

VTH-beleid

Bouw, RO, APV en overige wetten



VTH-beleid Haaksbergen

Voorwoord

Voor u ligt het nieuwe VTH-beleid van de gemeente Haaksbergen. Dit beleid is opgesteld omdat de uitvoeringspraktijk niet meer in overeenstemming was met de dagelijkse praktijk. Herijking was nodig om transparante keuzes vast te leggen voor de komende jaren. Bij de totstandkoming hiervan is gebruik gemaakt van brede expertise binnen de regio Twente. Ik vertrouw erop dat met dit vernieuwd beleid de balans is gevonden tussen het geven van ruimte en vertrouwen aan de samenleving enerzijds en het nemen van verantwoordelijkheid van de gemeente Haaksbergen anderzijds.

Rob Welten, 2021.

Afkortingenlijst

<i>AB:</i>	Algemeen Bestuur
<i>AMvB:</i>	Algemene Maatregel van Bestuur
<i>APV:</i>	Algemene plaatselijke verordening
<i>Bor:</i>	Besluit omgevingsrecht
<i>BREEAM:</i>	Building Research Establishment Environmental Assessment Methods
<i>DB:</i>	Dagelijks Bestuur
<i>GGD:</i>	Gemeenschappelijke gezondheidsdienst
<i>IBT:</i>	Interbestuurlijk Toezicht
<i>LHS:</i>	Landelijke Handhavingsstrategie
<i>OD Twente:</i>	Omgevingsdienst Twente
<i>OM:</i>	Openbaar Ministerie
<i>RO:</i>	Ruimtelijke Ordening
<i>UP:</i>	Uitvoeringsprogramma
<i>VNG:</i>	Vereniging Nederlandse Gemeenten
<i>VR Twente:</i>	Veiligheidsregio Twente
<i>VTH:</i>	Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving
<i>Wabo:</i>	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
<i>Wkb:</i>	Wet kwaliteitsborging
<i>Wmo:</i>	Wet maatschappelijke ondersteuning
<i>Wro:</i>	Wet ruimtelijke ordening

Inhoud

1	Inleiding	5
1.1	Aanleiding VTH-beleidsplan.....	5
1.2	Doel VTH-beleidsplan	6
1.3	Reikwijdte VTH-beleidsplan	6
1.4	Relevante ontwikkelingen	7
2	Missie, visie en doelen.....	9
2.2	Visie	10
2.3	Doelen	10
3	Probleem- en risicoanalyse.....	14
3.1	Gebiedsbeschrijving	14
3.2	Probleemanalyse	15
3.3	Risicoanalyse	19
3.3.1	Effect	20
3.3.2	Kans	21
3.3.3	Scores	21
3.4	Prioriteiten	22
3.4.1	Van risico naar scenario's.....	22
3.4.2	Maatschappelijke ontwikkelingen.....	23
3.4.3	Uiteindelijke scenario 'Vertrouwen'	24
4	VTH-Strategieën	26
4.1	Preventiestrategie.....	26
4.2	Vergunningenstrategie.....	26
4.3	Toezichtstrategie	27
4.4	Handhavingsstrategie	28
4.5	Gedoogstrategie	29
5	Organisatie en middelen	30
5.1	Organisatie, rollen en mandaat	30
5.2	Inzet middelen	30
6	Kwaliteitszorg en kwaliteitsborging.....	32
6.1	Kwaliteit op strategisch niveau.....	32
6.2	Kwaliteit op operationeel niveau	32
	Bijlage 1 Score Risicoanalyse	34
	Bijlage 2 Toetsniveau's	35

1 Inleiding

Dit document bevat het beleid van de gemeente Haaksbergen voor de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH), met als doel het realiseren van een veilige, gezonde, leefbare en duurzame fysieke leefomgeving. Dit VTH-beleidsplan heeft betrekking op de volgende taakvelden:

- Activiteit Bouwen;
- Activiteit Ruimtelijke ordening (RO);
- Activiteit Algemene Plaatselijke Verordening (APV) en bijzondere wetten.

Onder deze taakvelden vallen de zogenaamde '*thuis*taken' waarvoor de gemeente zelf verantwoordelijk draagt. Bouwen en ruimtelijke ordening zijn gebaseerd op de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), waarbij brandveiligheid voornamelijk is gebaseerd op het Bouwbesluit 2012. Op het gebied van brandveiligheid vervult de Brandweer Twente een adviserende en toezichthoudende rol. Toezichtbeleid voor brandveiligheid wordt echter nog altijd vastgesteld door het college van de gemeente Haaksbergen. Daarom maakt brandveiligheid binnen dit beleidskader onderdeel uit van zowel de taakvelden Bouwen als APV. De uitvoering van VTH-taken milieu, de zogenaamde '*basistaken variant 4*', worden sinds 2019 uitgevoerd door de Omgevingsdienst Twente (OD Twente). Voor deze organisatie is in december 2018 reeds een gezamenlijk Twents VTH-beleid vastgesteld.

In dit hoofdstuk wordt de aanleiding, het doel en de reikwijdte van dit VTH-beleidsplan toegelicht. Tevens worden de meest relevante wets- en beleidsontwikkelingen benoemd die invloed hebben op de uitvoering van VTH-taken en daarmee dit VTH-beleidsplan.

1.1 Aanleiding VTH-beleidsplan

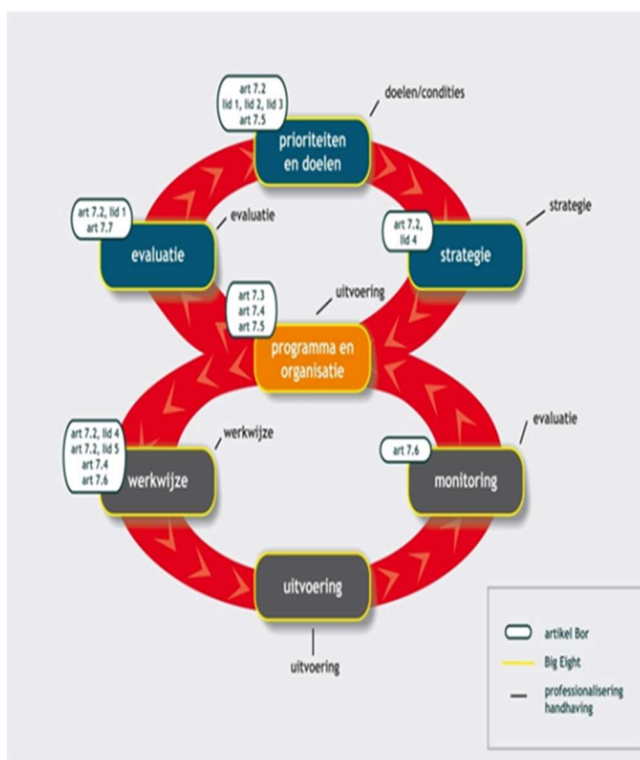
De Wet VTH (H5 Wabo) legt een wettelijke basis door bevoegde gezagen verantwoordelijk te houden voor de kwaliteit en doelmatigheid van de uitvoering van *VTH-thuis*taken. Hierop kunnen middels lokale verordeningen en Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB) nadere regels en criteria worden opgesteld waaraan professionele VTH-organisaties moeten voldoen. De criteria dienen als handvaten voor het realiseren van een gestructureerd, geactualiseerd en volledig VTH-beleid. Veel regels en eisen ten opzichte van het formuleren van VTH-beleid zijn terug te vinden in het Besluit Omgevingsrecht (Bor). Zo verplicht Artikel 7.2 lid 1 van het Bor alle bevoegde gezagen tot het vaststellen van uitvoerings- en handhavingbeleid voor *thuis*taken, waarin gemotiveerd wordt aangegeven welke doelen worden gesteld en welke activiteiten worden uitgevoerd om deze doelen te behalen. Het Bor roept tevens op dit beleid af te stemmen met andere bestuursorganen, waaronder de waterschappen, de Veiligheidsregio (VR) Twente en de OD Twente.

Een andere aanleiding voor het opstellen van een nieuw VTH-beleidsplan zijn de bevindingen vanuit het Interbestuurlijk Toezicht (IBT) voor Wabo-taken. Het IBT heeft geconstateerd dat de gemeente Haaksbergen beschikt over verouderd VTH-beleid met bijbehorende strategieën, die niet langer ingaan op actuele wet- en regelgeving. Daarnaast is de bijbehorende risicoanalyse verouderd en dient te worden vervangen. Dit is van belang gezien de maatschappelijke discussie die speelt rondom de prioriteitstelling van toezicht en handhaving. De gemeente Haaksbergen is momenteel aangesloten bij de aanbesteding van een nieuwe, Overijsselbrede risicoanalyse voor de Wabo en de Omgevingswet, welke eind 2021 wordt verwacht. Totdat deze nieuwe risicoanalyse is vastgesteld, wordt gebruik gemaakt van een geactualiseerde en gesimplificeerde versie van de oude risicoanalyse.

