

VTH-beleidsplan Doetinchem

beleidsplan over vergunningverlening, toezicht en handhaving

2018–2023

Concept versie 09-11-2017

CONCEPT

Samenvatting beleidsplan over vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH-beleidsplan)

Dit beleidsplan gaat over doelstellingen, strategieën, procedures, werkwijzen, stappenplannen en prioritering op hoofdlijnen die worden aangehouden bij *vergunningverlening, toezicht en handhaving* (VTH). Bij het plan hoort een bijlagendocument. In het VTH-beleidsplan wordt op diverse plekken naar bijlagen verwezen. Het plan behandelt de VTH-taken die worden uitgevoerd in het kader van het omgevingsrecht en van publiekrechtelijke regels die in Doetinchem gelden voor de openbare ruimte en publiektoegankelijk ruimten zoals horeca. Voorbeelden van deze regels zijn Wet Algemene bepalingen omgevingsrecht (WABO), de Drank- en Horecawet en lokale regelgeving zoals de Algemene plaatselijke verordening (APV) en de Parkeerverordening. In bijlage 1 staat een volledige opsomming van alle regels die vallen onder de reikwijdte van dit VTH-beleidsplan. De inhoudelijke toepassing van deze regelgeving en de beleidsmatige invulling van bevoegdheden, staan niet in dit plan. Deze onderwerpen staan in de diverse beleidsstukken waarvan er een aantal genoemd staan in bijlage 5. In de jaarlijkse VTH-uitvoeringsplannen zal een koppeling worden gelegd met een aantal beleidsstukken. Dit met het oog op een integrale werkwijze.

Vergunningverlening heeft een bescheidener plek in dit plan dan *toezicht en handhaving*. *Vergunningverlening* staat in dit plan alleen beschreven in hoofdstuk 5 voor de verlening van omgevingsvergunningen activiteit bouwen en voor vergunningverlening door de Omgevingsdienst Achterhoek (ODA). De beschrijving van *vergunningverlening* bij andere taakvelden, zal worden uitgebouwd gedurende de looptijd van dit beleidsplan.

Dit beleidsplan geeft antwoord op de vraag *waarom* VTH-taken worden uitgevoerd, met welk *doel* en *hoe*. *Welke* VTH-taken er concreet worden gedaan staat in het jaarlijkse VTH-uitvoeringsplan. In het VTH-uitvoeringsplan worden de beschikbare middelen (zoals formatie en financiën) vermeld en geschetst wat daarmee concreet zal worden gedaan in het betreffende jaar.

De rode draad in dit VTH-beleidsplan is risicogestuurd werken. Door risicogestuurd werken moeten (door vergunningverlening met voorschriften) de effecten die ontstaan door activiteiten beter worden beheerst en (door toezicht en handhaving) het aantal en de ernst van overtredingen worden teruggebracht. Het effect hiervan moet zijn de bescherming van belangen. Welke belangen dit zijn, staat in het raads kader. Het betreft, in willekeurige volgorde: fysieke veiligheid, kwaliteit leefomgeving, volksgezondheid, leefbaarheid/hinder en financiële gevolgen. Per situatie en per wettelijke regeling verschillen de rollen van diverse belangen. Bijvoorbeeld bij toezicht en handhaving op de regels uit de Wabo spelen fysieke veiligheid en kwaliteit leefomgeving een belangrijke rol. Bij toezicht en handhaving op de regels uit de Drank- en Horecawet speelt volksgezondheid een primaire rol. Bij toezicht en handhaving op regels uit de APV speelt het belang leefbaarheid/hinder een grote rol.

Op weg naar de Omgevingswet in 2021, zal de capaciteit voor vergunningverlening, toezicht en handhaving daar worden ingezet waar de risico's het grootst zijn en daarmee de veilige en gezonde fysieke leefomgeving zo optimaal mogelijk worden beheerd, gebruikt en ontwikkeld. Integrale aanpak en integraal denken zullen hierbij veel aandacht krijgen

Om te bereiken dat door toezicht en handhaving het aantal en de ernst van overtredingen terugloopt worden toezicht en handhaving uitgeoefend volgens vaste strategieën. Deze strategieën zijn overgenomen uit de Gelderse nalevingsstrategie van de gezamenlijke Gelderse omgevingsdiensten. Deze nalevingsstrategie volgt uit de Landelijke Handhavingsstrategie. Het betreft een preventiestrategie, een toezichtstrategie, een sanctiestrategie en een gedoogstrategie. Bij de preventiestrategie ligt de nadruk op

de toepassing van de zogenaamde *Tafel van Elf*. Dit is een instrument waarmee kan worden opgespoord waarom mensen regels wel of niet naleven. Als dit duidelijk is, kan de juiste aanpak worden gezocht. Indien bijvoorbeeld regels onduidelijk zijn, is voorlichting de juiste aanpak. In de toezichtstrategie staat de toepassing van de zogenaamde *controlefrequentiematrix* beschreven. In deze matrix wordt een koppeling gelegd tussen onder meer naleefgedrag en controlefrequentie. Diverse vormen van toezicht worden besproken met aandacht voor een integrale aanpak. In de sanctiestrategie staat de juiste afstemming van de sanctie op het naleefgedrag. Dit is, in combinatie met de gevolgen van de overtreding, weergegeven in de *interventiematrix*. Bij handhavend optreden en de keuze voor de juiste sanctie wordt het in bijlage 7 opgenomen stappenplan doorlopen. In de gedoogstrategie wordt uiteengezet dat gedogen aan strenge voorschriften is gebonden. Hierbij is een grote rol weggelegd voor de in de rechtsspraak ontwikkelde *beginselflicht tot handhaving*.

De uitoefening van de VTH-taken ligt bij vergunningverleners, toezichthouders en handhavers in dienst bij de gemeente Doetinchem, bij BUHA BV, bij de Omgevingsdienst Achterhoek (ODA) en bij de Veiligheidsregio Noord-Oost-Gelderland (VNOG). Deze partijen werken samen met andere partners zoals politie en justitie. Integraal (samen)werken staat hoog in het vaandel.

De ODA volgt voor het uitvoeren van toezicht- en handhavingstaken namens het college van Doetinchem, haar gezamenlijk met andere omgevingsdiensten opgezette Gelderse Nalevingsstrategie. Daarbij doorloopt de ODA voor de inzet van haar toezichtcapaciteit een stappenplan waarmee de controlefrequentie wordt bepaald. In dit stappenplan worden op activiteitsniveau risico's ingeschat die kunnen optreden door overtredingen. Het werken met dit stappenplan staat in bijlage 16. Deze werkwijze is nog vol in ontwikkeling en kan nog wijzigen tijdens de looptijd van dit VTH-beleidsplan.

VNOG maakt voor haar toezichtactiviteiten gebruik van de zogenaamde Risico-Analyse Monitor (RAM) waarbij samen met de eigenaar/gebruiker van een gebouw de risico's worden geïnventariseerd die spelen bij brandveiligheid. VNOG werkt verder bij toezicht op het gebruik van gebouwen, met een risicoprofiel per categorie gebouwen en een daaraan gekoppelde toezichtfrequentie. Ook deze werkwijze is nog vol in ontwikkeling en kan nog wijzigen tijdens de looptijd van dit VTH-beleidsplan.

BUHA BV houdt zich bezig met toezicht en handhaving in de openbare ruimte van Doetinchem. Niet het handhaven van de regels staat altijd voorop maar de kwaliteit van de openbare ruimte in Doetinchem en hoe mensen daar met elkaar omgaan. Overheid, bewoners, ondernemers en bezoekers dragen gezamenlijk verantwoordelijkheid voor het gedrag dat wenselijk wordt geacht in die openbare ruimte. Het motto van de handhavers van BUHA luidt: streng en daadkrachtig indien nodig en mild en flexibel waar dit kan.

Binnen het taakveld openbare orde / veiligheid, leefbaarheid en volksgezondheid werken de toezichthouders en handhavers van de gemeente Doetinchem nauw samen met andere partijen; intern en extern. Er wordt risicogestuurd gewerkt waarbij per situatie een probleemanalyse wordt gemaakt. Overlastbestrijding is een belangrijk thema. Jongeren krijgen extra aandacht indien er sprake is van gebruik van verslavingsgevoelige middelen. Er wordt hierbij o.a. samengewerkt met het JIT (jeugd interventie team).

Binnen het taakveld Bouw en Woningtoezicht werken de toezichthouders tijdens de bouwfase met het *Integraal Toezichtsprotocol* van de Vereniging Bouw en Woningtoezicht. Dit is aanbodgestuurd toezicht dat wordt gevoed vanuit het aanbod van vergunningverlening. Daarnaast is er sprake van ad-hoc toezicht n.a.v. klachten en handhavingsverzoeken. Ook worden jaarlijks in de jaarlijkse VTH-uitvoeringsplannen thema's aangewezen voor thematisch toezicht. Toezicht vindt regelmatig integraal plaats samen met VNOG en ODA.

Binnen het taakveld Ruimtelijke ordening (naleving bestemmingsplannen), Wet Natuurbescherming en de hinderbepalingen uit de Apv ligt het accent bij toezicht en handhaving ook op maatwerk waarbij nalevingsgedrag en de houding van de overtreder een rol spelen. Er bestaat een nauwe samenwerking met politie, met toezichthouders Wet natuurbescherming en bodem van de provincie Gelderland en van de ODA.

Dit beleidsplan en de navolging ervan dienen de (recht)zekerheid. Het is een instrument om te bewerkstelligen dat alle partijen die een taak hebben in het uitvoeren van VTH-taken dezelfde kwaliteit bieden en op dezelfde wijze werken. Maar niet alles is voorzienbaar. Daarom is in het beleidsplan een hardheidsclausule opgenomen in hoofdstuk 10. In deze clausule staat dat afhankelijk van de specifieke feiten en omstandigheden van het individuele geval, het bestuur gemotiveerd kan afwijken van hetgeen is bepaald in het VTH-beleidsplan. Om te meten of de doelstellingen van dit beleidsplan worden behaald, zal verzameld cijfermateriaal gebruikt worden om keuzes te maken in de jaarlijks op te stellen VTH-uitvoeringsplannen.

CONCEPT

Inhoud

VTH-plan	1
1. Inleidend hoofdstuk	1
1.1 Inleiding	1
1.2 Gebruikte afkortingen/ begrippen	2
1.3 Aanleiding	2
1.4 Reikwijdte	2
1.5 Beginselplicht tot handhaving	3
1.6 Big-8 Cyclus	3
1.7 Kwaliteitscriteria 2.1	4
1.8 Risicogericht werken	4
1.8.1 Schade door overtredingen	4
1.8.2 Kans op overtreding	5
1.8.3 Bepaling prioriteiten op basis van risico's is maatwerk	5
1.9 Uitbesteding	5
1.10 Ontwikkelingen in regelgeving	7
2. Wettelijk kader	8
3. Bestuurlijk- en beleidskader	9
4. Kader gemeenteraad	10
4.1 Visie	10
4.2 Kernbegrippen	10
4.3 Probleemanalyse en doelstelling	11
4.4 Wettelijk kader/beleidskader	12
5. Vergunningverlening "Bouwen" en "Milieu"	13
5.1 Inleiding	13
5.2 Vergunningverlening Bouwen	13
5.2.1 Werkwijze	13
5.2.2 Toetsingen	14
5.2.3 Adviezen	14
5.2.4 Probleemanalyse	15
5.2.5 Aantallen	15

5.2.6 Complexiteit	16
5.2.7 Werkprocessen	17
5.2.8 Dossiervorming	17
5.2.9 Uitvoeringsplan	17
5.2.10 Kritieke massa	18
5.3 ODA	18
5.3.1 Vergunningenproces ODA	18
5.3.2 Actualisatie vergunningen en meldingen	18
6. Strategieën	20
6.1 Preventiestrategie	20
6.2 Toezichtstrategie	20
6.3 Sanctiestrategie	21
6.4 Gedoogstrategie	22
7 Werkwijze Toezicht en Handhaving	23
7.1 Inleiding	23
7.2 Toezicht en handhaving door de ODA	23
7.3 Toezicht en handhaving door VNOG	24
7.4 Toezicht en handhaving door BUHA BV	24
7.5.2 RO/Wet natuurbescherming/Hinder APV	27
7.5.3 Bouw- en woningtoezicht	27
8 Prioritering	29
8.1 Inleiding	29
8.2 Openbare orde/ veiligheid, leefbaarheid en volksgezondheid	29
8.3 RO/Wet natuurbescherming/Hinder APV	31
8.4 Bouw en Woningtoezicht	31
8.4.1 prioritering bij bouwtoezicht	31
8.4.2 prioritering handhaving bouwregelgeving	33
8.5 VNOG	33
8.5.1 Prioritering advies	33
8.5.2 Prioritering toezicht	33
8.6 Omgevingsdienst	34
8.7 BUHA BV	34

9 Leidraad dwangsom / bestuurlijke boete.....	36
9.1 Inleiding.....	36
10 Hardheidsclausule.....	38
11 vastlegging en Monitoring	39

CONCEPT

VTH-plan

Beleidsplan over vergunningverlening, toezicht en handhaving

1. Inleidend hoofdstuk

1.1 Inleiding

Vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) gaan over het beschermen van belangen. Belangen van inwoners, bedrijven en bezoekers in Doetinchem. Belangen zoals fysieke veiligheid, gezondheid, kwaliteit van de leefomgeving en het voorkomen van hinder. Om deze belangen te beschermen stellen overheden regels en is naleving hiervan van belang. Het beschermen van belangen en daarmee naleving van de regelgeving is een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van inwoners en overheden. Bij toezicht en handhaving ligt het primaat bij de overheid maar is samenwerking met inwoners essentieel. En ook integraliteit bij de aanpak van VTH taken door diverse (overheids)instanties weegt zwaar. Met elkaar werken en niet langs elkaar heen!

In dit beleidsplan over vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH-beleidsplan) staan toezicht en handhaving centraal. De reikwijdte van dit beleidsplan staat in paragraaf 4 van het eerste hoofdstuk. Een kleine plek in dit plan is ingeruimd voor vergunningenbeleid. Tijdens de planperiode kunnen met de inwerkingtreding van de *Omgevingswet* (waarover in paragraaf 1.10 meer) meer paragrafen worden toegevoegd over vergunningverlening. De kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving staat voorop. In paragraaf 7 van dit hoofdstuk staat een toelichting op de kwaliteitscriteria die hierbij een rol spelen

Dit VTH-beleidsplan maakt onderdeel uit van een beleidscyclus die landelijk door veel overheden wordt gehanteerd; de zogenaamde *BIG 8 cyclus*. In paragraaf 6 wordt uitgelegd wat deze cyclus inhoudt en waar dit beleidsplan past in die cyclus.

