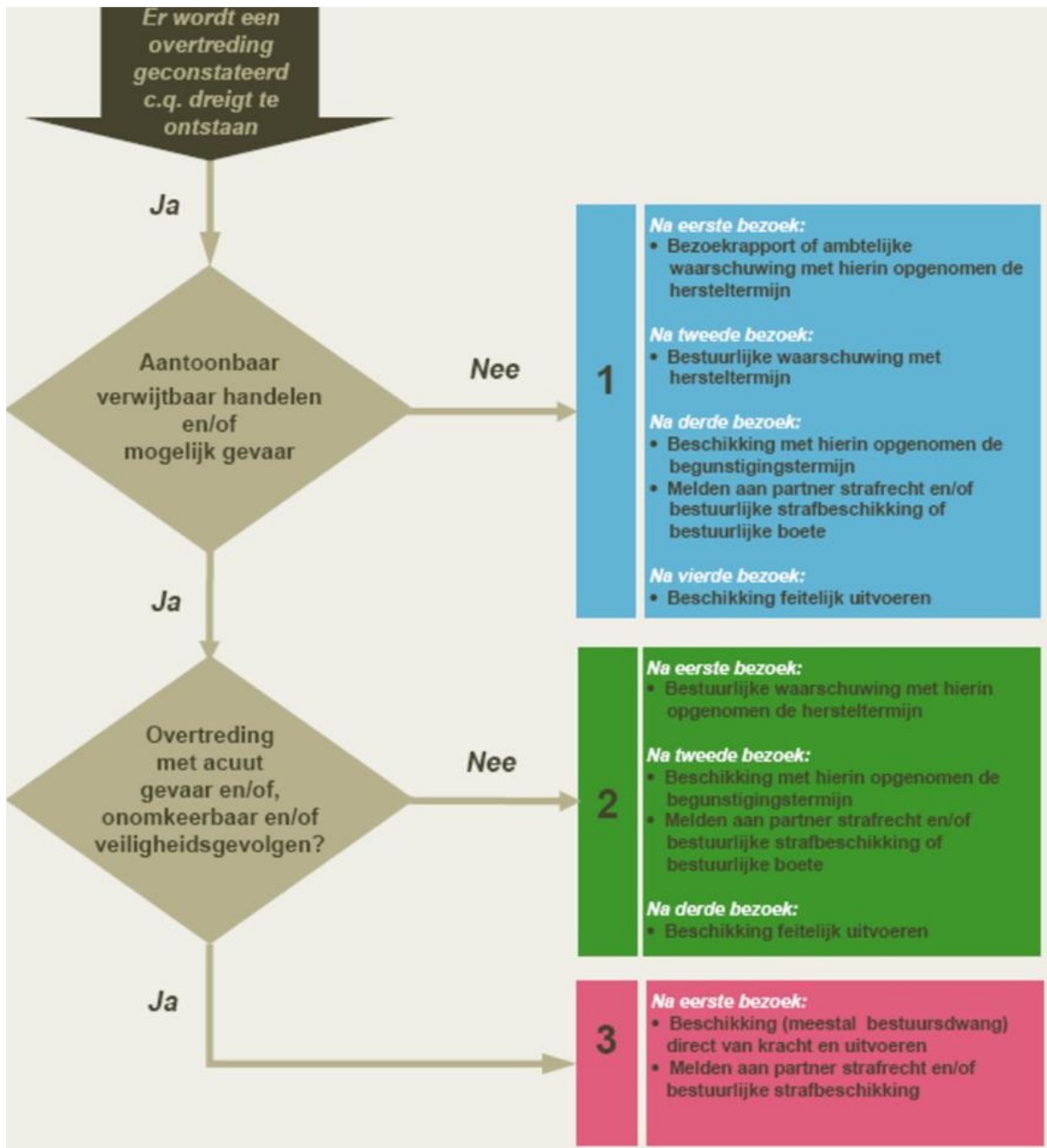
### **Modaliteit dwangsom**

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

### **Keuze hoogte dwangsom**

De hoogte van de dwangsom en het maximaal te verbeuren bedrag moet in redelijke verhouding staan tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde effectieve

werking. Het moet een prikkel zijn om de overtreding te beëindigen of om herhaling te voorkomen. Het moet niet goedkoper zijn om stil te zitten en dwangsommen te verbeuren. Daarom wegen we het te behalen voordeel bij niet naleven mee. Dat geldt niet zonder meer voor al behaald voordeel of de financiële omstandigheden van de overtreder. Als richtlijn wordt de landelijke “Leidraad handhavingsacties en begunstigingstermijnen” (op basis van de LHS in 2018 ontwikkeld) gehanteerd. Deze leidraad is als bijlage bijgevoegd. Afhankelijk van de specifieke feiten en omstandigheden van het geval kunnen we afwijken van de hoogte van de dwangsom. Bij overtredingen die niet in de tabellen zijn opgenomen kijken we aan de hand van de feiten en omstandigheden van het geval wat een redelijke hoogte van de dwangsom moet zijn.