1.2 Doel VTH-beleidsplan

Het belangrijkste doel binnen dit VTH-beleid is om *kwaliteit* na te streven en te borgen. Daarom is dit VTH-beleidsplan in hoofdlijnen opgesteld om te dienen als dynamisch document die constant wordt doorontwikkeld. Middels dit nieuwe VTH-beleid wordt invulling gegeven aan een sluitende beleidscyclus, de zogenaamde *dubbele regelkring (Big 8)*, waarbij constant wordt geëvalueerd, geleerd en doorontwikkeld. Op deze wijze blijft de kwaliteit van zowel het beleid als de uitvoering van VTH geborgd.

De *Big 8* bestaat uit twee regelkringen: een beleidsvormende en operationele cyclus. Deze cycli zijn met elkaar verbonden middels het VTH-uitvoeringsprogramma, welke jaarlijks wordt opgesteld en daarmee het hart vormt van de *dubbele regelkring*. In Figuur 1 wordt de *Big 8* met alle bijbehorende stappen in het beleidsproces geïllustreerd en toegelicht:



Figuur 1: De dubbele regelkring of 'Big 8'

Beleidsvormende cyclus:

- 1) Evaluatie middels jaarverslag
- 2) Prioriteiten en doelen conform lokaal VTH-beleid (jaarlijkse bijstelling naar aanleiding van evaluatie)
- 3) Strategie conform lokaal VTH-beleid

Uitvoeringsprogramma (UP) voortkomend uit probleemanalyse en de daaruit voortvloeiende doelen en prioriteiten en bijbehorende strategieën

Operationele cyclus:

- 1) Werkwijze (e.g. dienstverleningsprincipes, bevoegdheden, personeelsformatie, werkprocessen)
- 2) Uitvoering conform kwaliteitscriteria
- 3) Monitoring van processen, resultaten en effecten om te bepalen of doelen worden behaald.

1.3 Reikwijdte VTH-beleidsplan

Dit plan is van toepassing op alle VTH-taken (niet zijnde milieutaken) met betrekking tot de fysieke leefomgeving. Dit betreft in ieder geval VTH-taken die voortvloeien uit wet- en regelgeving op het gebied van het omgevingsrecht (bouwen en ruimtelijke ordening) en de openbare ruimte (APV en bijzondere wetten). Dit beleidsplan heeft daardoor betrekking op een breed scala aan landelijke en gemeentelijke regelgeving, waaronder de Wet algemene bepalingen omgangsrecht (Wabo), Woningwet, Wet ruimtelijke ordening (Wro), Algemene Plaatselijke Verordening (APV), Drank- en Horecawet, Besluit omgevingsrecht (Bor) en het Bouwbesluit 2012.

VTH-beleid Haaksbergen

Zoals aangegeven, omvat dit VTH-beleidsplan niet de VTH-taken op het gebied van milieu. Deze taken zijn ondergebracht bij de OD Twente onder het zogenaamde *'Takenpakket ODT variant 4 milieu breed'*, waarvoor reeds een uniform VTH-beleid is opgesteld. De uitvoering en handhaving van sociale wetgeving, waaronder de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), valt tevens buiten de reikwijdte van dit document. Dit geldt ook voor handhaving op openbare werken, zoals controles op kapvergunningen, rioolstelsels, clandestien gestort afval en zaken gerelateerd aan opslag op eigen gemeentegrond.

1.4 Relevante ontwikkelingen

Bij de totstandkoming van dit beleidsdocument is rekening gehouden met en ingespeeld op landelijke beleidsontwikkelingen en toekomstige wijzigingen in wetgeving, waaronder de kwaliteitscriteria, de Omgevingswet en Wet kwaliteitsborging bouw.

Kwaliteitsverordening VTH en Kwaliteitscriteria 2.2

Kwaliteitscriteria (KC) hebben als doel op eenduidige wijze inzichtelijk te maken welke kwaliteit van bevoegde gezagen mag worden verwacht bij de uitvoering van VTH-taken (basistaken en overige Wabo-taken). KC hebben zowel betrekking op de kwaliteit van een organisatie, als de kwaliteit van haar medewerkers. Voor organisaties houdt dit in dat een sluitende beleidscyclus en inhoudelijke ondergrens aanwezig moet zijn, en dat taken worden belegd bij organisaties die continuïteit garanderen. Aan werknemers wordt een minimaal vereist opleidings- en ervaringsniveau gevraagd om een adequate en deskundige uitvoering te garanderen. KC moeten op termijn leiden tot een betere uitvoering van VTH-taken en een meer gelijkmatige aanpak verspreid over het gehele land.

Vanaf 1 juli 2019 is een nieuwe landelijke set kwaliteitscriteria (KC 2.2) in werking getreden. De gemeenteraad van Haaksbergen heeft in maart 2021 de *'Verordening kwaliteit VTH omgevingsrecht'* vastgesteld, welke is gebaseerd op de modelverordening van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG). Deze lokale kwaliteitsverordening geeft uitvoering aan de wettelijke opdracht uit de Wet VTH om regels te stellen voor de kwaliteit van uitvoering en handhaving. Met de vaststelling van de kwaliteitsverordening, wordt invulling gegeven aan de zorgplicht voor *thuis*taken. Voor zowel *basistaken (milieu)* als *thuis*taken, zijn de landelijke kwaliteitscriteria (KC 2.2) het uitgangspunt. Voor *thuis*taken kan incidenteel van de criteria worden afgeweken, onder de voorwaarde dat kan worden gemotiveerd waarom de criteria niet zijn toegepast en hoe kwaliteit wel wordt geborgd.

Omgevingswet

Het huidige Omgevingsrecht is verbrokkeld en verdeeld over tientallen wetten, AMvB's en ministeriële regelingen. Er zijn aparte wetten voor RO, bouwen, verschillende milieuthema's (e.g. geluid, geur, lucht, bodem), externe veiligheid, natuur, waterbeheer, mijnbouw, monumentenzorg, landschap en (ecologische) infrastructuur. Deze verbrokkeling leidt tot afstemmings- en coördinatieproblemen en verminderde kenbaarheid en bruikbaarheid voor alle gebruikers.

VTH-beleid Haaksbergen

Hierom wordt de Omgevingswet ontwikkeld om te komen tot één afgestemd instrumentarium voor een integrale aanpak van initiatieven en een duurzame ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. Deze nieuwe wetgeving moet resulteren in de volgende vier verbeterdoelen:

- 1) Vergroten inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak van omgevingsrecht;
- 2) Bewerkstelligen van een samenhangende en resultaatgerichte benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving;
- 3) Vergroten van bestuurlijke afwegingsruimte middels een actieve en flexibele aanpak;
- 4) Versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving

De Omgevingswet is een belangrijk kader waarbinnen VTH in de toekomst uitgevoerd gaat worden. De wet streeft naar een compacte overheid met als mogelijk gevolg dat enkele taken uitbesteed zullen worden. De Omgevingswet streeft daarnaast naar participatie en gedeelde verantwoordelijkheid, waarbij inwoners en bedrijven door de gemeente worden betrokken bij het behouden en versterken van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. De verwachting is dat de wet op 1 januari 2022 in werking treedt.

Wet kwaliteitsborging voor het bouwen

De Wet kwaliteitsborging (Wkb) is in mei 2019 aangenomen en heeft grote gevolgen voor VTH-taken bouw binnen de gemeente Haaksbergen. De hervorming van het stelsel heeft als doel de bouwkwaliteit van gebouwen te verbeteren door bouwbedrijven hun werk beter te laten controleren. Dit wordt gerealiseerd door de markt verantwoordelijk te houden voor bouwkwaliteit, waarbij controles tijdens de bouw zullen worden uitgevoerd door private, onafhankelijke kwaliteitsborgers. Gemeenten zullen bouwaanvragen niet langer preventief toetsen aan de bouwtechnische voorschriften en zullen niet langer zelf toezicht houden.