Dit beleidsplan geeft antwoord op de vraag *waarom* VTH-taken worden uitgevoerd, met welk doel en *hoe*. *Wat* er concreet wordt gedaan staat in de jaarlijkse uitvoeringsplannen. In de jaarlijkse uitvoeringsplannen worden de beschikbare middelen (zoals formatie en financiën) vermeld en geschetst wat daarmee concreet zal worden gedaan in het betreffende jaar. Er wordt in de jaarlijkse VTH-uitvoeringsplannen een koppeling gelegd met diverse inhoudelijke beleidsstukken

Vergunningverlening, toezicht en handhaving worden niet alleen uitgevoerd door en in opdracht van het gemeentelijke bestuur en door het ambtenarenapparaat van Doetinchem. Er wordt lokaal en regionaal nauw samengewerkt met bijvoorbeeld politie en justitie maar ook met andere gemeenten. Integraliteit staat voorop. Uitvoering van VTH-taken en ook advisering liggen deels bij andere partijen. Er staan in dit plan VTH-activiteiten van de Omgevingsdienst Achterhoek (ODA), van de Veiligheidsregio Noord-Oost Gelderland (VNOG) en van BUHA BV. In dit eerste hoofdstuk worden deze externe partijen kort voorgesteld.

Bij toezicht en handhaving staat risicogericht werken voorop. Hierbij ligt de nadruk op nalevingsgedrag. Naleven van regels kan veel schade voorkomen en goed naleefgedrag moet worden beloond. Beloond met minder frequent toezicht en mildere handhaving. *Soepel waar het kan en streng waar het moet*. In paragraaf 8 van dit hoofdstuk wordt risicogericht werken toegelicht

1.2 Gebruikte afkortingen/ begrippen

APV: Algemene plaatselijke verordening;

Boa: Buitengewoon opsporingsambtenaar;

BOR: Besluit omgevingsrecht;

BUHA BV: Vanaf 1 januari 2017 is de afdeling BUHA (beheer, uitvoering, handhaving, afval en accommodaties) van de gemeente Doetinchem een zelfstandig bedrijf: Buha bv.

VTH-uitvoeringsplannen: plan waarin voor de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving de evaluatie staat van het voorgaande jaar en het uitvoeringsprogramma voor het komende jaar;

JIT: jeugdinterventieteam.

LHS: Landelijke handhavingsstrategie;

ODA: omgevingsdienst Achterhoek;

VNOG: Veiligheidsregio Noord-Oost Gelderland;

VTH: vergunningverlening, toezicht en handhaving;

Wabo: Wet algemene bepalingen omgevingsrecht;

1.3 Aanleiding

In dit beleidsplan worden uitgangspunten geformuleerd voor de VTH-taken die vallen binnen de reikwijdte van dit plan. Dit beleid is richtinggevend voor de aanpak van VTH-taken en zorgt voor eenduidigheid in handelen. De centrale wetgever heeft in diverse regelgeving zoals de Wabo en de BOR het opstellen van VTH-beleid bovendien verplicht gesteld voor delen van het omgevingsrecht en daarnaast opgenomen in de zorgplicht ter borging van de kwaliteit van uitvoering en handhaving. Verder speelt in de rechtspraak over bestuurlijk toezicht en handhaving, het hebben van toezicht- en handhavingsbeleid een belangrijke rol. Hierop wordt in paragraaf 1.5 die handelt over de beginselplicht tot handhaving, dieper ingegaan.

Beleid en de navolging hiervan dienen de (recht)zekerheid. Het is een instrument om te bewerkstelligen dat alle partijen die een taak hebben in het uitvoeren van VTH-taken dezelfde kwaliteit bieden en op dezelfde wijze werken. Dit beleidsplan is gepubliceerd en biedt inwoners, bedrijven, bezoekers maar ook bestuurders en medewerkers van de gemeente en samenwerkingspartners en diensten waaraan taken zijn uitbesteed, inzicht in doelen, visies, strategieën, prioriteiten, werkwijzen en procedures.

1.4 Reikwijdte

In deze paragraaf draait het om de reikwijdte van dit beleidsplan. De afgrenzing gebeurt door een opsomming van wettelijke bepalingen. Er staat in bijlage 1 een opsomming van wettelijke bepalingen waarvoor binnen de gemeente Doetinchem het college van burgemeester en wethouders of de burgemeester het bevoegde gezag zijn voor het uitoefenen van bestuurlijk toezicht en handhaving. Zoals al in de inleiding stond, is er bij een aantal beleidsterreinen in dit VTH-beleidsplan in hoofdstuk 5 ook aandacht voor het vergunningproces. Dit is voor taken die liggen bij de ODA en voor vergunningverlening op grond van artikel 2.1 lid onder a Wabo (de omgevingsvergunning activiteit bouwen).

1.5 Beginselplicht tot handhaving

In dit VTH-plan staan met name toezicht en handhaving centraal. In deze paragraaf wordt uitleg gegeven over de zogenaamde *beginselplicht tot handhaving*. De beginselplicht maakt dat bestuursorganen niet geheel vrij zijn in hun keus tussen wel of niet handhavend optreden tegen overtredingen.

De *beginselplicht tot handhaving* is een formule die is ontwikkeld in de rechtspraak en van zeer groot belang is voor de dagelijkse handhavingspraktijk. Het college van Doetinchem en de burgemeester hebben bevoegdheden om handhavend op te treden tegen het overtreden van regels waarvoor ze bevoegd gezag zijn. Het mogen houden van toezicht hoort daarbij. De algemene wettelijke basis voor deze bevoegdheid staat in artikel 125 van de Gemeentewet. Van belang is dat voor de meeste wettelijke regels er een *bevoegdheid* tot handhaven bestaat en niet een absolute handhavings*plicht*.

In de klassieke opvatting hadden bestuursorganen een grote vrijheid om zelf te beslissen of ze over gingen tot het uitoefenen van toezicht en handhaving. Maar in de laatste twintig jaar is dit veranderd binnen een deel van het bestuursrecht. Er is sinds 2 februari 1998 een bestendige lijn te zien in de rechtspraak waarin een beginselplicht tot handhaving wordt geformuleerd voor het omgevingsrecht en het economisch bestuursrecht. De formule luidt: *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 bestuursdwang op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moet maken. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag van het bestuursorgaan worden gevergd, 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 die concrete situatie behoort te worden afgezien.*

De beleidsvrijheid om af te zien van handhaving is voor de regelgeving die valt onder dit VTH-beleidsplan ingeperkt. Bestuursorganen beschikken vaak niet over de handhavingscapaciteit om tegen elke overtreding direct handhavend op te treden. De formulering van prioriteiten in handhavingsbeleid biedt een oplossing. Door het opnemen van prioriteiten in hoofdstuk 8 van dit beleidsplan is het toegestaan voor college en burgemeester om tijdelijk van te zien van handhaving. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State oordeelt dat prioritering toelaatbaar is maar alleen mag voorzien in uitstel van handhaving en niet tot afstel mag leiden. Afzien van handhaven is gedogen. In de gedoogstrategie van paragraaf 6.4 staat de *beginselplicht tot handhaven* dan ook centraal.

Er is in de jurisprudentie geen beginselplicht tot het uitoefenen van toezicht gevormd. Wel bevatten veel bijzondere wetten zorgplichten voor de overheid die veelal een verplichting met zich brengen tot het uitoefenen van toezicht.

1.6 Big-8 Cyclus

Zoals al in de inleiding staat maakt dit VTH-beleidsplan onderdeel uit van de zogenaamde *Big-8 beleidscyclus* die veel gemeenten toepassen. De *Big-8* is een hulpmiddel om tot een cyclisch (een zich steeds volgens een vast patroon herhalend stappenplan) en sluitend beleidsproces te komen. In bijlage 2 staat een uitleg van de Big-8 beleidscyclus.

De probleemanalyse/doelstellingen uit paragraaf 4.3 vormen het centrale uitgangspunt in de BIG-8 cyclus en ook in dit plan. De opgenomen strategieën (hoofdstuk 6), prioriteiten (hoofdstuk 8) en de gevraagde extra aandacht voor vastlegging en monitoring (hoofdstuk 11) zijn ook onderdeel van deze cyclus.

1.7 Kwaliteitscriteria 2.1

De kwaliteitscriteria zijn bedoeld om de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving (de VTH-taken) door gemeenten en provincies in het Omgevingsrecht te professionaliseren en de kwaliteit te vergroten. De criteria gaan over kritieke massa (o.a. capaciteit), proces en inhoud.

Het voldoen aan de criteria zorgt ervoor dat het bevoegd gezag in staat is om de gewenste kwaliteit en continuïteit te leveren. De criteria zijn opgesteld door een brede groep praktijkdeskundigen uit gemeenten, provincies en het rijk.

In dit VTH-beleidsplan wordt onder meer in hoofdstuk 5 verwezen naar de kwaliteitscriteria.

De criteria over kritieke massa bevatten criteria voor de capaciteit (aantal en frequentie waarmee taken worden uitgevoerd) met een bepaalde deskundigheid (opleiding, werkervaring en aanvullende kennis) die beschikbaar moet zijn voor het uitvoeren van VTH-taken op diverse terreinen. En de criteria voor kritieke massa bevatten ook criteria voor de omgeving waar deze taken moeten worden uitgevoerd en de mogelijkheid om capaciteit in te huren.

Er zijn verder criteria voor het proces. De in paragraaf 1.6 genoemde beleidscyclus Big-8 valt onder deze criteria.

En ten slotte zijn er criteria voor de inhoud (inhoudelijke kwaliteit en prioriteiten).

De inhoudelijke criteria hebben betrekking op:

1. inhoudelijke elementen probleemanalyse, beleid, strategie en programma;
2. diepgang toetsing vergunningen bouw en toezicht bouwfase;
3. wijze van toezicht ter plaatse;
4. toepassing (landelijke) sanctiestrategie;
5. (landelijke) prioriteiten toezicht en handhaving.

1.8 Risicogericht werken

Bij alle toezicht- en handhavingsprocessen die staan beschreven in dit VTH-beleidsplan staat *risicogericht* werken centraal. Dit volgt uit de centrale probleemanalyse/doelstellingen uit paragraaf 4.3 van dit beleidsplan.

Er wordt gewerkt met een formule waarin de *schade* van overtreding van wettelijke regels worden vermenigvuldigd met de *kans* op overtreding van wettelijke regels. De uitkomst van de vermenigvuldiging van *schade van overtredingen* \times *kans op overtreding* is het *risico* dat overtreding van een regel daadwerkelijk leidt tot negatieve effecten en tot schade.

1.8.1 Schade door overtredingen

De negatieve effecten die de overheid met regelgeving wil voorkomen (ook wel de belangen die de overheid wil beschermen), de zogenaamde *schade door overtredingen*, zijn in dit VTH-beleidsplan

onderverdeeld in vijf thema's: fysieke veiligheid, kwaliteit leefomgeving, volksgezondheid, leefbaarheid/hinder, financiële gevolgen

De *schade* die optreedt aan deze belangen door niet-naleving van regelgeving, verschilt sterk per situatie en het inschatten hiervan is maatwerk.

1.8.2 Kans op overtreding

Wat is de kans dat regels worden overtreden? Dit is meetbaar. Maar de reden van niet-naleving is interessanter als het gaat om het beïnvloeden van dit gedrag. Een nuttig instrument hiervoor is de zogenaamde *Tafel van elf*. Dit instrument is opgebouwd uit elf onderdelen die met elkaar bepalend zijn voor de naleving van regels. Voorbeelden van onderdelen uit de *Tafel van elf* zijn:

- Kennen personen/bedrijven de regels?;
- Accepteren personen/bedrijven de regels? (is er draagvlak);
- Wat is de pak(sanctie) kans? (de kans dat overtreden bijvoorbeeld tot een boete leidt);
- Wat is het financiële voordeel dat personen/bedrijven hebben door overtreden van de regels?;

De *Tafel van elf* kan worden gebruikt om in het algemeen iets te zeggen over het naleefgedrag van bepaalde categorieën personen en bedrijven. De vraag is echter of het altijd zinvol is om algemene uitspraken te doen over het naleefgedrag van categorieën bedrijven en personen. Het naleefgedrag van individuele personen/bedrijven kan immers sterk van elkaar verschillen en blijft maatwerk. In bijlage 3 bij dit VTH beleidsplan wordt verder uitleg gegeven over het instrument *Tafel van elf*.

1.8.3 Bepaling prioriteiten op basis van risico's is maatwerk

Zoals hiervoor al is vermeld is het inschatten van de schade door overtredingen en van de kansen op niet-naleving, maatwerk. Dit bleek ook uit gesprekken met interne en externe toezichthouders en handhavers. De prioriteringen die in hoofdstuk 8 van dit VTH-beleidsplan staan, worden als uitgangspunt genomen voor toedeling van de toezicht- en handhavingcapaciteit voor diverse beleidsvelden. Maar maatwerk kan in een individuele situatie aanleiding zijn tot bijstelling van de prioriteringen.

1.9 Uitbesteding

Voor verschillende taken maakt het college van de gemeente Doetinchem gebruik van externe diensten voor het verrichten van VTH-taken of voor advisering over de uitoefening van deze taken. In deze paragraaf staat een opsomming van de voornaamste externe partners waaraan taken zijn uitbesteed.

1.9.1 Oda

Het college van Doetinchem besteedt een aantal taken uit aan de Omgevingsdienst Achterhoek (ODA). Op grond van artikel 5.3 lid 1 Wabo zijn colleges van B&W van gemeenten verplicht om tezamen met andere gemeenten een omgevingsdienst in te stellen. Het college van Doetinchem heeft tezamen met andere gemeenten in de regio Achterhoek de ODA ingesteld. In artikel 5.3 lid 4 Wabo staat dat de taken die een college verplicht moet overdragen aan een omgevingsdienst zullen worden opgenomen in een algemene maatregel van bestuur. Deze algemene maatregel van bestuur is het Besluit Omgevingsrecht (BOR). In hoofdstuk 7 van het BOR zijn de basistaken van een omgevingsdienst opgenomen en in artikel 7.2 BOR staat de verplichting om een uitvoerings- en handhavingsbeleid op te stellen. Er is gedetailleerd aangegeven wat er in dit handhavingsbeleid moet zijn opgenomen.