### Effectueren handhavingsbesluit

In de toelichting op de wet staat dat een adequate handhaving vergt dat opgelegde sancties worden geëffectueerd en verbeurde dwangsommen derhalve in beginsel worden

ingevorderd. Alleen onder bijzondere omstandigheden zien we geheel of gedeeltelijk van invordering af. Dit beleid volgen wij ook.

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

Buitengewone opsporingsambtenaren kunnen gebruik maken van sanctiemiddelen uit het bestuursrecht (Awb) en het strafrecht (WED) om de norm af te dwingen. Hiervoor maken we werkafspraken met het Openbaar Ministerie. Het Openbaar Ministerie heeft de zelfstandige bevoegdheid om strafrechtelijk op te treden naast of in plaats van bestuursrechtelijke handhaven.

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

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

### **Handhaven bij gedoogsituaties**

Het niet naleven van gedoogvoorwaarden zelf kunnen we niet zien als een overtreding van een regel. Het is dus niet mogelijk om tegen de niet-naleving van gedoogvoorwaarden op te treden met een herstelsanctie. We zijn alleen bevoegd om een bestuurlijke sanctie op te leggen als reactie op de overtreding van wettelijke voorschriften. In dat geval moeten we de gedoogbeschikking intrekken en handhavend optreden tegen de overtreding. We sluiten geen civielrechtelijke overeenkomst met de overtreder waarin staat dat deze een contractuele boete verbeurt wanneer hij de gedoogvoorwaarden niet naleeft. Dat past niet bij onze publiekrechtelijke taak tot handhaving.

### **Partieel handhaven/partieel gedogen**

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

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

## 3.6 Gedoogstrategie

### 3.6.1 Inleiding

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

#### **Definitie van gedogen:**

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

### 3.6.2 Integrale beoordeling om te gedogen

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

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

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

Gedogen passen we alleen in uitzonderlijke en/of spoedeisende situaties toe. En alleen als het actief gebeurt en het bestuursorgaan er een besluit over neemt. Dat is “actief gedogen”.

#### **Onze uitgangspunten voor gedogen zijn:**

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

Wij kunnen gedogen bij overgangs- en overmacht situaties.

#### **Overgangssituaties zijn:**

- overtredingen met concreet zicht op legalisatie;
- bedrijfsverplaatsingen;
- experimenten en andere tijdelijke overtredingen;
- situaties met overtredingen door omstandigheden die buiten de macht van de overtreder liggen of een nieuwe vergunning niet aansluitend op de oude vergunning geldt;
- gevallen waarin de rechter de vergunning vernietigt, terwijl vergunnen wel mogelijk lijkt;

- als de overtreder voorschriften om technische redenen niet kan naleven en die voorschriften binnenkort worden aangepast;
- situaties waarbij de overtreding ophoudt te bestaan door versoepeling van regels.

**Overmacht situaties zijn:**

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

**Artikel 5:5 Awb**

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

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

**We gedogen niet:**

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

Een afschrift van de gedoogbeschikking sturen we naar:

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

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



## Deel B

### 4. Vergunningverlening

#### 4.1 Toetsingskader vergunningverlening

##### 4.1.1 Kaders ruimte

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

De gemeente toetst nu iedere aanvraag voor omgevingsvergunning (inclusief het vooroverleg ) voor de activiteiten

- (ver)bouwen van een bouwwerk
- handelen in strijd met de regels Ruimtelijke ordening
- het uitvoeren van werk of werkzaamheden (aanleg) aan het geldende bestemmingsplan.

Wanneer een aanvraag niet past binnen de hierin gestelde bouw-en /of gebruiksregels, dan plant de casemanager een integraal intern Wabo-overleg. Tijdens dit overleg, bespreken we de geconstateerde afwijkingen en beoordelen we of meewerken procedureel (juridisch) en ruimtelijk wenselijk is. De conclusie leggen we digitaal vast en voegen we toe aan het dossier van de aanvraag. Het kan gaan om de volgende afwijkingen:

- Binnenplanse afwijkingen van het vigerende bestemmingsplan (omgevingsplan)
- Kleine buitenplanse afwijkingen die voorkomen op de kruimellijst

We ontwikkelen de omgevingstafel voor (grote/ complexe) buitenplanse afwijkingen.