Wel kunnen gemeenten bij onvolledige dossiers, gerede twijfel over de bouwkwaliteit of signalen vanuit de kwaliteitsborger, besluiten om te interveniëren. Zo is het mogelijk de onderzoeksperiode te verlengen, ingebruikname uit te stellen of desnoods de bouw stil te leggen. Het bevoegd gezag behoudt dus haar handhavende bevoegdheid, terwijl informatievoorziening wordt verbeterd. Tevens leidt de Wkb tot herziening van de aansprakelijkheidsregeling. Niet langer is de opdrachtgever, maar de aannemer aansprakelijk voor eventuele gebreken die na oplevering aan het licht komen, ook als deze niet tijdens oplevering zijn ontdekt. Dit geldt niet wanneer deze gebreken niet direct aan de aannemer zijn toe te rekenen.

Het nieuwe stelsel treedt vanaf 1 januari 2022 in werking en geldt eerst voor bouwwerken in de laagste risicoklasse. Hierbij valt te denken aan eengezinswoningen en eenvoudige bedrijfspanden. Hiervoor is gekozen om betrokken partijen de kans te geven om ervaring op te doen met de nieuwe werkwijze van toezicht in de bouw.

2 Missie, visie en doelen

Dit hoofdstuk formuleert de missie, visie en doelen van de gemeente Haaksbergen die de komende jaren leidend zullen zijn voor de uitvoering van VTH-taken. Als gemeente Haaksbergen willen we ons VTH-beleid toekomstbestendig opstellen. Hierom zijn onze missie en visie, evenals de doelen die hieruit voortvloeien, afgeleid van de doelstellingen van de Omgevingswet:

“De Omgevingswet is, met oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, gericht op het in onderlinge samenhang bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde leefomgeving, een goede omgevingskwaliteit en het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van deze fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften”

Daarnaast moet het VTH beleid aansluiten bij de ‘Visie Haaksbergen 2030’. Het uitgangspunt hiervan is ‘samen koersen op de toekomst’. De belangrijkste input die uit dit beleidsplan kan worden gedestilleerd, betreffen de ontwikkeling van landbouw en natuur in het buitengebied, de ontwikkeling van duurzame industrie en circulaire economie en het creëren van een bruisende dorpskern.

2.1 Missie

De gemeente Haaksbergen heeft de doelstellingen van de Omgevingswet en ‘Visie Haaksbergen 2030’ vertaald naar een VTH-missie die we de komende jaren willen realiseren:

‘Het waarborgen van een veilige, gezonde, leefbare en duurzame fysieke leefomgeving’

Onze missie bestaat uit vier brede, samenhangende thema’s waarbij rekening moet worden gehouden bij het uitvoeren van VTH-taken:

- 1) **Veiligheid**: het borgen van veiligheid in de breedste zin van het woord, bestaande uit bouwveiligheid, brandveiligheid, maar ook milieuveiligheid.
- 2) **Gezondheid**: het vermogen zich aan te passen en eigen regie te voeren in het licht van fysieke, emotionele en sociale uitdagingen in het leven. Hierbij behoort een goede balans tussen agrarische ontwikkelingen, leefklimaat en hoogwaardige natuur in het buitengebied.
- 3) **Leefbaarheid**: bestaande uit de belevingswaarde, gebruikswaarde en toekomstwaarde van de leefomgeving. Hierbij wordt welstand geborgd, terwijl hinder, overlast en ergernissen zoveel mogelijk worden voorkomen of tegengegaan. Dit draagt onder meer bij aan een levendige dorpskern en een hoogwaardig buitengebied.
- 4) **Duurzaamheid**: het bevorderen van het gebruik van duurzame materialen in de bouw en het stimuleren van energiebesparende maatregelen bij bedrijven en innovatie, waarbij de circulaire economie wordt aangejaagd.

2.2 Visie

Om haar missie te behalen heeft Haaksbergen adequaat VTH-beleid nodig waarin een heldere visie is omschreven met realistische ambities. De uitdaging is om balans te vinden tussen ambities en capaciteit en deze goed op elkaar af te stemmen. Meer ambities betekent dat kritischer moet worden gekeken naar beschikbare capaciteit en de inzet van medewerkers. Aangezien de gemeente Haaksbergen slechts beperkte capaciteit beschikbaar heeft, is gekozen deze capaciteit alleen in te zetten op noodzakelijke VTH-werkzaamheden middels risico gestuurde prioritering. De huidige omstandigheden hebben geleid tot de volgende visie:

'Middels een professionele organisatie met deskundige en betrokken medewerkers wordt op kwalitatieve, resultaatgerichte en samenhangende wijze uitvoering gegeven aan VTH-taken voor behoud van een veilige, gezonde, leefbare en duurzame fysieke leefomgeving.

Hierbij wordt uitgegaan van gedeelde verantwoordelijkheid en wederzijds vertrouwen. Door risico gestuurd naar VTH-taken te kijken, wordt prioritering aangebracht in het noodzakelijk uit te voeren werk met beperkt beschikbare capaciteit'

2.3 Doelen

Tenslotte wordt deze visie opgedeeld, uitgewerkt en toegelicht in concrete VTH-doelen voor onze gemeente:

Betrokkenheid, gedeelde verantwoordelijkheid en wederzijds vertrouwen

Het tijdig en correct betrekken van relevante lokale partijen draagt bij aan de kwaliteit en effectiviteit van VTH-werkzaamheden. In de opmaat naar de Omgevingswet zullen burgers en bedrijven daarom meer worden betrokken bij de uitvoering van VTH-taken. Hierbij is gedeelde verantwoordelijkheid tussen overheid en de samenleving een terugkerend thema:

- Burgers en bedrijven zullen in de toekomst meer eigen verantwoordelijkheid moeten dragen voor de activiteiten die ze uitvoeren en de mogelijke negatieve effecten die deze activiteiten hebben op de kwaliteit van de leefomgeving. Initiatiefnemers zijn zelf verantwoordelijk voor het indienen van complete aanvragen en het creëren van draagvlak onder belanghebbenden. Hierbij dient eventuele schade, hinder of overlast te worden voorkomen of hersteld door de uitvoerder. Bij klachten wordt van burgers verwacht om in eerste instantie onderlinge problemen zelf op te lossen.
- De overheid is verantwoordelijk voor het garanderen van een goede uitvoering van VTH-taken. Hierbij dient te worden gedacht in mogelijkheden en kansen, maar wel binnen gestelde wettelijke regels en kaders. Er wordt gewerkt volgens het 'ja, mits'-principe in plaats van een 'nee, tenzij'-principe. De samenleving verwacht daarbij een daadkrachtige overheid die duidelijkheid creëert over wat wel en niet kan en optreedt, indien nodig. Deze manier van werken vraagt om betrokken VTH-medewerkers die middels proactief en persoonlijk contact weten wat leeft binnen de lokale samenleving.

VTH-beleid Haaksbergen

Deze gedeelde verantwoordelijkheid vergt een grote mate van wederzijds vertrouwen. Aan de ene zijde vertrouwt de gemeente Haaksbergen dat haar inwoners en bedrijven de regels naleven en risico's en nadelige effecten voor de leefomgeving voorkomen. Overtredingen door gebrekkige kennis over complexe regelgeving hoeft daarbij niet noodzakelijk te leiden tot handhaving. Het is mogelijk illegale situaties gezamenlijk ongedaan te maken, door gebruik van gepaste autoriteit en goede communicatie. Bij bewust overtreden van regels en berekend gedrag dient echter te worden doorgepakt en wordt handhavend opgetreden. Aan de andere kant moet vertrouwen ontstaan vanuit burgers en bedrijven richting de gemeente middels een kwalitatieve, professionele en deskundige uitvoering van VTH-taken (zie sectie 2.3.2).

Voldoen beleidsdoelen kwaliteitsverordening

Kwaliteit staat centraal bij de uitvoering van VTH-taken en wordt geborgd middels de kwaliteitsverordening. Binnen de kwaliteitsverordening wordt gekeken naar de volgende drie beleidsdoelen:

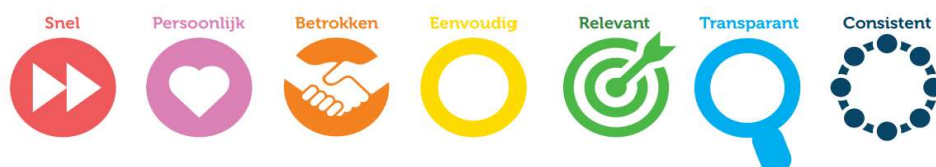
1) Uitvoeringskwaliteit producten en diensten

Uitvoeringskwaliteit is de mate waarin een product of dienst voldoet aan juridische doelen en bijdraagt aan organisatorische- en omgevingsdoelen. Als gevolg van de noodzaak tot sobere uitvoering van vergunningverlening, stelt Haaksbergen zichzelf als minimale doel om alle aanvragen binnen vergunningverlening tijdig en correct af te handelen:

- *Tijdig afhandelen* betekent dat geen van rechtswege verleende vergunningen of verbeurde dwangsommen voorkomen als gevolg van niet tijdig beslissen.
- *Correct afhandelen* betekent dat elke beschikking onderworpen wordt aan een collegiale en juridische toets. Tevens wordt een warme overdracht naar toezicht gegarandeerd middels een korte uiteenzetting van de speerpunten van de beschikking.