De gemeente Doetinchem heeft met de ODA een dienstverleningsovereenkomst afgesloten. De ODA voert de volgende taken uit:

- het basistakenpakket milieu, bodem en asbest dat bestaat uit de voorbereiding van vergunningen milieu (incl. bezwaar en beroep bij vergunningverlening), het uitvoeren van milieu-inspecties bij aangewezen categorieën van bedrijven (incl. bezwaar en beroep bij handhaving) en specifieke toezichtstaken;
- de milieubrede en enkele Wabo-brede specialismen voor vergunningverlening, toezicht en handhaving, zoals beoordelingen op het gebied van constructies en geluid;
- de specialismen cultureel erfgoed (historisch landschap en geografie, historisch stedenbouw en monumenten en archeologie), bouwconstructie en externe veiligheid.

In hoofdstuk 5, paragraaf 5.3 en in hoofdstuk 7, paragraaf 7.2 komt de wijze waarop de ODA de VTH-taken uitvoert uitgebreid aan de orde.

1.9.2 VNOG

De Veiligheidsregio Noord- en Oost Gelderland (VNOG) heeft diverse wettelijke taken waaronder een advies- en toezichtstaak die valt onder de reikwijdte van dit beleidsplan. De wijze waarop VNOG deze taken uitvoert komt in hoofdstuk 5, paragraaf 5.23 en in hoofdstuk 7, paragraaf 7.3 uitgebreid aan de orde.

Per 1 januari 2013 trad de gewijzigde Wet veiligheidsregio's in werking. In artikel 3,10 en 25 van deze wet staan de taken opgesomd die de VNOG verplicht overneemt van de gemeenten die zijn aangesloten bij een gemeenschappelijke regeling. Gemeenten in Noord- en Oost Gelderland waaronder Doetinchem hebben een dergelijke gemeenschappelijke regeling afgesloten. Met het in werking treden van deze nieuwe gemeenschappelijke regeling per 1 januari 2017, voldoen de VNOG en de aangesloten gemeenten aan deze nieuwe wetgeving.

1.9.3 BUHA BV

BUHA BV (beheer, uitvoering, handhaving, afval en accommodaties) is een geprivatiseerd (voormalig) onderdeel van de gemeente Doetinchem. Door tekening van een samenwerkingsovereenkomst op 4 april 2017 heeft de gemeente Doetinchem een aantal taken overgedragen aan BUHA BV. De gemeente Doetinchem is de enig aandeelhouder van deze BV en enig opdrachtgever. In zogenaamde Dienstenkaarten is vastgelegd welke taken BUHA BV op zich neemt voor *Toezicht en Handhaving openbare ruimte*. De overige taken van BUHA BV vallen niet onder de reikwijdte van dit beleidsplan. BUHA-taken die onder dit VTH-beleidsplan vallen zijn:

- parkeercontrole van de gemeentelijke parkeerbelastingen (betaald parkeren);
- controle op parkeerovertredingen (algemeen) bijv. parkeren in het parkeerverbod;
- controle van zwerfafval, ondergrondse afvalcontainers, afvalbakken;
- horecacontainers, aanbieden van huisvuil en tuinafval anders dan in de daarvoor verstrekte middelen, het op de juiste wijze aanbieden van afvalstoffen;
- controle op hondenoverlast, bijv. Opruimplicht uitwerpselen honden en aanlijnen honden;
- controle op bijvoorbeeld reclame, plakken en kladden, aanhanger en caravanbeleid, defecte auto's/autowrakken en hinderlijk gedrag;

1.10 Ontwikkelingen in regelgeving

Bestuursrecht is steeds in beweging. En dat heeft ook grote invloed op vergunningverlening, toezicht en handhaving. In deze paragraaf worden een aantal op handen zijnde veranderingen in de regelgeving aangestipt.

De op handen zijnde *Omgevingswet* is de grootste verandering. In januari 2021 treedt de *Omgevingswet* in werking. In deze wet gaan 26 bestaande wettelijke regelingen geheel op en een tiental wetten gedeeltelijk. De landelijke wetgever beoogt hiermee vereenvoudiging en deregulering. In het *omgevingsplan* (de vervanging van het bestemmingsplan) staan straks voor een initiatiefnemer alle relevante ruimtelijke regels samengevat; ruimtelijke ordening, milieu, verkeer en vervoer, water, bouwen, natuur en cultureel erfgoed. De landelijke overheid heeft als motto van de Omgevingswet gekozen: ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit. Waarbij het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en goede omgevingskwaliteit centraal staan.

De gedachte achter de omgevingswet is *aansluiten bij ontwikkelingen in de samenleving en die ondersteunen*. Dit sluit aan bij de visie van de raad in Doetinchem “*Een veilige en gezonde leefomgeving waarin overheid en burgers samen optrekken om dit te bereiken. De gemeente Doetinchem en haar bestuur staan in de samenleving en niet erboven. We werken samen aan een Doetinchem waarin we oog hebben voor elkaars belangen.*” Goede digitale ontsluiting is een essentieel onderdeel van de invoering van de nieuwe Omgevingswet.

In het raads kader voor het VTH-beleidsplan en in het concept beleidsplan spelen het beschermen van deze belangen en de samenwerking met burgers en bedrijven ook een grote rol. Op weg naar 2021 zal de capaciteit voor vergunningverlening, toezicht en handhaving daar worden ingezet waar de risico's het grootst zijn en daarmee de veilige en gezonde fysieke leefomgeving zo optimaal mogelijk worden beheerd, gebruikt en ontwikkeld. Integrale aanpak en integraal denken zal hierbij veel aandacht krijgen.

Een andere op handen zijnde wetswijziging die met name van invloed zal zijn op werkzaamheden in Bouw- en Woningtoezicht en op het beoordelen van aanvragen om een omgevingsvergunning bouwen, is het wetsvoorstel *Wet kwaliteitsborging voor het bouwen*. Dit wetsvoorstel ligt bij de Eerste Kamer en beoogt meer verantwoordelijkheid te leggen bij de aanvrager van de bouwvergunning en zijn aannemer. Bij de oplevering van het bouwwerk moet de aannemer aantonen dat aan de regelgeving is voldaan. De toetsing door gemeenten aan het Bouwbesluit 2012 vervalt bij vergunningverlening van nieuwbouw en van verbouw. De gemeenten controleert of een aannemer werkt met een goedgekeurde methode voor kwaliteitsbewaking.

2. Wettelijk kader

Om toezicht en handhaving te mogen uitvoeren moet voor het college van burgemeester en wethouders of voor de burgemeester een wettelijke bevoegdheid volgen uit internationale, nationale of lokale regelgeving. In dit VTH-beleidsplan wordt op vele plekken verwezen naar wetten en lokale verordeningen (vastgesteld door de gemeenteraad van Doetinchem). In bijlage 4 staat een opsomming van het voornaamste landelijke en lokale wettelijke kader voor de VTH-taken uit dit beleidsplan. De beschrijvingen van de wettelijke regelingen in bijlage 4 zijn zeer beknopt en de opsomming is zeker niet uitputtend.

CONCEPT

3. Bestuurlijk- en beleidskader

Dit beleidsplan gaat over doelstellingen, strategieën, procedures, werkwijzen, stappenplannen en prioritering op hoofdlijnen die worden aangehouden bij *vergunningverlening, toezicht en handhaving* (VTH). De inhoudelijke toepassing van deze regelgeving en de beleidsmatige invulling van bevoegdheden staan niet in dit plan. Deze onderwerpen staan in de diverse beleidsstukken waarvan er een aantal genoemd worden in bijlage 5.

In het jaarlijkse VTH-uitvoeringsplan zal een koppeling worden gelegd met een aantal beleidsstukken uit bijlage 5. Denk hierbij aan Integraal veiligheidsbeleid, Regionaal beleidskader gezondheid, Uitvoeringsnota drugsbeleid, Jaarplan Verslavingspreventie en Uitvoeringsagenda Binnenstad.

De koppeling met deze beleidsstukken is van belang met het oog op een integrale werkwijze. Een thema zoals volksgezondheid komt aan de orde in diverse beleidsstukken. Denk voor dit thema o.a. aan de volgende beleidsstukken: Regionaal beleidskader gezondheid, Uitvoeringsnota drugsbeleid en Jaarplan Verslavingspreventie. Bij het uitvoeren van de VTH-taken voor de diverse taakvelden, is het brede spectrum van diverse beleidsstukken bepalend.

CONCEPT

4. Kader gemeenteraad

4.1 Visie

Bij de opstelling van dit VTH-beleidsplan opereren college en burgemeester van Doetinchem binnen de volgende door de raad vastgestelde visie:

Overheid en inwoners trekken samen op om een veilige en gezonde leefomgeving te creëren. De gemeente Doetinchem en haar bestuur staan in de samenleving en niet erboven. We werken samen aan een Doetinchem waarin we oog hebben voor elkaars belangen. De belangen van inwoners, bedrijven en bezoekers nu en in de toekomst. Aandacht voor duurzaamheid krijgt een plek zodat ook voor toekomstige generaties Doetinchem een leefbare en prettige plek blijft om te wonen, werken en recreëren. Doetinchem is een centrumgemeente die ook haar verantwoordelijkheid wil dragen voor de bescherming van natuur en waarin we elkaar geen onnodige hinder bezorgen. We willen als gemeente Doetinchem dicht bij alle inwoners staan en ruimte bieden voor initiatieven. We willen denken in mogelijkheden en niet in belemmeringen.

Voor de inwoners, bedrijven en bezoekers maar ook voor de overheid zelf gelden regels. De landelijke overheid maar ook wij als lokale overheid stellen ze vast met het oog op de bescherming van belangen. Inwoners ontlenen er rechtszekerheid en rechtsgelijkheid aan. Via een stelsel van vergunningen en meldingen worden algemene regels verwerkt tot maatwerk. Bij regels hoort ook toezicht op naleving en handhavend optreden tegen niet-naleving. De gemeente Doetinchem en haar bestuur staan voor kwaliteit bij toezicht en handhaving. Bij het uitoefenen van toezicht en handhaving houden we voor ogen welke belangen de na te leven regels beschermen. De regels zijn een middel en geen doel op zich. Indien een alternatieve oplossing ook dezelfde bescherming van belangen biedt, staan we daar, binnen de wettelijke kaders, voor open. We willen een redelijke overheid zijn die echter ook daadkrachtig optreedt daar waar belangen in de knel komen.

Bij vergunningverlening, toezicht en handhaving willen we samenwerken met inwoners, bedrijven en bezoekers. Bij hen ligt ook een grote verantwoordelijkheid voor de bescherming van belangen en dus voor naleving van regels. We willen inwoners informeren over de risico's die ontstaan bij niet-naleving maar ook openstaan voor door hen aangedragen gelijkwaardige oplossingen.

4.2 Kernbegrippen

De gemeenteraad verzoekt het college en de burgemeester bij de opstelling van dit VTH-beleidsplan de volgende kernbegrippen als rode draad aan te houden:

Belangen: belangen van inwoners, bedrijven en bezoekers verdienen het om beschermd te worden. Om deze belangen te beschermen stelt de overheid regels op. Deze regels, het toezicht op de naleving en indien nodig, het handhavend optreden bij overtredingen, zijn slechts middelen en geen doel op zich.

Samen: het beschermen van belangen doen we samen. Dit is niet alleen de verantwoordelijkheid van de overheid. Regels om de belangen te beschermen komen in de Nederlandse rechtstaat democratisch tot stand. Inwoners, bedrijven en bezoekers dragen ook verantwoordelijkheid voor de naleving van deze regels.

Risico's: door activiteiten ontstaan effecten op te beschermen belangen. Door regelgeving en vergunningen worden deze effecten zo veel mogelijk beheerst. Maar indien regels niet worden nageleefd, kan schade ontstaan. Capaciteit die beschikbaar is voor vergunningverlening, toezicht en handhaving moet worden

ingezet daar waar de kans op niet-naleving van regelgeving het hoogst is en de effecten die daardoor optreden het grootst.

Kwaliteit: kwaliteit staat voor een professionele invulling van vergunningsverlening, toezicht en handhaving. Het volgen van de *Big 8- beleidscyclus* draagt bij aan kwaliteitsbewaking.

Preventie: Voorkomen is beter dan genezen. Handhaving is het uiterste middel. Door een goede inzet van diverse preventie-instrumenten wordt gestimuleerd dat regels *spontaan* worden nageleefd.

Integraal: De aanpak van vergunningverlening, toezicht en handhaving moet integraal gebeuren waarbij het gemeentelijke bestuur en haar ambtenarenapparaat samenwerken met hele spectrum aan instanties, burgers en bedrijven. Het gaat hierbij niet alleen om *samenwerken* maar ook op de *samenhang* tussen het uitvoeren van VTH-taken binnen diverse beleidsterreinen.

4.3 Probleemanalyse en doelstelling

Uit de visie van de raad volgt dat *risicogestuurd* werken uitgangspunt is om de capaciteit die beschikbaar is voor vergunningverlening, toezicht en handhaving efficiënt en doelmatig in te kunnen zetten. Dit om te bereiken dat de belangen waarop regelgeving zich richt, beter worden beschermd. Om dit doel te bereiken wordt gedurende de looptijd van dit beleidsplan bij vergunningverlening het accent gelegd op het beheersen van de effecten die optreden door activiteiten. Bij toezicht en handhaving ligt het accent op het terugbrengen van het aantal overtredingen en van de ernst van overtredingen.

Er zal de komende jaren extra aandacht zijn voor het combineren van zogenaamde *big data*, omvangrijk cijfermateriaal dat beschikbaar is bij onder meer gemeenten, ODA en VNOG (lokale, regionale en landelijke cijfers) over de effecten die optreden door activiteiten. En ook aandacht voor cijfers die lokaal, regionaal en landelijk beschikbaar zijn over het aantal en de ernst van overtredingen. Via technieken van *data analytics* kunnen deze data helpen bij het sturen van (beleids)beslissingen. De data zullen basis zijn voor de te maken keuzes in het jaarlijks op te stellen VTH-uitvoeringsplan.

De bovenstaande risicogerichte werkwijze moet als gevolg hebben dat risico's het beste worden beheerst. Bestuur en uitvoerders moeten hierbij ook durven *loslaten* daar waar effecten door activiteiten minder vergaand zijn en naleving van regelgeving in het verleden goed is gebleken. Voorbeelden van *loslaten* zijn:

- bij vergunningverlening het leggen van accenten in het vergunningenproces en verlagen van regeldruk door minder voorschriften;
- bij toezicht teruggang in de toezichtfrequentie;
- bij handhaving toepassen mildere vormen van handhaving of volstaan met een waarschuwing.