##### 4.1.2 Kaders voor beoordeling initiatieven

De belangrijkste ruimtelijke kaders worden gevormd door de vigerende bestemmingsplannen en beheersverordeningen. Een aanvraag voor een omgevingsvergunning (milieu, bouw, etc.) wordt getoetst aan het geldende planologische regime. Daarbij borgt de gemeente ook de stedenbouwkundige, ruimtelijke en landschappelijke kwaliteit,. De welstandsnota en de verschillende beeldkwaliteitsplannen zorgen voor borging van de welstandskwaliteit. Het toezicht ruimte nemen we mee in het toezicht bouw (bijvoorbeeld het toezicht op de naleving van de eisen uit het beeldkwaliteitsplan tijdens de bouw). Overigens vervullen alle toezichthouders van de gemeente integraal voor alle beleidsvelden een oog en oor functie.

##### 4.1.3 Beoordeling initiatieven die niet passen binnen de regels

Als een initiatief, veelal een bouwplan of het gebruik, niet past binnen de regels van het bestemmingsplan (later Omgevingsplan), heeft de gemeente de mogelijkheid om het bestemmingsplan te herzien of om van het bestemmingsplan af te wijken. Het Omgevingsplan hanteert daarvoor de term “buitenplanse omgevingsplanactiviteit”. Maar de gemeente is hier niet toe verplicht. Herziening of afwijken van het bestemmingsplan is dan ook niet vanzelfsprekend. De gemeente weegt alle belangen af en kan vervolgens besluiten het bestemmingsplan te herzien of er van af te wijken, maar de gemeente kan dit ook weigeren. Er zijn meerdere mogelijkheden om van het bestemmingsplan af te wijken. De Crisisherstelwet zorgde voor inkorting van de benodigde procedures. De mogelijkheden zijn:

- Formele bestemmingsplanprocedures: deze zijn meestal onderdeel van de Wet ruimtelijke ordening (Wro). Er zijn verschillende varianten mogelijk, afhankelijk van de omvang van het project of de mogelijkheden die het geldende bestemmingsplan biedt. Zoals het wijzigen (o.a. via partiële herziening) of het uitwerken van een bestemmingsplan.

Na de start van een formele bestemmingsplanprocedure, kan een aanvraag om een vergunning worden ingediend. De verlening vindt normaliter plaats nadat het bestemmingsplan in werking treedt. Een vergunning kan eerder worden verleend als de activiteit niet in strijd is met het in voorbereiding zijnde plan.

- Afwijkingsmogelijkheid met een omgevingsvergunning. Ook binnen de omgevingsvergunning zijn mogelijkheden om af te wijken van het bestemmingsplan. Deze mogelijkheden zijn afhankelijk van de omvang van het project:

**Binnenplanse afwijkingsmogelijkheid omgevingsvergunning.** De regels van het bestemmingsplan of de beheersverordening bevatten hiervoor eigen criteria.

**Kruimelgevallen afwijkingsmogelijkheid omgevingsvergunning.** We hebben operationele regels en voorwaarden. Daarmee is duidelijk in welke situaties we meewerken aan dit soort afwijkingen.

**Project omgevingsvergunning.** Dit betreft een grote afwijkingsmogelijkheid binnen de Wabo. Daarbij bestaat de mogelijkheid om voor een groot project met een behoorlijke planologische betekenis af te wijken van het bestemmingsplan. Voorwaarde is wel dat er een goede ruimtelijke onderbouwing is en dat het project niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening.

**Tijdelijke afwijkingsmogelijkheid omgevingsvergunning.** Het is mogelijk om een tijdelijke omgevingsvergunning te verlenen. Hierbij geeft de omgevingsvergunning toestemming om tijdelijk af te wijken van het bestemmingsplan. De ontwikkelingen mogen niet in strijd zijn met een goede ruimtelijke ordening. En op grond van concrete, objectieve gegevens moet blijken dat er sprake is van het voorzien in een tijdelijke behoefte. Bijvoorbeeld voor het plaatsen van tijdelijke units voor een school- of opvangfunctie of wonen bij een in aanbouw zijnde nieuwe woning of ingrijpende verbouwing.

Bij een aanvraag kijken we altijd eerst of het plan of project te realiseren valt binnen het bestemmingsplan of dat er vergunningvrije mogelijkheden zijn. Als dit niet het geval is dan kijken we of realisatie mogelijk is met een binnenplanse afwijking of door toepassing van de kruimelgevallen afwijkingsmogelijkheid. Als dat ook niet mogelijk is, kijken we of het mogelijk is om het project te realiseren met een formele bestemmingsplanprocedure of een project omgevingsvergunning.