2) Dienstverlening

Dienstverlening is de manier waarop de organisatie (communicatie, snelheid, service etc.) met belanghebbenden (aanvragers, omgeving, klagers etc.) omgaat. Om kwaliteit structureel te borgen, dient in het verlengde van de kwaliteitsverordening ook aangesloten te worden op de dienstverleningsprincipes van de Omgevingswet (Figuur 2). Deze principes vormen de richtlijnen voor de gewenste klantbeleving. Door te voldoen aan kwaliteitsverordening en dienstverleningsprincipes, kan de gemeente Haaksbergen haar rol vervullen als professioneel en deskundig adviseur en gesprekspartner voor burgers en bedrijven. Goed opgeleide, ervaren, benaderbare en betrokken medewerkers spelen hierbij een essentiële rol.



Figuur 2: Dienstverleningsprincipes van de Omgevingswet

3) Financiën

Financiën heeft betrekking op de inzet van middelen in relatie tot de kwaliteit van geleverde producten en/of diensten. Door beperkte capaciteit zo efficiënt mogelijk in te zetten, wordt de hoogst mogelijke productie nagejaagd, waarbij een minimaal kwaliteitsniveau wordt geborgd. Dit draagt bij aan resultaatgericht werken.

VTH-beleid Haaksbergen

Voldoen beleidsdoelen per taakveld

Naast de beleidsdoelen op basis van de kwaliteitsverordening, worden ook concrete beleidsdoelen per taakveld opgesteld (Tabel 1):

Taakveld	Beleidsdoel(en)
Bouwen	Waarborgen constructieve-, bouwkundige- en brandveiligheid: prioritering voor bouwwerken met veel (minder zelfredzame) gebruikers.
Ruimtelijke Ordening	Behoud kwaliteit leefomgeving: alleen tegengaan strijdigheden bestemmingsplan die leiden tot grote mate van hinder, overlast en/of gevaar.
APV / bijzondere wetten	Waarborgen (brand)veiligheid en de algemene leefbaarheid bij evenementen.

Tabel 1: Beleidsdoelen per taakveld

Samenhangende benadering en versterkte samenwerking

Met de komst van de Omgevingswet moet rekening worden gehouden met een meer samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving. Dit vergt een integrale aanpak met intensievere samenwerking en informatie-uitwisseling tussen verschillende ketenpartners binnen het VTH-domein. Als gevolg van het groeiende capaciteitstekort worden steeds meer taken uitbesteed binnen dit netwerk van ketenpartners.

Binnen dit netwerk wil de gemeente Haaksbergen een verbindende regiefunctie vervullen. Middels een open overlegcultuur met relevante ketenpartners wil de gemeente Haaksbergen verbeterde samenwerking, informatie-uitwisseling en onderlinge afstemming realiseren. Dit draagt bij aan meer samenhang tussen de verschillende domeinen van het omgevingsrecht, het voorkomen van tegenstrijdigheden, het bevorderen van kwaliteit en maximaliseren van effectiviteit. De belangrijkste partners in het samenwerkingsnetwerk van Haaksbergen worden hieronder kort toegelicht.

Provincie Overijssel

Voor bepaalde bedrijven en activiteiten is niet de gemeente, maar de Provincie Overijssel het bevoegd gezag. De OD Twente voert sinds 2019 ook voor de provincie een groot deel van de VTH-taken uit met betrekking tot milieu. Regelmatig overleg tussen deze drie partijen is bij provinciale bedrijven daarom van groot belang. Daarnaast voert de provincie IBT uit op de uitvoering van VTH-taken door gemeenten en heeft het een coördinerende rol bij wet.

Omgevingsdienst (OD) Twente

Zoals aangegeven wordt een deel van de Wabo-taken (*basistaken 'variant 4'*) voor milieu sinds 1 januari 2019 uitgevoerd door de OD Twente namens het college. Naast het verlenen en wijzigen van milieuvergunningen, het houden van toezicht bij inrichtingen in de zin van de Wet milieubeheer (Wm), het uitvoeren taken op het gebied van bouw en sloop/asbest en het afhandelen van milieumeldingen en -klachten, heeft de OD Twente ook een adviserende taak op milieugebied. Zo adviseert de OD Twente bij geluidsaspecten voor evenementen, milieuaspecten bij omgevingsvergunningen bouw en externe veiligheidsaspecten. Daarnaast denkt de OD Twente mee bij het opstellen van nieuwe bestemmingsplannen. De OD Twente dient bij de onder haar ondergebrachte VTH-taken, te voldoen aan de KC 2.2.

VTH-beleid Haaksbergen

De gemeente Haaksbergen is zowel opdrachtgever als mede-eigenaar van de OD Twente. Vanuit het eigenaarschap neemt de wethouder van gemeente Haaksbergen deel aan het Algemeen Bestuur (AB) van de OD Twente. Vanuit dit AB wordt een Dagelijks Bestuur (DB) aangewezen, waarbinnen de gemeente Haaksbergen ook is vertegenwoordigd. Daarnaast is de gemeente Haaksbergen ook vertegenwoordigd in het opdrachtgeversoverleg OD Twente. Op ambtelijk niveau vindt met betrekking tot de uitvoering van VTH-taken regelmatig overleg plaats tussen de accounthouders van de OD Twente en de gemeente Haaksbergen.

Veiligheidsregio (VR) Twente

De VR Twente wordt ingezet voor advisering op het gebied van externe veiligheid bij de uitvoering van VTH-taken. Brandweer Twente adviseert, als onderdeel van de VR Twente, over brandveiligheid bij vergunningverlening met betrekking tot bouwen en evenementen. De Brandweer kan hierbij het advies geven wel of geen toezicht te houden en te ondersteunen bij toezicht, indien van toepassing. Daarnaast worden gecoördineerde handhavingsacties geïnitieerd, waaraan gemeentelijke toezichthouders deelnemen.

Waterschap Vechtstromen en Rijn en IJssel

De waterschappen zijn verantwoordelijk voor specifieke VTH-taken met betrekking tot water. Hierbij kan gedacht worden aan het lozen van afvalwater. De gemeente Haaksbergen heeft twee waterschappen actief op haar grondgebied: 'Vechtstromen' en 'Rijn en IJssel', waarmee regelmatig gecoördineerde acties plaatsvinden, tezamen met de OD Twente.

Openbaar Ministerie (OM) en politie

Wanneer overtredingen worden geconstateerd door gemeentelijke of andere toezichthouders, worden deze beoordeeld conform de uniforme Landelijke Handhavingsstrategie (LHS). Indien wordt besloten over te gaan tot bestuurlijke en/of strafrechtelijke handhaving, kan overleg gevoerd worden met het OM en/of politie. Dit overleg is noodzakelijk bij overtredingen in het midden- of zware segment van de LHS. Overleg in dit samenwerkingsverband is tweerichtingsverkeer, waarbij het OM en/of politie ook een signalerende functie heeft ten opzichte van de gemeente Haaksbergen.

Gemeenschappelijke gezondheidsdienst (GGD)

De GGD kan worden ingeschakeld om advies in te winnen op het gebied van medische milieukunde. Dit nieuwe discipline kijkt naar de invloed die milieuverontreiniging heeft of kan hebben op de volksgezondheid. Dit thema is de laatste jaren in Nederland een steeds grotere rol gaan spelen in het realiseren van een kwalitatieve leefomgeving. Het advies van de GGD kan helpen door gezondheidsrisico's ten gevolge van verontreinigingen te voorkomen of tenminste te beperken. Een goede uitwisseling van kennis is hierbij essentieel.

Risico gestuurde prioritering

Gezien de beperkt beschikbare capaciteit binnen de gemeente Haaksbergen, is het onmogelijk en zelfs onwenselijk overal toezicht op te houden. De rode draad bij dit VTH-beleid is daarom dat inschattingen van risico's (kans x effect) doorslaggevend zijn bij het aanbrengen van prioritering voor de uitvoering van VTH-taken. De grootte van risico's bepaalt de inzet van de beschikbare capaciteit, zodat wordt gekozen voor een meer pragmatische en resultaatgerichte aanpak. Risico's en de daarbij behorende prioritering worden bepaald aan de hand van een risicoanalyse, welke in hoofdstuk 3 nader wordt toegelicht.