4.4 Wettelijk kader/beleidskader

Bij de vaststelling van dit VTH beleidsplan geeft de raad aan het college en de burgemeester het volgende kader:

- het VTH-beleidsplan heeft betrekking op de periode 2018 – 2023;
- het wettelijk kader zoals verwoord in relevante internationale, nationale en lokale regelgeving wordt in acht genomen, waarbij wijzigingen in relevante wetgeving aanleiding kunnen geven tot tussentijdse aanpassingen van het beleidsplan.;
- het bestuurlijk- en beleidskader zoals aangehaald in hoofdstuk 3 van het VTH-beleidsplan 2018–2023 wordt in acht genomen waarbij na de verkiezingen van 2018 het coalitieprogramma van het nieuwe college mede als uitgangspunt wordt genomen en – indien daar aanleiding toe is – dit beleidsplan tussentijds wordt aangepast.
- de strategieën uit de Landelijke Handhavingsstrategie en daarmee de Gelderse Nalevingsstrategie worden overgenomen;
- bij dit VTH-beleidsplan worden bij de inzet van de capaciteit voor vergunningverlening/toezicht en handhaving de volgende belangen beschermd:
 - fysieke veiligheid (waaronder openbare orde en (brand)veiligheid);
 - kwaliteit leefomgeving (waaronder duurzaamheid en natuur);
 - volksgezondheid;
 - leefbaarheid/hinder;
 - financiële gevolgen.

5. Vergunningverlening “Bouwen” en “Milieu”

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt beschreven op welke wijze de vergunningverlening van aanvragen om een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen, eventueel in combinatie met andere activiteiten, verloopt. En het proces vergunningverlening van aanvragen voor het oprichten–veranderen, in werking hebben of veranderen van de werking van een inrichting ofwel een milieuvergunning Deze vergunningsprocessen voldoen aan de vereiste diepgang van de toets zoals vereist in de kwaliteitscriteria 2.1.

5.2 Vergunningverlening Bouwen

Uitgangspunt bij vergunningverlening is dat burgers en bedrijven zelf verantwoordelijk zijn voor het indienen van volledige en kwalitatief goede aanvragen voor een Omgevingsvergunning. Sinds de invoering van de Wabo wordt er bij elke aanvraag een coördinator toegewezen. De aanvrager beschikt hierdoor over één aanspreekpunt bij de behandeling van de aanvraag. Het *van het kastje naar de muur sturen* wordt hiermee sterk verminderd, evenals het risico dat bij vergunningverlening tegenstrijdige voorschriften worden gesteld. De coördinator krijgt vanuit de betrokken disciplines adviezen en ziet toe op het integrale karakter van de omgevingsvergunning.

Er zijn twee soorten procedures, de reguliere en de uitgebreide procedure. De reguliere procedure zal meestal gelden bij minder ingrijpende aanvragen, zoals een bouw- of slooppaanvraag, uitritvergunning e.d. Binnen de beslistermijn (inclusief eventuele verlenging) moet een vergunning worden verzonden. Als dat niet is gebeurd treedt de beschikking automatisch in werking (is op die vergunningaanvraag dus stilzwijgend positief beschikt) en kan de aanvrager er gebruik van maken. De beslistermijn bepaalt daarom ook vaak de prioriteit in de voorraad werk; hoe korter de beslistermijn, des te hoger de prioriteit.

5.2.1 Werkwijze

De taken op het gebied van vergunningverlening en voor het *Loket Bouwen & Wonen* m.b.t. bouwactiviteiten zijn als volgt te beschrijven:

- toetsen en afhandelen van vergunningaanvragen, conceptaanvragen, meldingen en overige vragen om toestemming;
- interne en externe afstemming, advisering en communicatie over de (concept) aanvraag;
- verzorgen van klantcontacten m.b.t. de aanvragen of informatie in algemene zin (met name de taak van het *Loket Bouwen en Wonen*);
- samenstellen dossier vergunningverlening;
- actualiseren van vergunningen.

5.2.2 Toetsingen

Voor een omgevingsvergunning kan worden verleend, moet de aanvraag op verschillende onderdelen getoetst worden.

Ontvankelijkheidstoets

Omgevingsvergunningen met activiteit bouwen worden getoetst op de indieningsvereisten vastgesteld in de Ministeriële regeling Omgevingsrecht (Mor). In deze ontvankelijkheidstoets wordt bepaald of alle stukken zijn aangeleverd die nodig zijn om de omgevingsvergunning te kunnen verlenen. Het is van belang om deze toets goed uit te voeren zodat het proces verder soepel kan verlopen. Het streven hierbij is om de ontvankelijkheidstoets binnen twee weken na ontvangst van de aanvraag te doen.

Bouwbesluit

De aanvrager levert de toetsing aan het bouwbesluit aan. Bij de bouwbesluittoets worden de minimale eisen aan ventilatie, energiezuinigheid, daglichttoetreding en toegankelijkheid getoetst. Er wordt getoetst of de uitkomsten stroken met de aangeleverde stukken.

Bestemmingsplan

Alle aanvragen worden getoetst of deze passen in het bestemmingsplan. Hier volgt nog een juridische check op de uitkomst van de toetsing.

Welstand en monumenten

Aanvragen worden getoetst aan de welstandnota en wordt er bepaald of het plan voorgelegd moet worden aan de welstandscommissie. Aan de hand van het bestemmingsplan wordt bepaald of er sprake is van cultuur historisch waardevol en aan de hand van de monumentenlijst of het een monument betreft. Bij de waarde cultuurhistorie of bij een monument wordt het plan voor advies voorgelegd aan de commissie welstand en monumenten.

5.2.3 Adviezen

Voor het verlenen van een omgevingsvergunning zijn verschillende interne en externe adviezen nodig. Interne adviezen hebben onder andere betrekking op geluid, bodem, parkeren, stedenbouwkundig, cultuurhistorie en landschap.

Voor externe adviezen worden de volgende instanties benaderd:

- VNOG : wordt om advies gevraagd bij aanvragen omgevingsvergunning voor woongebouwen en inrichtingen en bij meldingen brandveilig gebruik. Ook houdt VNOG controles op locatie tijdens de bouwfase. VNOG wordt graag in vroegtijdig stadium betrokken bij de vergunningverlening voor de activiteit bouwen; bij voorkeur al tijdens een vooroverleg of een principeaanvraag. In hoofdstuk 11 van dit beleidsplan staat vermeld bij welke vergunningsaanvragen VNOG adviseert. Hierin stelt VNOG namelijk prioriteiten. Indien nodig (bijvoorbeeld bij een zorginstelling) betreft VNOG hun afdeling GHOR bij haar advisering
- Buha: wordt om advies gevraagd bij het aanleggen van uitwegen en rioleringen.
- ODA: wordt om advies met betrekking tot constructieve berekeningen, archeologie of flora en fauna. Bij een meervoudige aanvraag met activiteit milieu ligt de coördinatie van de aanvraag bij de gemeente.

5.2.4 Probleemanalyse

Deze probleemanalyse sluit aan bij de centrale probleemanalyse uit paragraaf 4.3. De capaciteit voor vergunningverlening moet dusdanig worden ingezet dat op situaties waar potentieel de grootste effecten optreden door activiteiten het accent ligt.

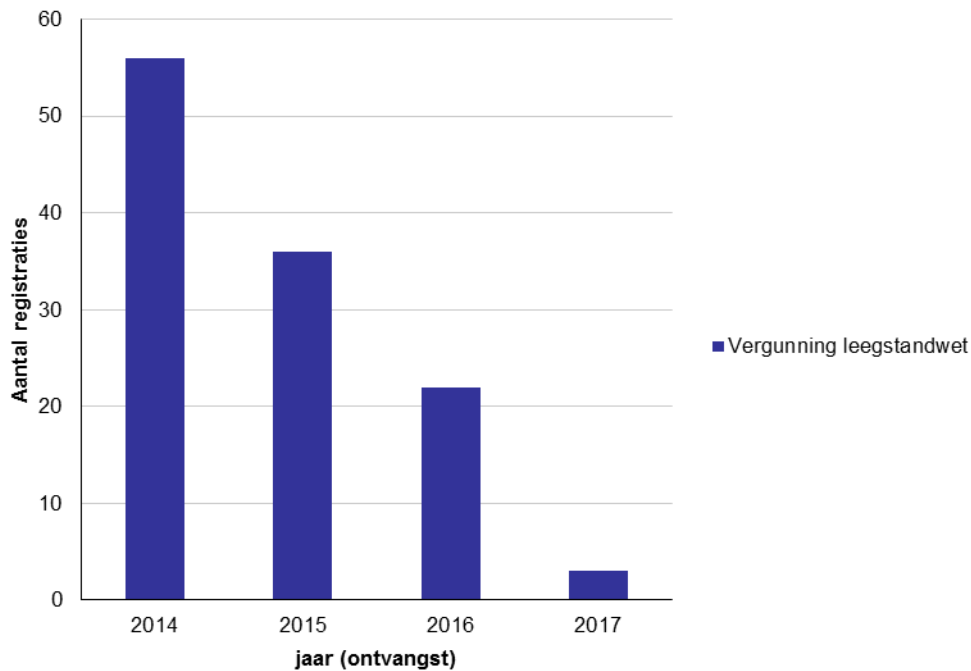
De probleemanalyse vergunningverlening is een analyse van de complexiteit en het aantal van de te verwachten vergunningen om op basis hiervan een inschatting te kunnen maken voor de benodigde capaciteit ten aanzien van kwaliteit en kwantiteit. De probleemanalyse wordt minimaal één keer per vier jaar opgesteld en jaarlijks in het VTH-uitvoeringsplan geactualiseerd. Dit is een verplichting die vloeit voort uit de kwaliteitscriteria 2.1.

5.2.5 Aantallen

In de onderstaande grafiek wordt het aantal aanvragen om een omgevingsvergunning met de activiteit (deeltoestemming) bouwen per jaar weergegeven. Voor 2017 (niet opgenomen in grafiek) blijft de stijgende vanaf 2013 lijn doorzetten.



In de onderstaande grafiek staat het aantal vergunningaanvragen voor de leegstandswet. De Leegstandswet is een regeling die de eigenaar van een (koop)woning of kantoor de gelegenheid biedt het pand tijdelijk te verhuren. Bij verhuur via de Leegstandswet genieten huurders geen huur- en ontruimingsbescherming en is het makkelijk om contracten op te zeggen. De aanvragen voor deze regeling zijn de afgelopen jaren (2017 t/m september in grafiek) sterk teruggelopen.

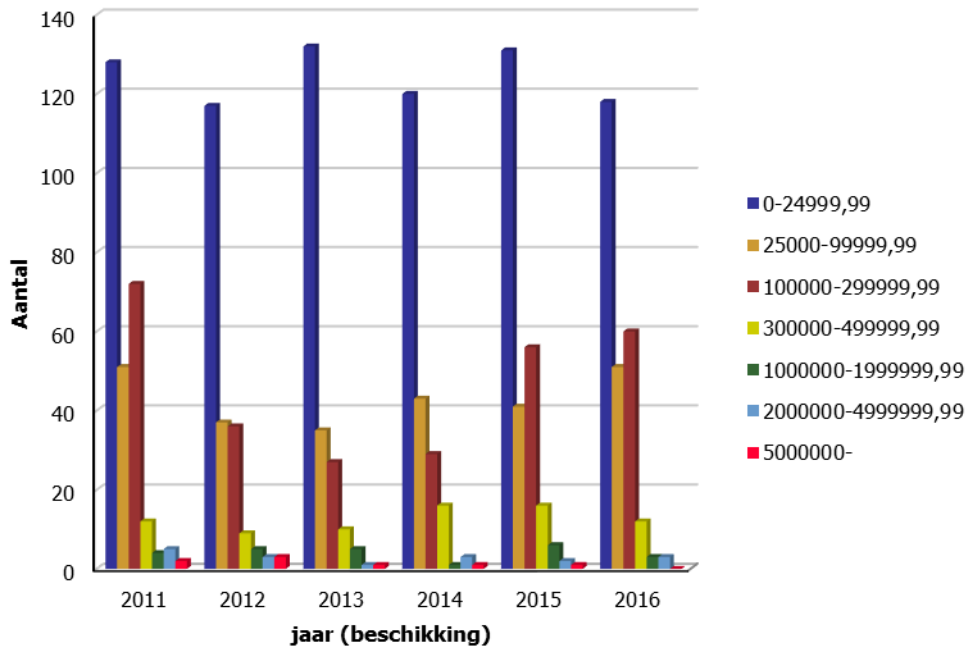


Jaarlijks wordt er een bouwvolumeprognose gemaakt met gegevens die worden aangeleverd vanuit het projectbureau en de regiekamer. Op basis hiervan worden de te verwachten legesinkomsten voor het komende jaar bepaald.

5.2.6 Complexiteit

Om de complexiteit van de vergunningen aan te duiden zijn de verleende vergunningen ingedeeld in verschillende categorieën bouwkosten. Dit betreft een grove indeling waar we grofweg de volgende beschrijvingen aan kunnen geven. Het is niet mogelijk om hier een eenduidige grens te trekken.

- Bouwkosten €0–€25000: Kleine verbouwingen en aanvragen bouwwerken t.b.v. reclame;
- Bouwkosten 25000–100000: Grote verbouwingen;
- Bouwkosten 100000–300000: Woningbouw;
- Bouwkosten 300000–500000: Kleine woningbouw projecten, luxe woningbouw, bedrijfsmatige bouwactiviteiten;
- Bouwkosten 500000–2000000: Middelgrote woningbouw projecten, bedrijven, zeer grote verbouwingen;
- Bouwkosten 2000000–5000000: Grote woningbouw projecten, zorgappartementen, bedrijven.
- Bouwkosten > 5000000: Zeer grote wooncomplexen, zorgcomplexen, bedrijven.



Uit bovenstaande grafiek kunnen we concluderen het aantal aanvragen voor kleine verbouwingen (0-25000) door de jaren heen schommelt rond de 120 aanvragen. Aanvragen in de hogere categorieën bouwkosten lijken wat meer trend gevoelig. Welke factoren (economische groei/krimp, gebiedsontwikkeling, etc.) hierbij een rol spelen is niet nader onderzocht.

5.2.7 Werkprocessen

De taken worden uitgevoerd aan de hand van vaste processtappen die zijn vastgelegd in het *workflow management systeem*. In 2012 zijn deze processen volgens de principes van LEAN geoptimaliseerd. Dit betekent alleen datgene doen dat waarde toevoegt voor de interne en externe klant en er voor zorgen dat we aan de wetgeving voldoen. Volgens het principe LEAN staat, net als bij de kwaliteitscriteria 2.1, het continue verbeteren centraal. We zullen ons de komende beleidsperiode verder inspannen om waar mogelijk processen te verbeteren en verspillingen te elimineren.