## **4.2 Kaders bouw, aanleg en sloop**

### **4.2.1 Wijzigingen en ontwikkelingen bouwregelgeving**

In de bouwregelgeving zijn diverse wijzigingen recent doorgevoerd of in voorbereiding. Het gaat onder andere over veranderingen in de regels rond het vergunning vrij bouwen. En over de privatisering van delen van de gemeentelijke taken. Dat is het geval na invoering van de Omgevingswet en het Besluit bouwwerken leefomgeving (BBL) en de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen. Na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel op 1 juli 2022 komt er een toetsingsonderdeel (technische toets) te vervallen. Als gevolg daarvan ontvangen we minder inkomsten aan leges.

### **4.2.2 Kaders voor toetsing omgevingsvergunningen bouw**

De toets van aanvragen om omgevingsvergunningen voor bouwactiviteiten bestaat nu uit:

- bepalingen uit het Bouwbesluit 2012
- de Bouwverordening
- het ruimtelijke plan
- en (indien van toepassing) welstand.

Daarnaast vindt waar aan de orde coördinatie plaats met milieu.

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

Landelijk is getracht tot één norm voor het toetsen van aanvragen voor omgevingsvergunningen bouw te komen vanuit het project collectieve kwaliteitsnormering omgevingsvergunningen bouw. De matrices zijn bedoeld om vast te stellen welk intensiteitsniveau voor het toetsen van de diverse thema's uit het Bouwbesluit als norm moet gaan gelden. De gemeente Lochem heeft daar gedeeltelijk een iets afwijkende invulling aan gegeven. Deze lichten wij in de volgende paragraaf toe.

#### **4.2.3 Prioritaire toetsing in Lochem**

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

**Niveau 1: Snel Uitgangspunten toets:** (Zijn de benodigde berekeningen aanwezig en vertoont de tekening op het eerste gezicht geen gebreken). Bij een snelle beoordeling kijken we niet zo zeer naar de inhoudelijke berekeningen maar letten we meer op de aanwezigheid. Is er een daglichtberekening aanwezig, is het gebouw opgedeeld in verblijfsgebieden en verblijfsruimtes, is er een EPN-berekening, enz.

**Niveau 2: Eenvoudig:** visueel hoofdaspecten: We controleren enkele hoofdaspecten en principes zodat een algemene indruk ontstaat. Bij het beoordelen op hoofdaspecten besteden we wel aandacht aan de uitgangspunten van de berekening zonder de berekening inhoudelijk te controleren. Zo zal er bij een daglichtberekening wel worden gecontroleerd of er is gekeken naar het netto glasoppervlak en eventueel aanwezige belemmeringen en/of overstekken. Maar wordt de berekening niet inhoudelijk gecontroleerd. Bij een ventilatieberekening controleren we wel of de capaciteit per m<sup>2</sup> vloeroppervlak juist is en of de aan- en afvoervoorzieningen aanwezig zijn. Maar controleren we de berekening verder niet inhoudelijk. Bij een EPN-berekening lopen we de checklist van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) na, maar niet de gehele berekening.

**Niveau 3: Representatief toetsen:** controleren via een representatieve insteek. We controleren principes, uitgangspunten, algemene samenhang, interacties getalsmatig. En zo een beeld vormen over de kwaliteit. Bij het representatief toetsen controleren we niet alles maar worden er per te toetsen object enkele representatieve onderdelen gepakt. Zo controleren we bij een daglichtberekening niet alle verblijfsgebieden/ruimtes. Maar enkele ruimtes waarvan de verwachting is dat deze ruimten kritiek zijn. Bij de controle van een riolering wordt bijvoorbeeld alleen de badkamer gecontroleerd. Bij de controle van de trappen worden slechts enkele trappen gecontroleerd. Ook wordt als representatief toetsen beschouwd het geheel toetsen van één type woning bij een complex van verschillende types woningen. Bij een EPN-berekening controleren wij steekproefsgewijs de ingevoerde uitgangspunten opnieuw.

**Niveau 4: Volledig (integraal) toetsen:** geheel dan wel bijna alle aspecten controleren en/of narekenen op principes, uitgangspunten, algemene samenhang, interacties en

getalsmatig controle. Bij het geheel toetsen is het de bedoeling dat we vrijwel alles van het desbetreffende onderdeel controleren en narekenen. Dit houdt in dat we:

- op tekening vermelde afmetingen controleren
- nagaan of deze afmetingen overeenkomen met de in de berekening vermelde gegevens
- berekeningen narekenen
- hoeveelheden, et cetera natrekken

#### **4.2.4 Toetsing bij erfgoed met monumentenstatus**

Bij gebouwen met een monumentenstatus toetsen en controleren wij aanvragen voor een omgevingsvergunning bouw (inclusief verbouw en sloop) altijd. Bij deze aanvragen wordt zo nodig advies ingewonnen bij de Stadsbouwmeester en/of bij de Monumentencommissie. Als er sprake is van zwaarwegende ingrepen bij rijksmonumenten of in beschermende stads- en dorpsgezichten, schakelen wij de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE) in.