3 Probleem- en risicoanalyse

In dit hoofdstuk wordt de omgeving van de gemeente Haaksbergen in kaart gebracht middels een omgevingsanalyse. Deze bestaat uit een gebiedsbeschrijving en een probleem- en risicoanalyse. Hiermee wordt inzicht gegeven in de kenmerken, identiteit, problemen en risico's van onze gemeente. Tenslotte wordt op basis van de uitgevoerde risicoanalyse, prioritering aangebracht aan de uitvoering van VTH-taken.

3.1 Gebiedsbeschrijving

De gemeente Haaksbergen telt ruim 24.000 inwoners en beslaat een oppervlakte van circa 105,50 vierkante kilometer (Bron: CBS op peildatum 1 januari 2021). Behalve de hoofdkern Haaksbergen, behoren ook de kerkdorpen Buurse en St. Isidorushoeve bij de gemeente. Tevens zijn enkele kleine buurtschappen in de gemeente gelegen, waaronder Boekelo, Brammelo, Den Braam, Eppenzolder, Harmöle, Holthuizen, Honesch, Langelo en Stepelo. De gemeente grenst in het noorden aan de Overijsselse gemeenten Hof van Twente, Hengelo en Enschede. Daarnaast vormt de grens van Haaksbergen ten zuidwesten tegelijkertijd een provinciegrens met Gelderland met daarin de gemeente Berkelland. In het zuiden en zuidoosten zijn de Duitse gemeenten Vreden en Ahaus gelegen.

Structuurvisie

De gebiedsbeschrijving en probleemanalyse worden nader toegelicht aan de hand van de '*Structuurvisie 2030 Haaksbergen: groenste dorp van Twente*'. Deze structuurvisie beschrijft hoe beleidsmatig wordt ingespeeld op de belangrijkste kenmerken, ontwikkelingen en problemen van de gemeente Haaksbergen aan de hand van de volgende negen ambities:

- 1) Verbeteren van de relatie en verzachten van overgangen tussen dorp en buitengebied.
- 2) Een sfeervol groen centrum met de Markt als stralend middelpunt.
- 3) Stimuleren van een gezonde plattelandseconomie en op peil houden van de ecologische en cultuurhistorische kwaliteiten van het buitengebied.
- 4) Versterken van de cultuurhistorische kwaliteit van de dorpsstructuur.
- 5) Benutten van de toeristische potentie van de samenhang tussen dorp en landschap.
- 6) Versterken van de veelzijdigheid van de Haaksbergse economie.
- 7) Verbreden van het aanbod aan woonmilieus.
- 8) Op peil houden en concentreren van het voorzieningenniveau.
- 9) Verduurzamen en beleefbaar maken van het watersysteem.

Het doel van de structuurvisie is om de bijzondere leefkwaliteit van Haaksbergen op niveau te houden en waar mogelijk te verbeteren. Het accent ligt daarbij voornamelijk op het versterken van de kernkwaliteiten van de gemeente, waaronder de cultuurhistorische kwaliteit en het groene karakter.

Stedelijk gebied

Haaksbergen is één van de oudere dorpen van Twente, gesticht rondom de geheiligde Sint Pancratiuskerk. Door zich de komende jaren te onderscheiden als groenste dorp van Twente met uitstekende bereikbaarheid en een voorzieningenniveau behorend bij een kleine stad, vergroot Haaksbergen haar aantrekkelijkheid. Haaksbergen is een prachtige gemeente met drie mooie dorpskernen, gelegen in een prachtig landschap, wat de gemeente aantrekkelijk maakt voor mensen om er te wonen, werken en te recreëren. Dorp en landschap kunnen elkaar hierbij versterken door ze optimaal met elkaar te verbinden.

Buitengebied

Haaksbergen is gezegend met een prachtig landschap met een buitengebied van hoge cultuurhistorische waarde en bijzondere natuurgebieden. Dit landschap is van groot belang als bestaansbron voor boeren en als uitloopegebied voor dorpsbewoners, dagjesmensen en toeristen. De gemeente Haaksbergen bevat twee Natura-2000 gebieden, namelijk het *'Buurserzand & Haaksbergerveen'* en het *'Witte Veen'*. Natura-2000 is een Europees netwerk van beschermde natuurgebieden met belangrijke flora en fauna, waarvoor verschillende beschermende maatregelen gelden.

De belangrijkste bestaande beek in Haaksbergen is de Buurserbeek (Schipbeek) ten zuiden van Haaksbergen. Vroeger een belangrijke scheepvaartverbinding tussen Deventer en Munsterland waarlangs boerenbedrijven zijn ontstaan, dient de Buurserbeek tegenwoordig vooral als populair recreatiegebied (oevers en zwemwater). Langs de beek zijn waardevolle natuur, landgoederen en recreatieparken (Scholtenhagen en Het Lankheet) gelegen. De toeristisch-recreatieve sector neemt de laatste jaren steeds meer betekenis toe, in tegenstelling tot de agrarische sector waarin het aantal arbeidsplaatsen afneemt.

Inrichtingenbestand

De gemeente Haaksbergen heeft circa 1050 actieve bedrijven geregistreerd in haar bedrijvenbestand. Ondanks de afname in arbeidsplaatsen, is het grootste gedeelte van deze bedrijven (ongeveer 350) nog altijd werkzaam in de agrarische sector. Als gevolg hiervan is plattelandsontwikkeling een belangrijk thema voor de gemeente Haaksbergen. Deze bedrijven vallen in hoofdzaak onder het werkgebied van de OD Twente. Binnen de gemeente Haaksbergen is één bedrijf gelegen, waarvoor de Provincie Overijssel bevoegd gezag is.

3.2 Probleemanalyse

Om sturing te geven aan de uitvoering van VTH-taken middels het stellen van prioriteiten, is het eerst van belang de belangrijkste aandachtspunten in kaart te brengen middels onderstaande probleemanalyse.

Stedelijk gebied: dorpskernen

Het centrum is van levensbelang voor Haaksbergen en heeft veel potentie. Echter vraagt het de nodige inspanningen om die potentie ook te benutten. In het verleden zijn teveel grootschalige ontwikkelingen ingepast in het centrum van Haaksbergen, waarbij te weinig rekening is gehouden met de kenmerkende dorpsstructuur. Hierdoor de samenhang van het historische dorpslint verbrokken geraakt. Daarnaast zijn cultuurhistorische contouren van essen en kampen rondom de kern gedeeltelijk verdwenen door 20^e eeuwse bebouwing. Het herstellen van de dorpsstructuur is een langetermijnproces dat vraagt om een helder, integraal stedenbouwkundig plan voor het gehele centrum.

Om leegstand te voorkomen en het dorpse karakter van het centrum te behouden, moet worden gewerkt aan een compacter centrum, bestaande uit een winkelgebied met een levendig marktplein. Binnen dit compacte historische lint zullen voorzieningen worden geconcentreerd, met een bestemmingsplan gefocust op horeca en kleinschalige detailhandel. De Markt moet hierbij het gezellige, sfeervolle centrum van Haaksbergen worden met voldoende ruimte voor ontmoeten en activiteiten. Daarnaast moet worden gezocht naar nieuwe invullingen en bestemmingen voor karakteristieke panden die leeg komen te staan.

VTH-beleid Haaksbergen

Naast het toevoegen van nieuwe bebouwing, moet de openbare ruimte beter worden ingericht met ruimte voor aaneensluitende groenstructuren. Zo wordt het groen van het buitengebied naar de kernen gebracht. Tevens wordt bereikbaarheid van voorzieningen in het centrum verbeterd, door het gelijkstellen van verkeersdeelnemers in winkelstraten. Doordat de auto te gast is in het centrum, wordt voorkomen dat veel anti-parkeermaatregelen moeten worden genomen.

Naast het centrum van Haaksbergen, hebben de kernen van kerkdorpen Buurse, de Veldmaat en Sint Isidorushoeve ook bijzondere cultuurhistorische, natuurlijke en ruimtelijke kwaliteiten. Gelegen tussen twee lager gelegen beekdalen, kenmerkt Buurse zich als een uniek dorp opgedeeld in twee kernen. Uitbreidingsplannen om beide kernen aaneen te bouwen zijn in het verleden onwenselijk geacht, waardoor beperkte uitbreiding mogelijk is. Kerkdorpen Sint Isidorushoeve en de Veldmaat zijn recenter ontstaan rondom de Sint Isidoruskerk en Bonifatiuskerk. De Veldmaat is in de afgelopen decennia vastgegroeid aan het centrum van Haaksbergen, maar met behoud van haar eigen kloppend hart. Met behulp van de provincie Overijssel is de laatste jaren gewerkt aan mogelijkheden om de dorpsharten van de Veldmaat en Sint Isidorushoeve te versterken. Om de leefbaarheid van dorpen te garanderen, is het van groot belang dat de centrale voorzieningen van Haaksbergen goed bereikbaar zijn voor alle inwoners. Met de komst van de nieuwe N18, moet vooral voor Sint Isidorushoeve de bereikbaarheid worden gewaarborgd.