5.2.8 Dossiervorming

Vanaf het in werking treden van de WABO in 2010 hebben we ingezet op digitale dossiervorming. Ook papieren aanvragen worden gedigitaliseerd zodat het proces digitaal afgewikkeld kan worden. Deze keuze heeft geresulteerd in volledige en actuele dossiers. Hierdoor kan het toezicht en handhaving efficiënt plaatsvinden, maar ook de samenwerking met andere bevoegde gezagen, samenwerkingspartners en uitvoeringsinstanties heeft baat bij een digitaal dossier dat volledig en actueel is. Uitwisseling van gegevens wordt in de komende beleidsperiode verder geoptimaliseerd.

5.2.9 Uitvoeringsplan

Het college van Doetinchem stelt jaarlijks het VTH-uitvoeringsplan vast.

5.2.10 Kritieke massa

Voor het bepalen van de kritieke massa m.b.t. vergunningverlening bouwen gebruiken we de 'zelfevaluatietool kwaliteitscriteria'. Voor vergunningverlening bouwen is er generieke deskundigheid vereist, juridische deskundigheid en specialistische deskundigheid. De deskundigheden die betrekking hebben op vergunningverlening *bouwen* zijn:

- casemanagen – Complex;
- vergunningverlening bouwen en RO – Complex;
 - Behandelen juridische aspecten vergunningverlening;
 - Behandelen juridische aspecten afwijkingsbesluiten;
 - Bouwfysica – Complex.

Er wordt gekeken naar opleiding, ervaring, kennis, frequentie en aantal fte. Voor vergunningverlening bouwen wordt aan de deskundigheden voldaan en zal jaarlijks worden geëvalueerd.

5.3 ODA

Milieutaken worden voor de gemeente Doetinchem uitgevoerd door de ODA. Daarbij geldt wel dat de gemeente altijd het bevoegd gezag is en blijft voor deze taken. De wet- en regelgeving die van toepassing is, heeft betrekking op milieuwetgeving uit de Wabo, de Wet milieubeheer, het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (Activiteitenbesluit) en specifiekere besluiten zoals het besluit bodemkwaliteit, het Vuurwerkbesluit en het Besluit mobiel puinbreken. De ODA voert ook taken uit op gebied van asbestverwijdering. Namens het college neemt de ODA aanvragen om een Omgevingsvergunning voor de activiteit milieu in behandeling en verstrekt deze, beoordeelt zij meldingen in het kader van het activiteitenbesluit en voor het Besluit mobiel puinbreken.

De ODA oefent toezicht uit en, waar nodig, handhaaft zij regelgeving. Dit komt aan de orde in hoofdstuk 7 Tenslotte heeft de ODA een belangrijke adviserende rol op diverse gebieden in relatie met milieu: zij adviseert over milieuactiviteiten bij aanvragen met meerdere activiteiten (coördinatie en besluit ligt bij de gemeente), bij diverse geluidsaspecten, in het kader van externe veiligheid, luchtkwaliteit, etc. Milieuklachten worden door de ODA in behandeling genomen. Jaarlijks wordt een uitvoeringsprogramma met de gemeente opgesteld en wordt gerapporteerd over de uitgevoerde werkzaamheden.

5.3.1 Vergunningenproces ODA

De ODA verricht werkzaamheden voor het college conform de afgesloten dienstverleningsovereenkomst. In bijlage 18 is het produktenboek ODA opgenomen waarin onder meer de procesbeschrijvingen staan voor de werkzaamheden die de ODA verricht voor het college van Doetinchem in het kader van het verlenen van een omgevingsvergunning op grond van artikel 2.1 lid 1 sub e en i Wabo en voor het afhandelen van meldingen artikel 8.40 Wet Milieubeheer en Activiteitenbesluit.

5.3.2 Actualisatie vergunningen en meldingen

Oda houdt zich ook voor het college bezig met de actualisatie van vergunningen en meldingen die zich richten op de gebruiksfase van objecten (zoals omgevingsvergunningen milieu en milieumeldingen). Vooral de stand der techniek moet periodiek worden doorvertaald in eisen (zie BOR). De mate waarin het bestand

aan vergunningen actueel is, geeft aan hoe alert de OD omgaat met nieuwe ontwikkelingen c.q. hoe snel men nieuwe regelgeving implementeert.

Hierbij vindt ODA een vergunning of melding actueel als:

- een vergunning jonger is dan of gelijk is aan 5 jaar bij inrichtingen die vallen onder de definitie van BRZO
- een vergunning jonger is dan of gelijk is aan 7 jaar bij complexe inrichtingen; (Voor cat 5.5, RIE geldt een termijn van 10 jaar)
- een vergunning jonger is dan of gelijk is aan 10 jaar bij de overige inrichtingen.

Bij meldingen is er sprake van landelijk gestelde voorschriften, dus het aspect actualiteit is hier met name bedoeld voor de type activiteiten en/ of de inrichting (grootte/indeling) zelf die kunnen wijzigen.

CONCEPT

6. Strategieën

In dit hoofdstuk staan de strategieën beschreven die worden gevolgd om de doelstelling te bereiken die is gesteld aan toezicht en handhaving. Het doel is het verlagen van het aantal en de ernst van overtredingen. Uit de doelstelling van paragraaf 4.3 volgt dat de capaciteit voor toezicht en handhaving moet worden ingezet daar waar het naleefgedrag het slechtste is en de ernst van de overtredingen het grootst.

De strategieën uit dit hoofdstuk zijn overgenomen uit de *Gelderse Nalevingsstrategie* van de gezamenlijke Gelderse omgevingsdiensten.

6.1 Preventiestrategie

De eerste strategie is de preventiestrategie. Een van de instrumenten om naleefgedrag te stimuleren is *preventie*. *Preventie* is in het coalitieakkoord ook een speerpunt.

Wanneer is preventie beter dan handhaving? Monitoring van naleefgedrag en daarbij toepassing van de *Tafel van Elf* moeten helpen bij het vinden van het antwoord op deze vraag. Wanneer en op welke wijze moeten preventie-instrumenten worden ingezet om naleving te bevorderen?

In het algemeen geldt dat bij een welwillende houding t.o.v. een norm de inzet van preventie-instrumenten sneller tot positief naleefgedrag leidt dan bij een niet-welwillende houding t.o.v. een norm. In dit laatste geval zal de sanctiestrategie uit paragraaf 6.3 behulpzaam moeten zijn bij de inzet van de juiste sanctie.

Bij het bepalen van de keus voor een preventie-instrument(en) is het van belang welke gedrag de individuele persoon en/of groep personen/bedrijven vertonen. Hieronder staan enkele voorbeelden van factoren die bepalend kunnen zijn bij het naleven van regels met hierbij steeds een geschikt preventie-instrument:

- *kennis over de regels*: Indien doelgroepen de regels door gebrek aan kennis onbewust naleven of onbewust overtreden dan is communicatie en voorlichting een belangrijk middel om de kennis over regels te vergroten. En door kennis over regels te vergroten, wordt de kans op naleving groter.
- *angst / of juist het ontbreken ervan voor een sanctie*: Als de kans op een sanctie klein wordt ingeschat, kan de kans op bewuste overtreding toenemen. Publicatie van toezichts- en handhavingsactiviteiten kan bijdragen tot bewuste naleving uit *angst* voor een sanctie.
- *de afweging dat de kosten van een sanctie wel of niet opwegen tegen het te behalen voordeel met overtreding*: Personen/bedrijven kunnen bewust kosten van bijvoorbeeld boetes of herstelmaatregelen afwegen tegen voordelen van overtreding. Publicaties van opgelegde herstel – en bestraffende sancties kan preventief werken.
- *Mate van acceptatie van een regel* draagt ook bij aan *spontane* naleving. Door bij het maken van lokale regelgeving de doelgroep te betrekken, ontstaat draagvlak en bewust naleefgedrag.

6.2 Toezichtstrategie

Toezicht is monitoren. Toezicht sluit nauw aan bij preventie. Handhavingsacties kunnen het resultaat zijn van toezicht. Maar uit toezicht kan ook blijken dat zonder inzet van handhavingsinstrumenten regelgeving spontaan wordt nageleefd. Voorlichting en advisering (dit zijn preventie-instrumenten) zijn vaak onderdeel van het uitvoeren van toezicht. Door advisering en voorlichting tijdens toezicht kan in een vroeg stadium overtreding van de regels worden voorkomen. Door voorlichting in combinatie met waarschuwingen kan alsnog naleving worden bereikt.

De strategie is om steeds de juiste vorm van toezicht te kiezen waarbij voor het bepalen van de frequentie van toezicht de *controlefrequentiematrix* wordt overgenomen uit de Gelderse Nalevingsstrategie. Deze matrix staat uitgelegd in bijlage 10.

Er zijn verschillende vormen van toezicht. In verschillende taakvelden worden verschillende vormen van toezicht toegepast. De Gelderse Nalevingsstrategie geldt wederom als voorbeeld.

De verschillende vormen van toezicht zijn:

- a) *inventariserend toezicht*. Deze vorm van toezicht is vooral preventief gericht zonder dat er concreet een overtreding bekend is. De Boa's en toezichthouders van de gemeente, VNOG, BUHA en VNOG maken o.a. rondes in hun werkgebied en spreken indien nodig, personen en/of bedrijven aan op overtredingen.
- b) *periodiek toezicht*. In het jaarlijkse VTH-uitvoeringsplan wordt vastgelegd welke periodieke controles worden uitgevoerd. Bij de frequentie van periodieke controles speelt in de controlefrequentiematrix het naleefgedrag van de inwoner, bezoeker of bedrijf een belangrijke rol.
- c) *integraal toezicht*. Bij deze vorm van toezicht ligt het accent op samenwerking binnen en buiten de gemeentelijke ambtelijke organisatie. Dat wil zeggen
 - 1. voor elkaar controleren;
 - 2. na elkaar controleren;
 - 3. voor elkaar signaleren;
 - 4. met elkaar controleren.
- d) *thematoezicht*: In het jaarlijkse VTH-uitvoeringsplan worden voor diverse taakvelden thematische controles ingepland.
- e) *toezicht tijdens bouw/gebruik*: na het verlenen van een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen controleert de toezichthouder van de gemeente Doetinchem of de bouwwerkzaamheden gebeuren conform de verleende vergunning en de daaraan verbonden voorschriften of controleert de toezichthouder van de ODA of de inrichting is opgericht of gewijzigd conform de vergunning.
- f) *ad-hoc toezicht*. aanbodgestuurd toezicht ivm handavingsverzoeken, klachten of calamiteiten;
- g) *administratief toezicht*. gerelateerd aan milieutoezicht door de ODA waarbij landelijke databases, de administraties van bedrijven en overheden worden benut om het naleefgedrag van inrichtingen te toetsen;

6.3 Sanctiestrategie

Indien preventie en toezicht aanleiding lijken te geven tot handhavend optreden, dan moet er een keus worden gemaakt tussen sanctioneren of alsnog gedogen. De in 1.5 vermelde *beginselplicht tot handhaving* is hier ook van groot belang. De volgende paragraaf gaat over gedogen. Deze paragraaf gaat over handhaven.

Indien de keuze valt op handhaven dan wordt de hier gegeven sanctiestrategie toegepast. In deze sanctiestrategie speelt naleefgedrag een grote rol. Hierbij geldt dat indien een overtreding slechts geringe gevolgen heeft de prioriteit voor handhaving lager ligt en de gekozen sanctie milder kan zijn. De juiste afstemming van de sanctie op het naleefgedrag in combinatie met de gevolgen van de overtreding, gebeurt door gebruik van de zogenaamde *interventiematrix*. Deze is overgenomen uit de Gelderse Nalevingsstrategie. Bij handhavend optreden en de keuze voor de juiste sanctie wordt het in bijlage 7 opgenomen stappenplan doorlopen. De interventiematrix is hierin opgenomen.

In de matrix wordt vermeld voor welke bestuursrechtelijke herstel- en bestraffende sancties en/of strafrechtelijke sancties gekozen moet worden afhankelijk van de combinatie naleefgedrag en gevolgen van niet-naleving. In veel situaties is een combinatie van diverse sancties mogelijk. Steeds is maatwerk het uitgangspunt en samenwerking. Het betreft samenwerking binnen de gemeentelijke organisatie maar ook met externe partijen zoals politie, justitie, ODA, VNOG, BUHA en JIT.

Bij de keuze voor een van de bestuurlijke herstelsancties (*last onder dwangsom* en *last onder bestuursdwang*) wordt een stappenplan gehanteerd. In bijlage 8 is een stappenplan opgenomen voor het opleggen van een *last onder dwangsom* of van een *last onder bestuursdwang*.

6.4 Gedoogstrategie

In deze paragraaf staat gedogen centraal. De *beginselplicht tot handhaving* uit paragraaf 1.5 beperkt de mogelijkheden om te gedogen. In de beginselplichtformule die is afgeleid uit een bestendige lijn in de rechtspraak staat over *gedogen* het volgende

Slechts onder bijzondere omstandigheden mag van het bestuursorgaan worden gevergd, dit (bedoeld is: handhavend optreden) 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 die concrete situatie behoort te worden afgezien.

De gedoogstrategie van de Gelderse nalevingsstrategie is hier als uitgangspunt genomen.

Er zijn drie situaties te onderscheiden waarin gedogen toelaatbaar is:

1. *overgangssituaties* waarbij:
 - a. regelgeving in voorbereiding is waardoor een situatie gelegaliseerd kan worden en
 - i. het gaat om een uitzonderlijke situatie die de overtreder niet verweten kan worden en;
 - ii. er een ontvankelijke vergunningsaanvraag ligt en;
 - iii. gelet op de belangen die worden beschermd door de overtreden norm, het verantwoord is om te gedogen.
 - b. onder bestaande regelgeving legalisatie mogelijk is en er geen acuut gevaar bestaat op grote schade aan de door de overtreden norm te beschermen belangen.
2. *overmachtsituaties* waarbij handhavend optreden gevolgen heeft die zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van handhavend optreden behoort te worden afgezien.
3. *Overige situaties* waarin omstandigheden maken dat handhavend optreden zodanig *onevenredig* is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat hiervan behoort te worden afgezien.

Gedogen gebeurt uitsluitend:

1. in de vorm van een beschikking die expliciet, uitdrukkelijk en schriftelijk is en;
2. de gedoogbeschikking zal worden voorbereid met de Uniforme Openbare Voorbereidingsprocedure van afdeling 4.1.2 Awb en
3. de situatie legaliseerbaar is en er sprake is van een ontvankelijke vergunningsaanvraag;

7 Werkwijze Toezicht en Handhaving

7.1 Inleiding

In paragraaf 4.3 staat de doelstelling van dit beleidsplan voor toezicht en handhaving. Deze luidt het terugbrengen van het aantal en de ernst van overtredingen. In hoofdstuk 6 staan de strategieën opgesomd om deze doelstelling te bereiken. In de volgende paragrafen staat beschreven hoe de diverse externe instanties en verschillende onderdelen van de gemeente voor het college en voor de burgemeester van Doetinchem toezicht houden en handhavend optreden om daadwerkelijk het aantal en de ernst van overtredingen te verminderen.