#### **4.2.5 Toetsing op welstand**

De gemeente Lochem vindt het belangrijk dat de kwaliteit van de gebouwen in de stad, het dorp en het buitengebied hoog blijft. De gemeente Lochem heeft dit vastgelegd in een welstandsnota en gebruikt deze nota voor de toetsing van bouwplannen uit de aangewezen gebieden.

Om redelijke eisen van welstand te beoordelen, legt de vergunningverlener bouwplannen uit gebieden met welstandseisen (niet overal in de gemeente gelden welstandseisen) voor aan de welstandscommissie. Bij de vergaderingen is de gemeente vertegenwoordigd.

#### **4.2.6 Meldingen sloop met asbest**

Als in de bestaande bouw sprake is van verbouw of sloop waarbij het verwijderen van asbest aan de orde is moet hiervan minimaal vier weken van tevoren melding worden gedaan bij de gemeente. Dit is bepaald in het Bouwbesluit 2012 en/of het Asbestverwijderingsbesluit 2005. De gemeente heeft de taak risico's die kunnen ontstaan bij de sloop van bouwwerken en asbestverwijdering beheersbaar te houden. De gemeente beoordeelt deze meldingen op:

- de aanwezigheid van plannen voor de te nemen sloopveiligheidsmaatregelen
- onderzoeksrapporten naar de aanwezigheid van asbest in het te slopen bouwwerk
- certificaten waarmee de uitvoerders moeten aan tonen dat ze gekwalificeerd zijn om het asbestgevaar te beoordelen en/of het sloop- en verwijderingswerk uit te voeren.

De gemeente stelt de melder van de uitkomst van deze toets op de hoogte. En ze houdt actief toezicht op de uitvoering van de werkzaamheden.

#### **4.2.7 Melding sloop zonder asbest**

Als bij het slopen van een bouwwerk meer dan 10m<sup>3</sup> sloopafval vrijkomt, moet een sloopmelding worden ingediend. Wanneer de risico's laag zijn, bijvoorbeeld geen aantasting van de draagconstructie en afwezigheid van asbest, blijft controle meestal achterwege. Steekproefsgewijze controle blijft altijd mogelijk.

#### **4.2.8 Wet natuurbescherming**

De Wet natuurbescherming en de Wabo vereisen het betrekken van natuuraspecten bij een procedure om een omgevingsvergunning. De gemeente heeft hier een primaire toetsingsrol. Zij vervult die rol ook door aanvragers in bepaalde situaties hier gericht op te wijzen en zo nodig de aanvraag te laten aanvullen. De gemeente zoekt hier zo nodig ook afstemming met de provincie. Zeker ook als het om twijfelgevallen gaat of derde-belanghebbenden ons hier op attenderen. Als de activiteit natuur ook wordt aangevraagd, vragen we zo nodig een verklaring van geen bedenkingen aan bij Gedeputeerde Staten aan. Na de invoering van de Omgevingswet heet deze bevoegdheid van GS een "bindend advies".

### **4.3 Kaders permanente bewoning recreatieverblijven**

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

De huidige aanpak van deze problematiek bestaat uit handhaving door het aanschrijven van zowel de bewoners als de eigenaren en/of verhuurders. En het vervolgens controleren van het object. Aan deze aanschrijving gaat in de praktijk een ruime periode vooraf waarin informatie is verzameld (dossieropbouw) en waarin een waarschuwingsbrief en een voornemen last onder dwangsom is uitgegaan.

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

Achter het permanent bewonen van recreatieverblijven gaan diverse groepen, beweegredenen en belangen schuil. Naast de specifieke groep van de arbeidsmigranten zijn het in belangrijke mate mensen met een sociale problematiek. Die maken deels noodgedwongen gebruik van recreatieverblijven voor (semi-)permanente bewoning, alsmede mensen die een recreatieverblijf tijdelijk als tussenverblijf bewonen ter overbrugging van de periode waarin de eigen woning is verkocht en de nieuwe woning nog niet is opgeleverd. Vooral voor het effectief aanpakken van de sociale problematiek die achter de permanente bewoning van recreatieverblijven schuil gaat is er meer nodig dan het verbieden en het aanschrijven van de gebruikers in het kader van de handhaving. Dit gebeurt onder meer in nauwe afstemming en samenwerking met 't Baken. De insteek is om tot een minnelijk traject te komen. Het tekort aan sociale huurwoningen is voor een deel de oorzaak van deze problematiek. Een effectieve aanpak van de problematiek van permanente bewoning van recreatieverblijven vraagt om een meer integrale benadering.