Stedelijk gebied: industriële ontwikkeling

De komst van de textielindustrie rond 1860 heeft zowel de functie als het aanzicht van Haaksbergen drastisch veranderd. Haaksbergen werd aangesloten op het spoor, waarlangs fabrieken werden gebouwd. Deze fabrieken zijn in de loop der jaren uitgegroeid tot een lint van bedrijventerreinen, waaronder het Varck, Brammelo, West en Oost. Deze bedrijventerreinen zijn nog altijd gelegen middenin het dorp, ondanks dat het oorspronkelijke spoor al een lange tijd is afgebroken. Aan de noordkant is tevens het bedrijventerrein Stepelo in ontwikkeling. Toen de textiel fabrieken verdwenen, vestigden zich andere bedrijfstakken in Haaksbergen. Tegenwoordig kennen de sectoren groot-detailhandel, autoreparatie, industrie en bouw het grootste aantal arbeidsplaatsen.

Voor de toekomst heeft Haaksbergen als doel de ruimte op bestaande bedrijventerreinen duurzaam te benutten. Door het kwaliteitsniveau van verouderde bedrijventerreinen te verhogen en op peil te houden, worden bestaande bedrijven verleid om op de bestaande locatie uit te breiden of te vernieuwen. Bij deze herziening van bedrijventerreinen wordt rekening gehouden met het implementeren van recreatieve routes, groengebieden en een zachte groene overgang van industriegebieden naar woonwijken om overlast te voorkomen.

De komende jaren wordt sterk ingezet op de ontwikkeling van een duurzaam bedrijventerrein op het Stepelerveld, gelegen ten noorden van bedrijventerrein Stepelo. Hierbij wordt gestreefd naar een BREEAM gebiedscertificaat van vier sterren. Haaksbergen kan zich met een duurzaam bedrijventerrein onderscheiden in de regio, maar moet waken dat lokale ondernemers niet worden afgestoten door te hoge eisen op het gebied van duurzaamheid. Vanuit een onzeker toekomstperspectief is het van belang om het Stepelerveld fasegewijs te ontwikkelen, waarbij wordt aangesloten op bestaande landschappelijke structuren. Bij de ontwikkeling van het Stepelerveld zal rekening worden gehouden met groene recreatieve routes. Tenslotte wil de gemeente Haaksbergen een faciliterende rol spelen in het uitbreiden van het bedrijventerrein aan de Rietmolenweg, ten zuiden van Sint Isidorushoeve.

Buitengebied: plattelandsonwikkeling

Voor de kwaliteit van het buitengebied is een gezonde plattelandseconomie van groot belang. Het merendeel van inrichtingen in Haaksbergen zijn werkzaam in de agrarische sector. De laatste jaren wordt deze sector echter geconfronteerd met een afname in het aantal beschikbare arbeidsplaatsen. Op dit moment staat de landbouw onder druk door lage prijzen, hoge concurrentie en wet- en regelgeving. Veel agrarische gebouwen in het buitengebied van Haaksbergen hebben de afgelopen jaren hun functie verloren. De verwachting is dat deze ontwikkeling doorzet en meer agrarische bedrijven hun activiteiten zullen staken. Hiermee komt de vitaliteit van het buitengebied ook onder druk te staan, omdat jongeren als gevolg van een gebrek aan werkgelegenheid in toenemende mate wegtrekken uit het landelijke gebied.

De gemeente Haaksbergen wil de komende jaren de ingeslagen weg voortzetten, door particulieren en bedrijven in het buitengebied meer ruimte te bieden voor economische initiatieven om hun erf te (her)ontwikkelen. Denk hierbij aan schaalvergroting en intensivering van agrarische bedrijven in het landbouwonwikkelingsgebied en een verbreding van de plattelandseconomie naar recreatie en toerisme, kleinschalige bedrijvigheid en lokale energieproductie in verwevings- en extensiveringsgebieden. Voor vrijgekomen agrarische bedrijfsgebouwen worden mogelijkheden geboden voor afwijkende activiteiten. Deze initiatieven moeten niet ten koste gaan van het kleinschalige karakter en kwaliteiten van het buitengebied of leiden tot verrommeling. Middels het faciliteren van bedrijven en particulieren wordt geprobeerd het landelijke gebied vitaal te houden, waarbij onderwerpen als ondermijning en asbest gelijktijdig worden aangepakt. Haaksbergen wil gezamenlijk met andere gemeenten in Zuid-West Twente hiervoor nieuw beleid vaststellen

Zoals eerder aangegeven, zijn in het buitengebied van de gemeente Haaksbergen ook twee natuurgebieden van internationale allure gelegen: *'Buurserzand & Haaksbergerveen'* en het *'Witte Veen'*. Deze gebieden zijn kwetsbaar en dienen te worden beschermd door het ontwikkelen van ecologische bufferzones en verbindingzones. Daarnaast is de cultuurhistorische kwaliteit en herkenbaarheid van het landschap van Haaksbergen de afgelopen decennia teruggelopen. Het karakteristieke onderscheid tussen oude ontginningen (essen/kampen) en jonge ontginning (velden) is vervaagd, inclusief bijbehorende beekdalen. Bij toekomstige ontwikkelingen dient rekening te worden gehouden met de herkenbaarheid van het landschap.

Vrijtijdseconomie

De toeristisch-recreatieve sector wordt een steeds belangrijkere bron voor werkgelegenheid en de lokale economie in Haaksbergen, terwijl het aantal arbeidsplaatsen in andere sectoren afneemt. De toeristisch-recreatieve sector biedt dus perspectief. De grootste toeristische aantrekkingskracht van Haaksbergen ligt in haar prachtige buitengebied met hoge natuurwaarden en goede recreatieve routestructuren.

Ondanks het hoge voorzieningenniveau voor dagrecreatie (Museum Buurtspoorweg, landgoed het Lankheet, recreatiepark Scholtenhagen, recreatiebad De Wilder en golfclub het Langeloo), ontbreekt een duidelijk imago. Het toerisme in Haaksbergen is momenteel sterk gericht op het buitengebied, waarbij de dorpskern vaak wordt vergeten.

Het aantrekkelijker maken van het centrum in combinatie met het vergroten van samenhang tussen toeristisch-recreatieve voorzieningen in het dorp en het buitengebied kan leiden tot een groter aantal bezoekers. Dit effect kan worden versterkt middels toegesneden gebiedspromotie. Naast het centrum zijn de gebieden Scholtenhagen en de Zoutmarke specifieke aandachtsgebieden die versterkt moeten worden.

Woningbouw (bestaand en nieuw)

Na tijden van grote groei in bevolking en de woningvoorraad van Haaksbergen, staan de komende jaren in het teken van bevolkingskrimp. De afname van de bevolking betekent echter niet dat minder woningen gebouwd hoeven worden. Ondanks de bevolkingskrimp wordt namelijk een toename in huishoudens verwacht als gevolg van vergrijzing en individualisering. Dit vraagt om veel aanpassingen en diversificatie van de bestaande woningvoorraad. Hierbij moet meer aandacht komen voor kleinere, betaalbare woningen. Daarnaast is aandacht nodig voor de levensloopbestendigheid van woningbouw. Voor een passend woningaanbod, is de komende jaren gekozen voor vraaggestuurde in plaats van aanbodgestuurde woningbouw. Zo wordt tevens flexibel omgegaan met de onzekerheid rondom toekomstige ontwikkelingen.

De komende periode zullen diverse inbreidingslocaties voor woningbouw worden ontwikkeld rondom het centrum van Haaksbergen. De grootste ontwikkeling hierbij is de herbestemming van het Odink en Koenderink terrein tot woningbouwlocatie. Hierbij moet voldoende ruimte worden gegeven voor groen en de herstel van de dorpsstructuur. Ook is Buurse vind kleinschalige woningbouwplaats plaats om te voorzien in de eigen behoefte. Leefbaarheid in het dorp staat daarbij voorop. Ondanks beschikbare ruimte, komt woningbouw in Sint Isidorushoeve moeilijk op gang. De ambitie is aanwezig om op termijn nieuwbouw in Sint Isidorushoeve een impuls te geven, zodat in woningbehoefte kan worden voorzien in de vorm starters- en seniorenwoningen. In het buitengebied kan alleen op beperkte schaal woningen worden toegevoegd op basis van de regeling Rood-voor-Rood. Hierbij is de vraag voornamelijk gericht op woon-, zorg- of dagopvangplekken.