7.2 Toezicht en handhaving door de ODA

ODA voert toezicht- en handhavingstaken uit voor het college van Doetinchem. In paragraaf 1.9.1 staat welke taken de ODA in dit kader uitvoert.

In bijlage 17 bij dit beleidsplan is de *Gelderse Nalevingsstrategie* opgenomen. In deze strategie staat hoe de Gelderse omgevingsdiensten willen werken bij het uitvoeren van toezicht en handhaving. Met de vaststelling van dit VTH-beleidsplan gaan het college en de burgemeester van Doetinchem akkoord met deze werkwijze van de ODA.

In navolging van de *Gelderse Nalevingsstrategie* heeft de ODA in *concept* in een notitie de manier verwoord waarop zij risicogericht toezicht gaan invoeren. Deze notitie is opgenomen in bijlage 16. Bij het handhavend optreden dat hieruit kan volgen, wordt de sanctiestrategie gevolgd die is verwoord in de *Gelderse Nalevingsstrategie*. De uitwerking van het risicogericht werken is bij de ODA nog in beweging. Vandaar dat er sprake is van een conceptnotitie. De werkwijze kan gedurende de looptijd van dit beleidsplan in overleg met het college van Doetinchem (en in samenspraak met andere samenwerkende gemeenten) worden aangepast. De gewijzigde werkwijze zal dan bij het beleidsplan worden gevoegd.

Bij risicogericht toezicht doorloopt de ODA de volgende stappen om de capaciteit die beschikbaar is voor het uitvoeren van toezicht in te delen en de controlefrequentie te bepalen:

- bepalen formule: (risico = *effect* (van een activiteit)) gedeeld door *reducerende maatregelen* (bijvoorbeeld in de vorm van vergunningvoorschriften) afgezet tegen *naleving*;
- bepalen milieuthema's (10 thema's waarvan de effecten zijn ingeschat zoals bijvoorbeeld bodem, water en lucht);
- bepalen uitgangspunten (voorlopig is gekozen om de effecten per thema op activiteitsniveau in te schatten);
- bepalen activiteiten per branche (zie bijlage 2 bij de notitie);
- inschatten van het effect (zie bijlage 1 bij de notitie);
- bepalen reductie per effect (door voorschriften bij vergunningen kunnen effecten worden gereduceerd);
- inschalen naleving (naleving is een essentieel onderdeel van risicogericht toezicht);
- bepalen van de frequentie van uit te voeren controles ter plaatse (met de controlefrequentiematrix);
- weging (Het college kan in haar beleid focus op een of meer thema's aanbrengen. Dit komt dan tot uiting in het toezicht door de ODA).

7.3 Toezicht en handhaving door VNOG

VNOG verricht toezichtstaken voor het college van Doetinchem en voor de burgemeester. Dit gebeurt binnen hun onderdeel risicobeheersing.

VNOG adviseert tijdens de vergunningsfase en houdt in het verlengde hiervan bij de vergunningen waarover advies is uitgebracht ook mede toezicht tijdens de bouwfase. Een adviseur van de afdeling Risicobeheersing van VNOG loopt tijdens de realisatie van een bouwwerk mee met de toezichthouder van de gemeente. Bij complexe bouwwerken (met meer risico's) zal VNOG met een hogere frequentie meegaan met de gemeentelijke toezichthouder. Dit toezicht tijdens de bouw gebeurt dus integraal

Binnen de taak *toezicht* verricht VNOG controles op brandveilig gebruik van gebouwen (waarvoor een gebruiksvergunning of gebruiksmelding brandveiligheid is verleend of verleend moet worden). VNOG werkt bij toezicht op *bestaand gebruik* van gebouwen met een risicoprofiel per categorie gebouwen en hieraan gekoppelde frequentie van controles. Het overzicht in bijlage 15 heeft een conceptstatus en kan nog worden gewijzigd.

Bij haar controles op brandveilig gebruik van inrichtingen maakt VNOG gebruik van de zogenaamde Risico-Analyse Monitor (RAM). Met dit instrument worden de risico's die spelen bij brandveiligheid in kaart gebracht. Dit gebeurt samen met de eigenaar/beheerder van een *inrichting* (meestal een gebouw waarvoor een *gebruiksvergunning* is verleend of *melding brandveilig gebruik* is gedaan). De volgende onderwerpen zitten onder meer in deze monitor: omgevingskenmerken (o.a. locatie en bereikbaarheid), gebouwkenmerken (o.a. bouwtechnische zaken, installatietechnische zaken), brandkenmerken (o.a. aanwezige materialen en het brandgedrag) en interventiekenmerken (o.a. BHV-organisatie, hoe goed kent VNOG zelf het pand). Met de RAM wordt beoordeeld waar de grootste risico's liggen en welke risico's acceptabel zijn.

VNOG streeft ernaar om op deze wijze alle risico's van alle inrichtingen in kaart te brengen en uiteindelijk een kaart uit te brengen waarop risico's in de gebouwde omgeving in kaart worden gebracht.

VNOG treedt niet handhavend op indien uit toezicht blijkt dat regelgeving wordt overtreden. Volstaan wordt met een schriftelijke waarschuwing. Hierna wordt het dossier overgedragen aan de ambtelijke gemeentelijke handhavers die optreden namens het college.

7.4 Toezicht en handhaving door BUHA BV

Bij BUHA BV is een team van Buitengewoon opsporingsambtenaren (Boa's) en toezichthouders actief om taken te verrichten die vallen onder de reikwijdte van dit beleidsplan. Dit team houdt toezicht op naleving van landelijke en lokale regelgeving in de openbare ruimte in Doetinchem. Indien nodig treden de Boa's handhavend op. In lokaal beleid zoals bijvoorbeeld de *Parkeersvisie 2017 - 2020*, in het *Aanvalsplan Binnenstad* en de *Uitvoeringsagenda Binnenstad* is invulling gegeven aan deze regelgeving. In deze beleidsstukken is verwoord dat de Boa's en toezichthouders van BUHA BV ook optreden als een soort van *gastheren* en *gastvrouwen* van de gemeente Doetinchem. Niet het handhaven van de regels staat altijd centraal maar de kwaliteit van de openbare ruimte in Doetinchem en hoe mensen daar met elkaar omgaan. Overheid, bewoners, ondernemers en bezoekers dragen gezamenlijk verantwoordelijkheid voor het gedrag dat wenselijk wordt geacht in die openbare ruimte. Een voorbeeld van deze gezamenlijke verantwoordelijkheid is het "meldpunt 444". Telefonisch of via een meldingsformulier op de website kan iedereen doorgeven als er in de openbare ruimte *iets niet in orde is*.

De parkeervisie 2017–2020 *spreekt* over het verbeteren van de gastvrijheid van Doetinchem. BUHA BV treedt bij het uitvoeren van haar taken op het gebied van parkeercontrole op met deze visie in de hand. De raad heeft in deze visie onder meer als kader gesteld dat goed parkeerbeleid bijdraagt aan een vitale stedelijke economie. In deze visie is omschreven dat: *servicegericht handhaven centraal staat in plaats van streng repressief handhaven*.

Onderdeel van service gericht handhaven is ook communiceren over nieuwe regels. Bij de invoer van nieuwe regelgeving of de aanpassing van bestaande regelgeving zullen burgers, bezoekers en ondernemers uitgebreid worden geïnformeerd voordat deze regels in werking treden. Na de invoering van de regels wordt structureel gedurende de eerste periode bij overtredingen het accent gelegd op waarschuwen en informeren. Geleidelijk zal preventief optreden overgaan in repressief optreden en mogelijk in verbaliseren.

Ook bij toezicht en handhaving op bestaande regelgeving, staat goed gedrag van burgers en bedrijven voorop. Goed gedrag kan aanleiding zijn voor een Boa om in een individueel geval te volstaan met een waarschuwing. Bij bestaande verkeersregels zal echter vaak gekozen worden voor *lik op stuk beleid*. Zeker daar waar de verkeersveiligheid in het geding is. Steeds staat centraal welke belangen de regels beschermen en de mate waarin die belangen worden geschaad door de overtreding. Streng en daadkrachtig als dit nodig is maar ook mild en flexibel waar hiertoe mogelijkheden zijn. Dit staat centraal bij toezicht en handhaving in de openbare ruimte door het team van Boa's en toezichthouders van BUHA BV.

7.5. Toezicht en handhaving door de Gemeente Doetinchem

In de komende drie subparagrafen staat de werkwijze beschreven van de toezichthouders en handhavers van de gemeente Doetinchem voor regelgeving die valt onder de reikwijdte van dit beleidsplan.

7.5.1 Openbare orde/ veiligheid, leefbaarheid en volksgezondheid;

Binnen het taakveld openbare orde/veiligheid, leefbaarheid en volksgezondheid werken vergunningverleners, toezichthouders en handhavers nauw samen. Het betreft hier uitvoering van lokale regelgeving vastgelegd in onder meer de Apv maar ook uitvoering van landelijke wetgeving zoals de Drank- en Horecawet en de Wet op de kansspelen.

Binnen dit taakveld ligt het accent op periodiek toezicht (bij horecabedrijven, seksinrichtingen, coffeeshops en speelautomatenhal), op inventariserend toezicht (bij evenementen) en op integraal toezicht. Dit laatste met name in nauwe samenwerking met de politie (bij horeca en evenementen). Daarnaast is er sprake van adhoc-toezicht n.a.v. klachten en handhavingsverzoeken.

Er wordt sterk *risicogestuurd* gewerkt waarbij per situatie een probleemanalyse wordt gemaakt. Ook hier ligt het accent bij toezicht en handhaving op naleefgedrag. Daarnaast wordt in de probleemanalyse meegenomen wat het effect is van de (potentiële) overtreding op te beschermen belangen (zoals openbare orde/veiligheid, leefbaarheid en/of volksgezondheid). Bij de probleemanalyse worden de volgende vragen gesteld en beantwoord:

- Wat is het naleefgedrag van bijvoorbeeld de organisator van het evenement, de eigenaar van het horecabedrijf, de coffeeshop of de seksinrichting maar ook van bezoekers?
- En wat is dus het risico dat door niet-naleving van regels belangen (zoals openbare orde/veiligheid, leefbaarheid of volksgezondheid) worden geschaad.

De belangen van kwetsbare groepen zoals jongeren krijgen veel aandacht. Met name daar waar het gebruik van alcohol en/of drugs door jongeren aan de orde is. Beperking van overlast is een belangrijk thema. De overlast veroorzaakt door het gedrag van bijvoorbeeld probleemjongeren is dan ook een belangrijke factor in de probleemanalyse.

Zodra er duidelijkheid is over het naleefgedrag en over de effecten van activiteiten in een specifieke situatie, kan de juiste aanpak worden bepaald. Er is steeds sprake van maatwerk omdat per situatie de effecten en het naleefgedrag sterk verschillen.

Er is aandacht voor positieve gezondheid en voor preventie waarbij de burgemeester en het college door toezicht en handhaving een gezondheidsbevorderende omgeving stimuleren en faciliteren. De concrete uitwerking volgt in het VTH-uitvoeringsplan.

Samenwerking met belanghebbenden zoals een vergunningsaanvrager, overtreder(s) en omwonenden is van groot belang. Het naleven van regels en het beschermen van belangen is een gezamenlijke verantwoordelijkheid.

Bij evenementen werkt de gemeente Doetinchem samen met VNOG; dit zowel in de fase van vergunningverlening als bij toezicht en handhaving. VNOG adviseert de burgemeester bij de beoordeling van een aanvraag om een (APV) evenementenvergunning. VNOG gaat bij haar advisering op dit gebied werken met het digitale systeem *LifeEvents*. In dit systeem zullen gemeenten en veiligheidspartners (zoals VNOG en politie) hun gegevens over een specifiek evenement digitaal delen. Net als bij bouwvergunningen wil VNOG ook bij risicovolle evenementen (denk met name aan B- en C-evenementen) vroegtijdig in het vergunningstraject aansluiten bij overleg(en) met de organisator.

Op basis van de risico's die blijken uit de – voor een specifiek evenement – ingevulde risicoscan evenementen (zie bijlage 11) en uit gegevens verkregen tijdens de vergunningsfase, houdt VNOG controles tijdens C-evenementen en – indien daartoe aanleiding bestaat – tijdens B-evenementen. In enkele gevallen neemt VNOG deel aan een gezamenlijke schouw (met gemeente en politie) voorafgaand aan het evenement.

Zodra een vergunningsaanvraag binnenkomt, wordt beoordeeld of al in deze fase samenwerking moet worden gezocht met toezichthouders, met handhavers of met externe instanties zoals politie, veiligheidsregio, ODA, BUHA BV en justitie. Indien nodig wordt in een vroeg stadium advies gevraagd en schuiven deze partijen aan bij een vooroverleg. Hier wordt de aanvrager nadrukkelijk bij betrokken.

In de fase na vergunningverlening, dus bij toezicht en handhaving, werken toezichthouders en handhavers nog steeds vaak samen met vergunningverlening en met externe partijen.

Daar waar dit binnen wettelijke grenzen mogelijk is, wordt goed naleefgedrag beloond. Dit kan leiden tot een vlotter verloop van een vergunningsaanvraag of verminderde inzet op toezicht of een milder verloop van een handhavingstraject. Een voorbeeld: Een horecaondernemer die zich aantoonbaar in het verleden goed aan alle regelgeving heeft gehouden, wordt minder frequent bezocht en bij een overtreding zal eerst gestart worden met een waarschuwing. Er wordt gemonitord of dit niet leidt tot afnemend naleefgedrag.

Vanuit toezicht en handhaving wordt ook samengewerkt met het jeugd interventieteam (JIT). Het Jeugd Interventie Team is een intensieve samenwerking tussen jongerenwerk, jeugdtoezichthouders, politie en leerplicht. Het Jeugd Interventie Team (het JIT) begeleidt jongeren van 12 tot en met 23 jaar die problemen hebben op verschillende terreinen zoals onderdak, geld en schulden, school, werken, gezin en familie, vrije tijd en vrienden. Jeugdtoezichthouders en taakaccenthouders van politie maken onderdeel uit van het JIT en zorgen voor de verbindingen.

Voorbeelden van samenwerking tussen JIT en toezicht/handhaving zijn preventieve acties op het gebied van verslaving, bijv. door alcoholcontroles. Bij deze controles zijn jeugdtoezichthouders en taakaccenthouders jeugd van de politie betrokken. Daarnaast sluiten bijv. jeugdtoezichthouders ook aan bij de bewonerscommissie van de coffeeshops.