#### **4.4 Kaders vanuit APV en bijzondere wetten**

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

##### **4.4.1 Drank- en Horecawet (per 1 juli de Alcoholwet)**

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

De gemeente heeft het tot dusver niet noodzakelijk gevonden in de APV aanvullend regels te treffen die neerkomen op het op kunnen leggen van beperkingen aan horeca- en slijtersbedrijven of andere detailhandel dan slijtersbedrijven.

Vanaf 1 januari 2014 is het schenken van alcoholhoudende drank aan jongeren onder de 18 jaar verboden. In 2021 stelde de raad opnieuw het Preventie- en handhavingsplan alcohol vast. Daarmee liggen duidelijke beleidsregels op dit terrein vast.

##### **4.4.2 Evenementenbeleid**

De evenementenvergunningen worden verleend op grond van de APV.

Aanvragen voor evenementen toetsen we onder andere aan het evenementenbeleid en het bestemmingsplan. Als evenementen plaatsvinden in tijdelijke bouwwerken, vindt toetsing plaats aan het Bouwbesluit 2012 volgens de niveaus zoals beschreven in paragraaf 4.2.3. De gemeente past in haar evenementenbeleid een globale risicobenadering toe voor de vergunningverlening en het toezicht.

In aansluiting op de (landelijke) handreiking van de Veiligheidsregio, gaat Lochem uit van onderstaande classificatie voor evenementen:

*Categorie A Regulier evenement:* 'Evenement', waarbij niet verwacht wordt dat die gebeurtenis leidt tot risico's voor de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid of het milieu. Ook worden geen maatregelen of voorzieningen verwacht van het bevoegd gezag om die dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolge te beperken. Deze evenementen zijn vergunningplichtig.

*Categorie B Aandachtsevenement:* 'Evenement', waarbij het mogelijk is dat die gebeurtenis leidt tot risico's voor de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid of het milieu. Een dergelijk evenement kan maatregelen en voorzieningen vragen van het daartoe bevoegd gezag om die dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken. Deze evenementen zijn vergunningplichtig.

*Categorie C Risico evenement: 'Evenement'*, waarbij het te verwachten is dat die gebeurtenis leidt tot risico's voor de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid of het milieu. Het bevoegd gezag treft maatregelen of voorzieningen om die dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken. Deze evenementen zijn vergunningplichtig.

#### **4.5 Kaders Kapbeleid**

In het kapbeleid is bepaald dat een kapvergunning is vereist voor alle bomen met een stamomvang van 30 cm of meer op 130cm hoogte boven maaiveld. Er bestaan een aantal uitzonderingen.

De gemeente kent een vergunningstelsel met als primair doel om uit het oogpunt van behoud van natuurwaarde, landschappelijke waarde, stads- en dorpschoon, beeldbepalende of cultuurhistorische waarde of leefbaarheid, een bepaalde boom of groep van bomen te sparen. Wanneer een vergunning niet vereist is mag de betreffende boom dus zonder meer worden gekapt. Melding is niet nodig en herplant is niet verplicht. Er gelden enkele in de verordening vastgelegde uitzonderingen op de vergunningplicht. Deze uitzonderingen betreffen onder meer bepalingen uit de Wet natuurbescherming, voorheen Boswet. Daarin staan categorieën bomen of houtopstanden ter bewaring waarvan de gemeente geen regels mag stellen. De Provincie is voor de Wet natuurbescherming het bevoegde gezag.

Als zich een situatie voordoet waarbij een aantoonbaar direct gevaar voor de omgeving aanwezig is worden bomen op voorhand verwijderd zonder de daarvoor afgesproken procedure af te wachten (noodkap).

## 5. Toezichtkaders

### 5.1 Toezicht ruimtelijke aspecten

Ruimtelijke aspecten worden meegenomen in de controles die in het kader van bouw, sloop en milieu plaatsvinden. Ze maken onderdeel uit van de integrale controles, waarbij het zwaartepunt ligt bij het strijdig gebruik van gebouwen en gronden, inclusief illegale bouwwerken. Verder ruimen we jaarlijks tijd in om controles uit te voeren in het kader van verbetering van de ruimtelijke kwaliteit dan wel minimaal handhaven van de bestaande kwaliteit.

### 5.2 Toezicht op bouw, aanleg en sloop

Lochem maakt bij de keuzes in het toezicht ruimte, bouw, aanleg en sloop gebruik van de in het verleden uitgevoerde risicoanalyse, de politieke prioriteiten en de aanwezige gebiedskennis.