Overgang dorpskernen en buitengebied

Om alle bovenstaande ontwikkelingen optimaal te benutten, is het voor Haaksbergen van essentieel belang om een zachte harmonieuze overgang te realiseren van het dorp naar het landschap. De dorpsranden zijn de plekken waar de grootste ontwikkelingen plaatsvinden en staan daarom centraal. Door dorpskernen en het buitengebied beter op elkaar te laten aansluiten, zullen ze elkaar wederzijds versterken op het gebied van aantrekkelijkheid, werkgelegenheid en toerisme.

De laatste decennia zijn in Haaksbergen drie ringwegen aangelegd die bepalend zijn geweest voor de stedelijke ontwikkeling. Het dorp werd volgebouwd tot aan de ringweg zonder aandacht voor landschappelijke inpassing, waarop vervolgens een nieuwe ringweg werd aangelegd. Hoewel de ringwegen hebben bijgedragen aan een betere bereikbaarheid, blokkeren deze infrastructurele elementen de ruimtelijke overgang van dorp naar landschap, doorbreken ze de stedenbouwkundige lintenstructuur en doen ze afbreuk aan de dorps sfeer. Kenmerkend voor een dorp is juist een hele sterke relatie tussen bebouwde kom en buitengebied. Het dorp is hierbij onderdeel van het landschap. Niet de ringwegen, maar de radiale wegenstructuur van Haaksbergen met bijbehorende kleinschalige lintbebouwing komt voort uit het landschap en is één van de belangrijkste dragers van de identiteit van het dorp.

Om hierop in te spelen, worden de harde dorpsranden de komende jaren verzacht door het aanbrengen van groene overgangsmilieus met kleinschalige woningbouw of bedrijvigheid langs de radiaalwegen, die dienen als dorpslinten tussen het centrum en de omliggende dorpen en steden. Op plaatsen waar nieuwe ontwikkelingen plaatsvinden, worden deze dorpslinten benadrukt als groene entrees die de landschappelijke sfeer van het buitengebied naar binnen halen. Een voorbeeld is de verbouwing van de Kolenbranderweg tot groente entree vanaf de nieuwe N18. De aanleg van de nieuwe N18 leidt tevens tot verminderde verkeersbewegingen op de radiaalwegen Enschedesestraat en Eibersestraat, wat kansen biedt kansen om van deze verkeerswegen terug te brengen naar dorpsstraten. Deze wegen,

VTH-beleid Haaksbergen

samen met de andere dorpslinten (Hengelosestraat en Goorsestraat) worden versmald met ruimte voor groen, terwijl tegelijkertijd verkeerstechnische knelpunten bij ringwegen worden verminderd. Hierdoor wordt langzamer wordt gereden en wordt de dorps sfeer versterkt. Om de lintbebouwing te versterken, worden enkele locaties langs de radiaalwegen herontwikkeld of zal nieuwbouw plaatsvinden. Door eenvoud in inrichting, worden beheerkosten laag gehouden en gewaakt voor kapitaalvernietiging.

In de dorpskern van Haaksbergen liggen ook enkele dorpsstraten die oorspronkelijk doorliepen naar het buitengebied. Deze wegen zijn stedenbouwkundig minder belangrijk dan de historische dorpslinten, maar hebben grote waarde als recreatieverbindingen tussen het centrum en het omringende landschap. Hierbij moet worden gewerkt aan herkenbare radiaalroutes door het buitengebied, die worden gekoppeld aan recreatieve 'kernen'. Het inpassen van groene recreatieve routes door bedrijventerreinen draagt ook bij aan een zachte overgang tussen dorp en landschap.

3.3 Risicoanalyse

De laatste jaren is een landelijke tendens ontstaan om binnen het VTH-domein risicogericht te werken. Dit heeft geleid tot de opkomst van risicoanalyses binnen toezicht en handhaving. Deze risicoanalyses schatten risico's in door de grootte van mogelijke negatieve effecten van activiteiten te vermenigvuldigen met de mate van het bijbehorende naleefgedrag. Door het opstellen van een lijst van meest risicovolle activiteiten, biedt de risicoanalyse handvaten voor het maken van keuzes bij de uitvoering van VTH-taken. Hiermee dient de risicoanalyse als basis voor het stellen van doelen en prioriteiten binnen de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's (*Big 8*). Hierdoor kan beschikbare capaciteit binnen toezicht en handhaving het meest effectief worden ingezet.

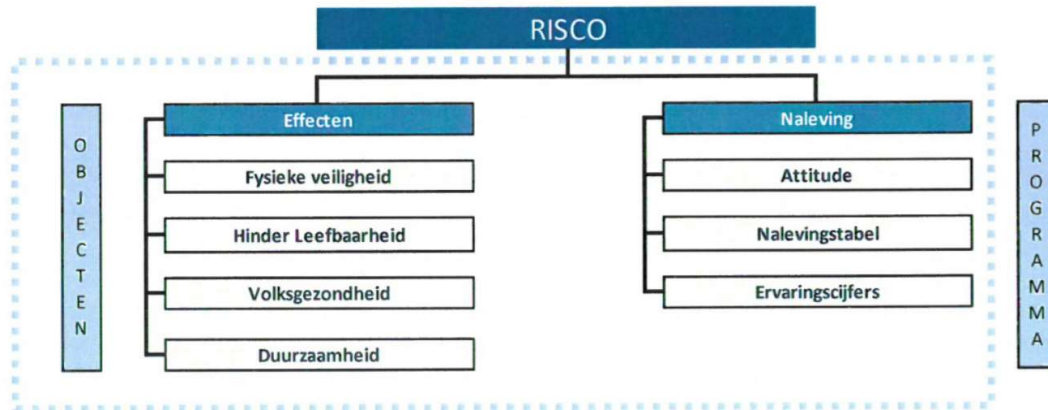
Een risicoanalyse wordt uitgevoerd met behulp van een risicomodule. In Twente gebruiken alle gemeenten en de provincie al jaren dezelfde risicomodule voor toezicht en handhaving. Deze risicomodule is echter verouderd en volstaat niet meer. Zo houdt de huidige module geen rekening met vergunningverlening, is deze niet ingesteld op de komst van de Omgevingswet en kan het onvoldoende aansluiten bij risicogerichte criteria zoals naleefgedrag. Om deze reden wordt momenteel samengewerkt door alle gemeenten binnen de provincie Overijssel om te komen tot een vernieuwd en gezamenlijke risicomodule. Deze risicomodule is primair geschikt voor taken van de Omgevingsdienst (*basistaken variant 4*), met de mogelijkheid deze ook toe te passen op andere VTH-taken onder de Wabo (*thuisstaken*). De gemeente Haaksbergen zal ook voor haar lokale thuisstaken aansluiting zoeken met deze nieuw te ontwikkelen risicoanalyse.

Alle gemeenten in Twente en IJsselland, de provincie Overijssel en de Omgevingsdiensten Twente en IJsselland worden betrokken bij de voorbereidingen van de nieuwe risicoanalyse, waarvan wordt verwacht dat deze 2021 wordt aangeleverd. Tot het moment van vaststellen van de nieuwe risicoanalyse, wordt voor het UP2021 gebruik gemaakt van een aangepaste en vereenvoudigde versie van de oude risicomodule (Figuur 3). Deze module dient als praktisch alternatief voor toezicht op bouwen, RO en APV/bijzondere wetten. Deze tijdelijke risicoanalyse is opgesteld in samenwerking met adviseurs van de OD Twente in het kader van het '*Verbeterplan VTH gemeente Haaksbergen*'.

VTH-beleid Haaksbergen

Zoals aangegeven in Figuur 3, worden risico's in deze risicoanalyse ingeschat volgens de volgende internationaal geaccepteerde en veelgebruikte standaardformule:

$$\text{Risico} = (\text{negatief}) \text{ effect} \times \text{kans}$$



Figuur 3: Risicomodule

3.3.1 Effect

Onder *negatief effect* worden alle mogelijke gevolgen bedoeld die ontstaan vanuit een overtreding van wettelijke voorschriften. Negatieve maatschappelijke effecten zijn onderverdeeld in de vier thema's zoals benoemd in onze missie (sectie 2.2):

- 1) Fysieke veiligheid
- 2) Volksgezondheid
- 3) Leefbaarheid
- 4) Duurzaamheid

Deze thema's zijn zowel toepasbaar op het taakveld Bouwen en RO (Tabel 2), als op het taakveld APV/Bijzondere wetgeving (Tabel 3). Voor ieder taakveld zijn de thema's nader gedefinieerd en uitgewerkt in enkele variabelen. Dit leidt dus tot twee taakvelden met overeenkomende thema's en definities, maar met afwijkende variabelen omwille van de verschillende aard van de taakvelden. Voor ieder thema wordt op basis van de gestelde variabelen een score toegekend. Het gemiddelde van alle scores per thema bepaalt uiteindelijk de grootte van het effect van de desbetreffende activiteit.