Toezicht en handhaving verleent medewerking aan het JIT bij de groep-gerichte-aanpak van probleem- en overlast gevende jongeren/jongerengroepen. Hierbij staan niet alleen de belangen van de jongeren centraal maar ook de belangen van andere bewoners die te leiden hebben onder overlast. Door deze aansluiting van toezicht/handhaving bij het JIT, kan er nog meer integraal worden gewerkt aan de groepsaanpak op lokaal maar ook op regionaal niveau. Onderzocht wordt of het wenselijk is om toezicht/handhaving structureel aan te laten sluiten bij het JIT. De resultaten uit onder andere de *groep-gerichte-aanpak* zullen gebruikt worden om hierover een besluit te nemen.

7.5.2 RO/Wet natuurbescherming/Hinder APV

Binnen het taakveld Ruimtelijke ordening (naleving bestemmingsplannen), Wet Natuurbescherming en de hinderbepalingen uit de Apv, ligt het accent bij het uitvoeren van toezicht en handhaving ook op maatwerk. Nalevingsgedrag en de houding van de overtreder speelt een grote rol. Er bestaat een nauwe samenwerking met politie, met toezichthouders Wet natuurbescherming en bodem van de provincie Gelderland en van de ODA. Op het terrein van ruimtelijke ordening is er binnen de gemeente nauwe samenwerking tussen de *makers* van bestemmingsplannen en de toezichthouders/handhavers. Voor naleving van regels uit de Wet Natuurbescherming is er nauwe samenwerking met BUHA BV.

Er is vooral sprake van inventariserend toezicht (tijdens rondes in het werkgebied) en ad-hoc toezicht n.a.v. klachten en handnavingsverzoeken. Ook hier wordt de formatie risico-gestuurd ingezet. Inventariserend toezicht wordt op locatie uitgevoerd. Indien inventariserend en ad-hoc toezicht aanleiding geven tot handhavend optreden, wordt eerst een probleemanalyse gemaakt. Het effect van de overtreding en het naleefgedrag van de overtreder uit het verleden worden in kaart gebracht. De toezichthouder maakt onder meer een inschatting van de ernst van de overtreding en van bereidheid van de overtreder tot herstel van de overtreding. De toezichthouder/handhaver zal altijd in contact treden met de overtreder en met de overige belanghebbenden (zoals bijv. degene die het handnavingsverzoek heeft ingediend). Bij de inzet van bestuurlijke en strafrechtelijke handnavingsmiddelen past de toezichthouder/handhaver de sanctiestrategie toe uit paragraaf 6.3.

7.5.3 Bouw- en woningtoezicht

Binnen het taakveld bouw- en woningtoezicht ligt het accent ook op risico-gestuurde inzet van formatie. Er is veel aandacht voor het uitvoeren van toezicht tijdens de bouwfase (in de toezichtstrategie wordt dit *opleveringstoezicht* genoemd). Dit betreft met name de naleving van de afgegeven omgevingsvergunningen voor de activiteit *bouwen* in combinatie met eventuele andere activiteiten (zoals brandveiligheid). Dit is aanbodgestuurd toezicht dat wordt gevoed vanuit het aanbod van vergunningverlening.

Daarnaast is er sprake van ad-hoc toezicht n.a.v. klachten en handnavingsverzoeken. Ook worden jaarlijks in het VTH-uitvoeringsplan thema's aangewezen voor thematisch toezicht. Deze thema's kunnen lokaal worden bepaald maar volgen ook uit landelijke richtlijnen en actualiteiten. Waar nodig vindt toezicht integraal plaats samen met VNOG en ODA. Ten slotte is er sprake van inventariserend toezicht waarbij de

toezichthouders binnen het werkgebied rondes maken. Het werkgebied is geografisch verdeeld onder de toezichthouders.

De toezichthouders van de gemeente Doetinchem gebruiken bij het uitvoeren van toezicht tijdens de bouwfase het *Integraal Toezichtsprotocol* van de Vereniging Bouw en Woningtoezicht Nederland en Arcadis (VBWTN). Dit protocol is een digitaal instrument om uniformiteit in de kwaliteit van bouwtoezicht in Nederland en op gemeentelijk niveau tussen de diverse toezichthouders te bereiken. De bouwprojecten worden in categorieën ingedeeld op basis van soort en omvang. Hieraan koppelt het protocol zelf een toezichtmatrix met tijdstippen en diepgang van de controle per bouwfase. Voor de controles zijn werkinstructies beschikbaar met werklijsten en richtlijnen met gedetailleerde technische eisen waaraan onderdelen van de bouwwerken aan moeten voldoen.

Het toezichtsprotocol is tevens een instrument dat helpt te prioriteren binnen het uitvoeren van toezicht. Welke accenten worden gelegd bij het toezicht op de bouw? In hoofdstuk 8, paragraaf 8.4 komt dit verder aan bod.

CONCEPT

8 Prioritering

8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komt de prioritering voor toezicht en handhaving aan de orde. Prioritering is maatwerk. Toezicht en handhaving worden uitgeoefend met het oog op het beschermen van de belangen uit het raadskader, te weten:

- fysieke veiligheid (waaronder openbare orde en (brand)veiligheid);
- kwaliteit leefomgeving (waaronder duurzaamheid en natuur);
- volksgezondheid;
- leefbaarheid/hinder;
- financiële gevolgen;.

Per situatie en per wettelijke regeling verschillen de rollen van de diverse belangen. Bijvoorbeeld bij toezicht en handhaving op de regels uit de Wabo spelen fysieke veiligheid en kwaliteit leefomgeving een belangrijke rol. Bij toezicht en handhaving op de regels uit de Drank- en Horecawet speelt volksgezondheid een primaire rol. Bij toezicht en handhaving op regels uit de APV speelt het belang leefbaarheid/hinder een grote rol.

In het jaarlijkse VTH-uitvoeringsplan worden de in dit VTH-beleidsplan gegeven prioriteiten verder uitgewerkt. Hierbij wordt rekening gehouden met de jaarlijks beschikbare middelen (zoals formatie en financiën). De middelen staan niet vermeld in dit meerjarige VTH-beleidsplan.

8.2 Openbare orde/ veiligheid, leefbaarheid en volksgezondheid

In deze paragraaf worden de prioriteiten gegeven voor de inzet van toezicht- en handhaving capaciteit ten aanzien van de volgende regelgeving:

- APV(evenementen/horeca/coffeeshops/seksinrichtingen ;
- Vuurwerkbesluit;
- Drank- en Horecawet;
- Winkeltijdenwet voor zover het college het bevoegde gezag is en de Verordening winkeltijden gemeente Doetinchem 2016;
- Wet op de openbare manifestaties voor zover de burgemeester het bevoegde gezag is;
- Wet op de kansspelen voor zover de burgemeester het bevoegde gezag is;

Hieronder wordt een algemene prioritering gegeven. Voor sommige onderwerpen wordt nog een nadere onderverdeling gegeven. In het algemeen zal per individueel geval met behulp van de *interventiematrix* (bijlage 7) beoordeeld worden wat de kans is op niet-naleving. Hierbij wordt meegewogen wat de te verwachten gevolgen zijn voor de te beschermen belangen.

De vergunningverlening voor deze activiteiten valt vooralsnog niet onder de reikwijdte van dit beleidsplan.

Algemene prioritering:

- Coffeeshops
- Seksinrichtingen;
- Speelautomatenhal;
- Openbare manifestaties;
- Evenementen;

- B – evenementen;
- C – evenementen.
- Natte horeca/slijters;
- Carbid schieten;
- A–evenementen;
- Winkeltijdenwet;
- Droge Horeca;
- Heling van goederen;
- Speelautomaten in de horeca;
- Crossterreinen;
- Venten en collecteren;
- Straatartiesten;

Ad1 Coffeeshops: Ieder jaar worden twee integrale controles gehouden op locatie door de Boa van de gemeente tezamen met politie en belastingdienst. Daarnaast bestaat er een nauw contact met politie en justitie gedurende het gehele jaar over *het wel en wee* rond de bestaande coffeeshops. Volgens het maximumstelsel kunnen er twee coffeeshops tegelijkertijd worden vergund in Doetinchem. Er is een begeleidingscommissie met omwonenden, politie en Iriszorg waarin wordt gesproken over diverse aspecten van de coffeeshops zoals overlast voor de omgeving. In de Uitvoeringsnota drugsbeleid gemeente Doetinchem 2016 staat een handhavingsarrangement per type overtreding m.b.t. coffeeshops. Dit handhavingsarrangement is als bijlage 12 bijgevoegd.

Ad 2: Ieder jaar wordt er bij de bestaande seksinrichting twee keer per jaar een integrale controle gehouden door de Boa van de gemeente tezamen met politie en belastingdienst. Daarnaast bestaat er een nauw contact met politie en justitie gedurende het gehele jaar over het wel en wee rond de bestaande seksinrichting. Er worden maximaal drie exploitatievergunningen voor seksinrichtingen tegelijkertijd verleend in Doetinchem.

Ad 3: In Doetinchem is een speelautomatenhal. Jaarlijks is er een gesprek met de exploitant in aanwezigheid van de politie en Iriszorg. Met de exploitant is een convenant afgesloten waarin onder meer aandacht wordt besteed aan verslavingszorg. Jaarlijks wordt minimaal eenmaal de speelautomatenhal bezocht door de gemeentelijke BOA. Dit gebeurt tezamen met politie. Iriszorg en politie wonen ook jaarlijks een medewerkersbijeenkoms bij in de speelautomatenhal.

Ad 4: Bij openbare manifestaties zal de toepassing van de interventiematrix de mate van toezicht voorafgaand en tijdens de manifestaties bepalen. Met name de aanleiding van de manifestaties en de aard van de deelnemers bepaalt de gevolgen voor de openbare orde en veiligheid. Indien de mogelijke gevolgen groot zijn en eerdere ervaringen met de organisatie matig tot slecht zijn, zal de in te zetten toezicht- en (eventuele) handhavingscapaciteit groter zijn.

Ad 5/ad 8: Bij evenementen wordt de risicoscan van de VNOG gebruikt om de evenementen in te delen in categorie A, B en C. (oplopend qua risico'). In bijlage 11 bij dit beleidsplan is de risicoscan opgenomen. Bij evenementen categorie A wordt alleen maar toezicht uitgeoefend indien klachten daartoe aanleiding geven of ervaringen met dezelfde organisator bij vorige evenementen. Bij B- en C-evenementen wordt standaard tijdens de opbouwfase en tijdens het evenement, toezicht uitgeoefend. Door toepassing van de interventiematrix uit bijlage 7, kan goed nalevingsgedrag er toe leiden dat bij herhaalde evenementen het goede naleefgedrag van de organisatie beloond wordt met verminderd toezicht.

Ad 6: Er is binnen de doelgroep *natte horeca* (horeca waar alcoholhoudende dranken worden geschonken) een groot onderling verschil tussen diverse typen bedrijven in naleefgedrag en in de te verwachten effecten van activiteiten. Op basis van deze verschillen is de onderstaande prioritering bepaald:

- a. café;
- b. restaurant;
- c. paracommerciële horeca;
 - i. sportkantines;
 - ii. dorpshuizen/jeugdcentra.
- d. hotels;
- e. slijterijen.

In het Jaarplan Verslavingspreventie Jeugd en Jongvolwassenen gemeente Doetinchem 2016 is een handhavingprotocol opgenomen. Dit protocol staat ook in bijlage 13 bij dit beleidsplan.

Ad 7 Handhaving op de regelgeving van carbidschieten gebeurt in samenwerking met de Boa's van BUHA BV.

Ad 8 t/m 15: Hierop wordt met name toezicht- en handhavingcapaciteit ingezet indien naleefgedrag van de betrokken vergunninghouder (dus toepassing van de interventiematrix) uit het verleden, klachten of een handhavingverzoek hiertoe aanleiding geven.

8.3 RO/Wet natuurbescherming/Hinder APV

Bij de inzet van toezicht- en handhavingcapaciteit voor naleving van de Wet op de ruimtelijke ordening (incl bepalingen in bestemmingsplannen over vereiste omgevingsvergunning aanleg van werken), de Wet natuurbescherming en de artikelen uit de Apv (voor zover die geen betrekking hebben op openbare orde/veiligheid en niet bij de BUHA zijn uitbesteed) wordt als algemene prioritering de volgende volgorde aangehouden:

1. (strijdig) gebruik gronden/gebouwen;
2. vellen houtopstanden met/zonder omgevingsvergunning;
3. uitvoeren werken met/zonder benodigde omgevingsvergunning;
4. stoken met/zonder Apv-melding;
5. uitvoeren werken met/zonder benodigde omgevingsvergunning;
6. overige bepalingen Wet natuurbescherming;
7. overige hinderbepalingen uit de APV.

8.4 Bouw en Woningtoezicht

In deze paragraaf wordt de prioritering beschreven voor de inzet van toezichtcapaciteit tijdens de realisatiefase van bouwwerken en de prioritering voor de inzet van handhavingcapaciteit bij overtreding van bouwregelgeving.

8.4.1 prioritering bij bouwtoezicht

In het eerder genoemde *integraal Toezichtsprotocol* van de Vereniging Bouw en Woningtoezicht Nederland wordt ook met prioritering gewerkt.

Het protocol geeft in kleuren een prioritering aan. Per kleur wordt daarnaast nog een onderverdeling gegeven in risico's (van ernstig tot geen). De kleur en daarbij de onderverdeling in risico's bepalen of de

controle door de toezichthouder zeer intensief moet worden uitgevoerd of globaal. Handmatig kan de toezichthouder afhankelijk van het naleefgedrag van de aannemer (en/of opdrachtgever of onderaannemer) de kleur en de onderverdeling in risico's ook nog wijzigen. Goed naleefgedrag in het verleden kan leiden tot minder intensieve controles, slecht naleefgedrag tot intensievere controles.

Toezichthouders nemen bij bouw- en woningtoezicht de volgende stappen bij het bepalen van prioriteiten:

Stap 1 *Bepalen categorie.*

De categorieën *Wonen* en *Publiek* krijgen als uitgangspunt dezelfde prioriteit. De prioritering kan echter in individuele gevallen afwijken want – zoals eerder is aangegeven – prioritering is maatwerk.

1. *Wonen*

- a. Wonen categorie 1 (> € 1.000.000);
- b. Wonen categorie 1 (tussen € 100.000 en € 1.000.000);
- c. Wonen categorie 1 (< € 100.000 en eenvoudig);
- d. Wonen tijdelijke bouw.

- *Publiek:*

- Publieksfunctie (> 1.000.000);
- Publieksfunctie (tussen € 100.000 en 1.000.000);
- Publieksfunctie (<€ 100.000);
- Publieksfunctie tijdelijke bouw.