Lochem legt in de plannings programmering van de handhaving inhoudelijk het accent op:

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

Daarnaast is de afspraak dat we bouwwerken met een bouwsom onder € 50.000 in aanzet niet actief controleren. Deze afspraak geldt niet als het bouwwerk een publieksfunctie kent of een erkend monument betreft. Ook klachten of meldingen kunnen aanleiding geven tot het alsnog uitvoeren van een controle.

In het VTH-Uitvoeringsplan bekijken we in aanvulling op deze uitgangspunten op welke wijze de beschikbare capaciteit voor toezicht en handhaving het meest effectief kan worden ingezet. En/of extra prioriteiten nodig zijn. Als dit het geval is dan kijken we in eerste instantie naar:

- Het verbreden van de beleidsregel die thans geldt voor bouwwerken onder € 50.000 naar alle categorie 1 bouwwerken (zijnde bouwwerken met een som onder € 100.000).
- Het binnen categorie 1 en eventueel ook categorie 2 bouwwerken inperken van het aantal controle momenten naar 1 tot maximaal 2 . Dit is het geval als we niet tot het verbreden van de beleidsregel kiezen.

In het VTH-Uitvoeringsprogramma werken we voor wat betreft de programmering van de controles volgens de landelijk geldende categorie indeling. Daarbij controleren wij de laagste categorie (bouwwerken < €50.000), tenzij een specifieke functie aan de orde is, niet actief. De gemeente onderscheidt een aantal categorieën. Elke categorie kent het onderscheid naar de hoofdfuncties Wonen, Bedrijf of Publiek:



Categorie	Functietype	Type controle
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Categorie 1a ,&lt;50.000,-</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bedrijf</li> <li>• Wonen</li> <li>• Publiek</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Administratieve toets</li> <li>• Steekproef</li> <li>• Controle</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Categorie 1b tussen 50.000 en 100.000,-</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bedrijf</li> <li>• Wonen</li> <li>• Publiek</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Steekproef (bedrijf/wonen)</li> <li>• Controle (publiek)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Categorie 2 tussen 100.000,- en 1.000.000,-</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bedrijf</li> <li>• Wonen</li> <li>• Publiek</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Controle (ingeperkt bedrijf/wonen)</li> <li>• Controle (publiek)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Categorie 3 meer dan 1.000.000,-</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bedrijf</li> <li>• Wonen</li> <li>• Publiek</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Controle (altijd volledig)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sloopvergunning</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sloop monument/beschermd dorpsgezicht</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Controle (altijd volledig)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sloopmelding</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alle bouwwerken</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Steekproef</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sloopmelding met asbest</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alle bouwwerken</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Controle (aspect asbest)</li> </ul>

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

### 5.3 Toezicht op permanente bewoning recreatieverblijven

Het toezicht op de permanente bewoning van recreatieverblijven vindt plaats in lijn met het beleid zoals dat is aangegeven in het kader van toetsing en vergunningverlening en vastgelegd in een separate beleid voor toezicht op permanente bewoning zoals (waarschijnlijk) opnieuw vastgesteld in 2021. De gemeentelijke toezichthouders voeren periodiek controles uit. Dat doen ze bij de volgens de Basis Registratie Personen (BRP) bewoonde recreatieverblijven. En daar waar een vermoeden van strijdig gebruik aan de orde is. Toezichthouders en Boa's voeren deze controles samen uit.

Handhavend optreden is al jaren aan de orde maar blijkt in de praktijk erg moeilijk. De kern van de aanpak bestaat uit handhaving door het aanschrijven van zowel de bewoners als inmiddels ook de eigenaren en/of verhuurders (eigenaren en VVE's van huisjes en parken). Vervolgens controleren we het object. Voordat we aanschrijven hebben we al een langere periode geprobeerd de situatie te herstellen. Dat doen we door het verstrekken van informatie, het voeren van overleg, bemiddeling in specifieke situaties, minnelijke trajecten, een waarschuwingsbrief en een voornemen last onder dwangsom aan bewoners en ook eigenaren.

### 5.4 Toezicht op APV en bijzondere wetten

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

### **Inzet van Buitengewoon opsporingsambtenaren**

Voor het toezicht op de APV en bijzondere wetten, inclusief Drank- en Horecawet en evenementen zet de gemeente Boa's in. Het VTH uitvoeringsprogramma bepaald jaarlijks de prioriteiten binnen het toezicht op de APV en bijzondere wetten.

Sinds 1 januari 2021 zetten wij ook Boa capaciteit in voor de handhaving van groen aspecten. Zowel voortvloeiend uit strijdigheid met de APV maar ook als het gaat om strijdigheid met het bestemmingsplan.

### **Toezicht op Drank- en horecawet**

Sinds 1 januari 2013 is de burgemeester verantwoordelijk voor het toezicht op en de handhaving van de Drank- en Horecawet (DHW). Inmiddels is er een aantal jaar ervaring bij de gemeente met het toezicht en de handhaving op de DHW. Het eerste Preventie- en Handhavingsplan is inmiddels geëvalueerd. In de gemeente is een nieuw Preventie- en Handhavingsplan voor de Drank- en Horecawet vastgesteld.

Doel van het gemeentelijk handhavingsbeleid DHW is:

- Alle horecabedrijven voldoen aan de eisen van de DHW op basis van een actuele vergunning
- Er vindt geen illegale exploitatie van horeca plaats
- Horeca ondernemers zien strikt toe op de naleving van de leeftijdsregels
- Organisatoren van evenementen zien ook strikt toe op de naleving van de leeftijdsgrens en controleren hier consequent op. De Boa/toezichthouder van de gemeente, in samenwerking met instellingen ondersteunen hierbij
- Supermarkten en cafetaria's houden zich eveneens strikt aan de leeftijdsgrens voor de verkopen het gebruik van (zwak-)alcoholische drank
- Para commerciële instellingen houden zich aan de voorschriften van de DHW of APV

De gemeente richt haar toezicht op commerciële horeca, paracommerciële horeca (sportkantine dorps huis, etc.), campings, slijterijen en supermarkten. De toezicht en handhavingstaken stemmen we af met de alcoholmatigingsmedewerker van het Maatschappelijk Domein. Uitgangspunt hierbij is dat de toezicht- en handhavingstaken in het verlengde van het preventiebeleid liggen en dit preventiebeleid ondersteunen.

Wanneer handhavend optreden bij jongeren aan de orde is, gebeurt dat met tussenkomst van de politie in samenwerking met Halt. Dit is een organisatie gericht op het voorkomen, bestrijden en straffen van jeugdcriminaliteit.

De gemeente Lochem heeft recentelijk haar beleid geëvalueerd. Het nieuwe beleid is gebaseerd op een hecht samenspel tussen preventie en handhaving. Duidelijk is dat het één niet zonder het ander kan. De controles die in de meeste gevallen door de boa's met een Drank- en Horecawet bevoegdheid worden uitgevoerd zijn: administratieve controles en leeftijdscontroles.

Na de constatering van een overtreding gaat de betreffende Boa eerst in gesprek met de uitbater of organisator. In dit gesprek geeft de Boa aan welke wettelijke bepaling wordt overtreden. In overleg wordt gekeken wat gedaan kan worden om de overtreding ongedaan te maken. We maken daarover afspraken met de uitbater of organisator. Als afspraken niet helpen dan sturen wij een waarschuwingsbrief. Hierin beschrijven we de overtreding en en vragen wij deze te beëindigen. Hierbij geven wij ook onze vervolgstap aan als de overtreder de overtreding niet beëindigt. In dat geval treden wij handhavend op door:

- het intrekken of schorsen van de vergunning (bij een terugkerend evenement kan dit ook gevolgen hebben voor een volgende vergunning)
- het opleggen van een last onder bestuursdwang of dwangsom
- het sluiten van de horecagelegenheid.

In principe is het uitgangspunt dat wij kiezen voor het opleggen van een last onder dwangsom. Maar wij kunnen een uitzondering maken als de wet een andere interventie voorschrijft en als sprake is van een ernstige overtreding.

### **Bemiddeling**

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

### **5.5 Toezicht op kappen**

Vanaf 2021 wordt geven we prioriteit aan het toezicht op de herplantplicht. Als, ingeval van een kapvergunning, een herplantplicht is opgelegd wordt dit na het plantseizoen gecontroleerd. Wanneer een herplant nog niet is uitgevoerd probeert de toezichthouder eerst in overleg met de vergunninghouder afspraken te maken over de herplant. Als de vergunninghouder dan toch geen verplant verzorgt, gaan we over tot een aanschrijving. Meestal in de vorm van een last onder dwangsom.

## Bijlage 1: Begrippenlijst

AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
APV	Algemeen Plaatselijke Verordening
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Boa	Buitengewoon opsporingsambtenaar
Bor	Besluit omgevingsrecht, een AMvB die gekoppeld is aan de Wabo waarin veel inhoudelijke regels staan over het proces van VTH
DHW	Drank- en Horecawet
LHS	Landelijke handhavingsstrategie
LOB	Last onder bestuursdwang
LOD	Last onder dwangsom
Mor	(Ministeriële) Regeling omgevingsrecht die net als de Bor zijn grondslag in de Wabo vindt. Geeft landelijke voorschriften voor o.a. indieningsvereisten bij aanvragen
VTH	afkorting voor Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wet Bibob	Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur
Wro	Wet ruimtelijke ordening

## Bijlage 2 Interventiematrix uit LHS

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