- *Industrie:*

- Industrie/kantoorfunctie (>1.000.000);
- Industrie/kantoorfunctie ((tussen € 100.000 en 1.000.000);
- Industrie/kantoorfunctie (<€ 100.000);
- Industrie/kantoorfunctie tijdelijke bouw.

- *Monumenten;*

- *Bouwwerk geen gebouw zijnde* (complex);
- *Bouwwerk geen gebouw zijnde* (eenvoudig);

Stap 2 *Naleefgedrag aannemer/bouwer/opdrachtgever*

Het naleefgedrag van de aannemer, opdrachtgever en onderaannemers zijn zeer bepalend voor de intensiteit van benodigd toezicht. Hierbij zijn uit de *Tafel van elf* met name de volgende factoren bepalend:

- kennis van de regels;
- financiële situatie;
- ervaring.

Stap 3 *locatie*. De locatie van het bouwproject is van invloed op de effecten van activiteiten op de te beschermen belangen (zoals fysieke veiligheid / kwaliteit leefomgeving etc)

Stap 4 *Complexiteit bouwwerk*. De complexiteit van het betreffende bouwproject is sterk bepalend voor de effecten die optreden indien de bouwvergunning en de daaraan verbonden voorschriften niet worden nageleefd.

Stap 5 *Aantal personen tegelijkertijd aanwezig*. Indien een bouwwerk valt onder de categorie publiek kan het risico van schade aan de fysieke veiligheid en volksgezondheid groter worden naarmate het aantal

mensen dat tegelijkertijd in het gebouw aanwezig kan zijn, toeneemt. Dit is dus mede van invloed op de in te zetten toezichtcapaciteit.

Stap 6 prioritering naar aspecten van de bouw

De toezichthouder brengt ook tijdens het uitoefenen van het bouwtoezicht op een bepaald bouwproject prioritering aan. Dit is maatwerk.

8.4.2 prioritering handhaving bouwregelgeving

Voor de inzet van de handhavingscapaciteit binnen het taakveld Bouw- en Woningtoezicht (waarbij *strijdig gebruik bouwwerken* wordt meegenomen) worden de volgende prioriteiten gesteld:

1. illegale sloop (waarbij monumenten prioriteit krijgen);
2. illegaal gebruik gebouwen (uitgezonderd vakantiewoningen);
3. illegale bouw gebouwen;
4. illegalen bouw bouwwerken geen gebouw zijnde;
5. illegale bouw reclamebouwwerken;
6. illegaal gebruik recreatiewoningen;

8.5 VNOG

In de hoofdstukken 5 en 7 van dit beleidsplan staat dat VNOG in het kader van risicobeheersing adviseert aan het college bij onder meer omgevingsvergunningen voor bouwen en brandveilig gebruik en adviseert aan de burgemeester in het kader van evenementenvergunningen. Daarnaast voert VNOG toezicht uit op brandveilig gebruik gebouwen en op veilig verloop van evenementen. Zowel in het kader van advies als van toezicht wil VNOG haar capaciteit inzetten daar waar de risico's op brand en ongevallen het hoogst zijn.

8.5.1 Prioritering advies

In het kader van een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen, brandveilig gebruik en bij de activiteit milieu adviseert het VNOG bij risicovolle objecten. In de matrix in bijlage 14 bij dit beleidsplan is weergegeven in welke gevallen VNOG adviseert. Dit is ook een vorm van prioritering. VNOG adviseert niet bij elke aanvraag om een omgevingsvergunning.

In het kader van evenementen adviseert VNOG met name bij risicovolle evenementen. Denk aan B- en C-evenementen. (zie risicoscan evenementen in bijlage 11) .

8.5.2 Prioritering toezicht

Voor het toezicht op brandveilig gebruik van gebouwen werkt VNOG met een matrix (vergelijkbaar met de eerder genoemde controlefrequentiematrix in bijlage 10) om te bepalen wat de bezoekfrequentie is op bestaand gebruik.



Bij toezicht op bestaand gebruik gebruikt het VNOG de in bijlage 14 bij dit beleidsplan opgenomen tabel voor het bepalen van controlefrequenties. Hoe groter het risico, hoe hoger de controlefrequentie.

8.6 Omgevingsdienst

De ODA zet de komende periode ook sterk in op risicogericht werken. Ook bij hun prioritering. In paragraaf 7.2 wordt verwezen naar een stappenplan en het gebruik van de controlefrequentie-matrix. De ODA zit hiermee volop in het traject om het toezicht- en handhavingproces zo efficiënt mogelijk te maken. Hierbij tornen ze niet aan de kwaliteit van de controles. Dit doen ze door:

- branchegericht werken;
- project 'ODA zonder omwegen': Ze gaan hun processen lean maken;
- minder administratief werk door:
 - digitale checklisten;
 - het eigen VTH systeem Open Wave;
 - betere afspraken rondom het verkrijgen van gearchiveerde stukken en de digitalisering daarvan.

Dit moet er voor zorgen dat de toezichthouders/ handhavers minder tijd kwijt zijn aan administratieve taken en aan dossieronderzoek (met name de wacht- en reistijden hiervan) en steeds meer uren kunnen steken in hun toezicht- en handhavingstaken.

8.7 BUHA BV

De handhavingstaken in de openbare ruimte die binnen de reikwijdte van dit plan vallen zijn uitbesteed aan BUHA. Van oudsher (midden jaren 70, ver voor de oprichting van BUHA BV) lag het accent op toezicht en handhaving op naleving van parkeerregelgeving (betaald parkeren) met name in het centrum van Doetinchem. Aansluitend kwamen daar taken bij (jaren '80/90) hetgeen resulteerde in de huidige aanpak vanuit de integrale handavingsgedachte, waarbij door één opsporingsambtenaar (BOA) diverse overtredings- en overlasterisituaties opgepakt en opgelost worden in heel Doetinchem.

Door de terugtrekkende beweging van de politie de afgelopen jaren voor wat betreft de basistaken in de openbare ruimte is duidelijk een verschuiving zichtbaar en merkbaar bij handhaving voor meer en extra aandacht op naleving van overlastbepalingen vanuit de samenleving. (uit onder meer de APV) Hiermee komt de balans binnen de handhavingstaken van het team handhaving openbare ruimte anders te liggen. (controle op betaald parkeren is een dagelijkse taak, maar is niet langer de “hoofdtak”)

Het onderdeel parkeren is één van de pijlers binnen het Aanvalsplan Binnenstad. In het kader van de Uitvoeringsagenda Binnenstad is een aantrekkelijk dagtarief ingesteld voor het parkeren van auto's in de directe omgeving van het historisch centrum.

De volgende prioritering wordt in de planperiode aangehouden: (waarbij vooralsnog controle op betaald parkeren nog wel op de tweede plek staat)

- Controle op parkeer- en verkeersovertredingen (algemeen) bijv. Rijden in het voetgangersgebied; parkeren in strijd met een parkeerverbod. (ook in de wijken)
- Parkeercontrole van de gemeentelijke parkeerbelastingen (betaald parkeren centrum).
- Controle op hondenoverlast, bijv. Opruimplicht uitwerpselen honden en aanlijnen honden. (zowel in centrum als in de natuurgebieden en wijken)
- Controle van zwerfafval, ondergrondse afvalcontainers, afvalbakken, horecacontainers, aanbieden van huisvuil en tuinafval anders dan in de daarvoor verstrekte middelen, het op de juiste wijze aanbieden van afvalstoffen. (dumpingen)
- Controle op bijvoorbeeld naleving visbeleid, regelgeving over reclame, plakken en kladden, aanhanger en caravanbeleid, defecte auto's/autowrakken en overig hinderlijk gedrag.

Naast de bovenstaande reguliere taken neemt het team van Boa's en toezichthouders van BUHA BV deel aan incidentele projecten die lokaal of regionaal in de Veiligheidsdriehoek zijn afgestemd. Of projecten die in de planperiode van dit VTH-beleidsplan worden opgezet om overlast in de openbare ruimte te verminderen. Jaarlijks zullen deze specifieke projecten worden benoemd in het Handhavingsuitvoeringsplan. Ten slotte vindt er zo nodig toezicht en handhaving plaats op de daklozenopvang. Dit in nauw overleg met de portefeuillehouder in het college.

9 Leidraad dwangsom / bestuurlijke boete

9.1 Inleiding

Indien de toepassing van de sanctiestrategie uit paragraaf 6.3 en het doornemen van het stappenplan uit bijlage 8 leidt tot het opleggen van de bestuurlijke herstelsanctie *een last onder dwangsom*, dan moet de overtreder van te voren op de hoogte worden gesteld van de hoogte van de dwangsom. Deze hoogte moet nader worden gemotiveerd. De dwangsom moet in verhouding staan tot de zwaarte van het geschonden belang en tot de beoogde effectieve werking. Het te behalen voordeel bij het niet-naleven van de regel mag hierbij worden meegewogen. Echter de specifieke financiële omstandigheden van de overtreder mogen geen rol spelen.

9.2 Richtlijn dwangsombedragen en termijnen

In bijlage 6 bij dit beleid is een richtlijn opgenomen voor de meest voorkomende overtredingen met hierbij maxima voor dwangsombedragen en voor maximale begunstigingstermijnen. In een individueel besluit kan worden volstaan met een verwijzing naar deze richtlijn om de hoogte van een dwangsom te motiveren beleid.

In artikel 5:32b Awb lid 1 is bepaald dat een bestuursorgaan een dwangsom mag vaststellen op een bedrag ineens; een bedrag per tijdseenheid dat de last niet is uitgevoerd dan wel per overtreding. In de richtlijn is van deze drie mogelijkheden gebruik gemaakt. Daarnaast moet er op grond van artikel 5:32b lid 3 Awb een bedrag worden vermeld waarboven geen dwangsom meer wordt verbeurd.

Bij de vaststelling van de dwangsom in een specifiek geval wordt de *interventiematrix* gebruikt die staat in bijlage 7 bij dit beleidsplan.

Er zijn hierbij drie mogelijkheden:

1. De bevinding is gepositioneerd in de lichte segmenten van de interventiematrix (A1, A2, A3, B1, B2 en C1). In die situatie wordt de dwangsom per tijdseenheid of per overtreding vastgesteld op (plusminus) één derde van het maximumbedrag; het te stellen maximum is het in de tabel opgenomen maximumbedrag. Als de modaliteit 'ineens' is omschreven blijft het dwangsombedrag 'ineens' gelijk aan het maximumbedrag. Een voorbeeld ter illustratie: in de tabel is een maximumbedrag van € 5.000 opgenomen voor een overtreding die binnen de lichte segmenten van de interventiematrix valt. De modaliteit is 'per week' omschreven. De dwangsom wordt in dat geval vastgesteld op $\text{€ } 5.000 / 3 = \pm \text{€ } 1.667$ per week met een maximum van € 5.000.
2. De bevinding is gepositioneerd in de middensegmenten van de interventiematrix (A4, B3, B4, C2, D1 en D2). In die situatie wordt de dwangsom per tijdseenheid of per overtreding vastgesteld op de helft van het maximumbedrag; het te stellen maximum is het in de tabel opgenomen maximumbedrag. Als de modaliteit 'ineens' is omschreven blijft het dwangsombedrag 'ineens' gelijk aan het maximumbedrag. Een voorbeeld ter illustratie: in de tabel is een maximumbedrag van €4.000 opgenomen voor een overtreding die binnen de middensegmenten van de interventiematrix valt. De modaliteit is 'per overtreding' omschreven. De dwangsom wordt in dat geval vastgesteld op $\text{€ } 4.000 / 2 = \text{€ } 2.000$ per overtreding met een maximum van € 4.000.
3. De bevinding is gepositioneerd in de zware segmenten van de interventiematrix (C3, C4, D3 en D4). In die situatie wordt de dwangsom (per tijdseenheid, per overtreding of ineens) vastgesteld

op het maximumbedrag. Een voorbeeld ter illustratie: in de tabel is een maximumbedrag van €3.000 opgenomen voor een overtreding die binnen de zware segmenten van de interventiematrix

Na het verbeuren van de maximale dwangsom, kan het bestuursorgaan besluiten om nogmaals een dwangsom op te leggen of een last onder bestuursdwang. Indien er sprake is van dezelfde overtreder voor hetzelfde perceel en voor dezelfde overtreding binnen het tijdsbestek van één jaar, dan zal bij het opleggen van een dwangsom, de dwangsom met 100% worden verhoogd ten opzichte van de eerdere dwangsom.

CONCEPT

10 Hardheidsclausule

Afhankelijk van de specifieke feiten en omstandigheden van het individuele geval kan gemotiveerd worden afgeweken van hetgeen is bepaald in dit VTH-beleidsplan.

In een individueel geval betreft het college of de burgemeester alle relevante omstandigheden bij zijn beoordeling. Het bestuursorgaan beoordeelt of er sprake is van bijzondere omstandigheden in de zin van artikel 4:84 Awb. Deze bijzondere omstandigheden kunnen namelijk maken dat handelen overeenkomstig het VTH-beleidsplan in een individueel geval gevolgen heeft die onevenredig zijn in verhouding tot de met het VTH-beleidsplan te dienen doelen. Omstandigheden die ook al zijn verdisconteerd bij het opstellen van het VTH-beleidsplan, moeten bij individuele besluiten (opnieuw) worden meegewogen. Dit om te bezien of deze omstandigheden alleen of tezamen met andere omstandigheden in een specifiek geval niettemin tot onevenredige gevolgen leiden

CONCEPT

11 vastlegging en Monitoring

In paragraaf 4.3 is als centrale doelstelling geformuleerd dat in de planperiode wordt nagestreefd om door risicogestuurd werken te komen tot beheersing van de effecten van activiteiten en het terugbrengen van het aantal en de ernst van overtredingen. Jaarlijks worden in het VTH-uitvoeringsplan concrete doelstellingen geformuleerd.

Om het bovenstaande te kunnen bereiken, zal tijdens de looptijd van dit VTH-beleidsplan aandacht zijn voor het vastleggen en monitoren van gegevens over de uitoefening van de VTH-taken die onder dit beleidsplan vallen. Omdat deze taken worden uitgeoefend door verschillende vakgroepen en ook door verschillende externe partijen zoals VNOG, ODA, gebeurt de vastlegging in verschillende systemen. Er zal in de planperiode ook aandacht moeten zijn voor de koppeling van gegevens waardoor het mogelijk is om een totaalbeeld te krijgen. En er moet worden gestreefd naar het regionaal en landelijk uitwisselen van gegevens. Hierbij speelt de verscherpte regelgeving over privacy een nadrukkelijke rol. De uitwisseling van gegevens tussen instanties is daardoor wel aan beperkingen gebonden.

CONCEPT