Thema's	Definitie	Uitwerking variabelen
Fysieke veiligheid	Levensbedreigende situaties met lichamelijk letsel, al dan niet dodelijk.	<ul style="list-style-type: none"> • Aantal personen in gebouw • Complexiteit van de constructie • Brandveiligheidseisen
Hinder leefbaarheid	Teruggang kwaliteit leefomgeving, inclusief overlast en klachten.	<ul style="list-style-type: none"> • Geen variabelen
Volksgezondheid	Aantasting van de gezondheid van mensen op de (middel)lange termijn.	<ul style="list-style-type: none"> • Toegankelijkheid bouwlocatie • Ventilatie • Daglicht
Duurzaamheid	Aantasting natuur of belasting milieu	<ul style="list-style-type: none"> • Duurzame constructie • Energie eisen

Tabel 2: Definities en uitwerking variabelen van thema's negatieve effecten – Bouwen/RO

VTH-beleid Haaksbergen

Thema's	Definitie	Uitwerking variabelen
Fysieke veiligheid	Levensbedreigende situaties met lichamelijk letsel, al dan niet dodelijk.	<ul style="list-style-type: none"> • Aantal personen • Gevaarlijke stoffen • Aanwezigheid bouwwerken
Hinder leefbaarheid	Teruggang kwaliteit leefomgeving, inclusief overlast en klachten.	<ul style="list-style-type: none"> • Geluidhinder • Geurhinder • Verkeer aantrekkende werking • Afval
Volksgezondheid	Aantasting van de gezondheid van mensen op de (middel)lange termijn.	<ul style="list-style-type: none"> • Gebruik verdovende middelen • Drankgebruik
Duurzaamheid	Aantasting natuur of belasting milieu	<ul style="list-style-type: none"> • Aantasting woongenot • Verstoring natuur

Tabel 3: Definities en uitwerking variabelen van thema's negatieve effecten – APV/bijzondere wetten

3.3.2 Kans

Om het uiteindelijke risico te bepalen is het van belang de score van negatieve effecten te vermenigvuldigen met de *kans* dat deze effecten optreden. De score bij kans wordt bepaald op grond van de verwachte overtredingskans van de regels die van toepassing zijn op de huidige handavingsinspanning. Om dit te bepalen is ook kans, evenals effect, opgedeeld in verschillende thema's. In tegenstelling tot effect, zijn de thema's en variabelen voor kans uniform opgesteld voor alle taakvelden (Bouwen, RO en APV/bijzondere wetten), omdat ze algemeen toepasbaar zijn.

3.3.3 Scores

Per taakveld wordt voor ieder thema (behorend bij effect of kans) een score toegekend aan de activiteit op basis van de bij dat thema behorende variabelen. Deze score loopt van één tot vijf, zoals uitgewerkt in Tabel 4. Uiteindelijk wordt per taakveld voor zowel effect als kans, de gemiddelde score berekend van alle thema's. De twee gemiddelde scores (effect en kans) worden vervolgens vermenigvuldigd om een totaalscore te bepalen die het risico bepaalt.

Effect/Kans	1: Heel klein	2: Klein	3: Gemiddeld	4: Groot	5: Heel groot
-------------	---------------	----------	--------------	----------	---------------

Tabel 4: Gradaties van kansen en effecten

De risicoanalyse is in een kennissessie ingevuld, welke is weergegeven in bijlage 1. Op basis van de analyse zijn dit de grootste risico's in de gemeente Haaksbergen:

- Evenementen cat. C;
- Veiligheidsaspecten bouwwerken gevolgklasse 2/3;
- Toezicht illegale bouw;
- Evenementen cat. B;
- Toezicht publiek domein;
- Toezicht strijdig gebruik bestemmingsplan.

VTH-beleid Haaksbergen

De bovenstaande risico's leiden tot de volgende reële risico's:

Bouw	Instorting, gevaar bij brand/ontruiming, ongezonde woningen, overlast illegale bouw, onvoldoende duurzame gebouwen.
RO	Ondermijnende activiteiten, overlast (verkeerd gebruik) procedurefouten, verstening.
APV	Gevaarlijke situaties bij evenementen, verminderde leefbaarheid, klachten en HH verzoeken.
Algemeen	Onjuiste en niet tijdige besluiten, schadeclaims, imagoschade, niet voldoen aan KC 2.2., toename klachten en handhavingsverzoeken.

3.4 Prioriteiten

Gebaseerd op de uitkomsten van de risicoanalyse en de daaruit voortvloeiende rangschikking van activiteiten, kan vervolgens prioritering worden aangebracht aan de uitvoering van VTH-taken. Door deze risicogerichte prioritering kan de beperkt beschikbare capaciteit op een weloverwogen, gerichte en effectieve manier worden ingezet. Hierbij wordt top-down gewerkt, waarbij inspanningen afnemen naarmate het gekwantificeerde risico afneemt. De onderstaande lokale prioritering voor de taakvelden Bouwen, RO en APV/bijzondere wetten is, zoals eerder aangegeven, flexibel. Dit houdt in deze prioritering jaarlijks kan worden aangepast bij het opstellen van het UP, eventueel naar aanleiding van resultaten de evaluatie van het voorgaande jaarverslag.

3.4.1 Van risico naar scenario's

De ingevulde risicoanalyse geeft richting aan de benodigde inzet. Deze inzet is in scenario's vertaald. Bij de scenario's hebben we de aantallen van de afgelopen drie jaren uit de gemeente Haaksbergen gebruikt om de werkvoorraad te bepalen. Het laatste deel bestaat eruit om de werkvoorraad te combineren met normuren. Er is gebruik gemaakt van landelijke normuren, dit schets een ideaal beeld van de inzet. Daarnaast is een analyse gemaakt van het gemiddelde dat in Twente wordt gehanteerd. Tenslotte is gekeken naar de uren conform het besturingsmodel zoals vastgelegd in het VTH beleid uit 2015 van Haaksbergen. Deze drie scenario's zijn afgezet tegen de werkelijke inzet zoals die anno 2020 beschikbaar is, zie voor de samenvatting onderstaande tabel.

VTH-beleid Haaksbergen

	Ideaal	Twents	O.b.v. besturingsmodel	Haaksbergen werkelijk
Bouw	12	7,9	6,6	4
- vergunningverlening	6	3,4	3	3
- toezicht	4	3,5	2,9	% van 2 fte
- juridische ondersteuning	2	1	0,7	0
RO	3	2,1	1,4	0,5
- vergunningverlening	1	0,8	0,5	0
- toezicht	1	0,8	0,5	% van 2
- juridische ondersteuning	1	0,5	0,4	0
APV	8	7,5	6,4	4,28
- vergunningverlening	3	3	2,52	1,78
- toezicht (boa domijn 1 + DHW)	4	4	3,68	2,5
- juridische ondersteuning	1	0,5	0,2	0
Juridisch bouw- en woningtoezicht	3	1,7	1,2	0,5
- klachten	2	1	0,7	0
- handhavingsverzoeken				
- toezicht	1	0,7	0,5	% van 2 fte
Administratie	3	2	2	2
- ondersteuning op VTH totaal	3	2	2	2
Totaal	29	21,2	16,2	11,28

Let op:

In deze tabel is geen rekening gehouden met projecten VTH zoals invoering Omgevingswet, beleidsontwikkeling en deelname beleidsatelier.

Deze tabel is besproken in een werksessie met de portefeuillehouders en gemeentesecretaris in november 2020. Ingezoomd is op de grootste verschillen in de regio en er is richting gevraagd voor de verdere uitwerking. Gevraagd is om een nieuw scenario te maken die niet uitgaat van het besturingsmodel, maar geënt is op de laatste maatschappelijke ontwikkelingen en zoveel mogelijk eigen verantwoordelijkheid en vertrouwen. Dit sluit aan bij de Toekomstvisie Haaksbergen 2030 waarbij ingezet wordt om ambities gezamenlijk als tot stand te brengen. Er is wel onderkent dat het huidig niveau van formatie te laag is, maar gezocht moet worden naar wat het nieuwe ambitieniveau zal moeten zijn.

3.4.2 Maatschappelijke ontwikkelingen

In navolging op de werksessie, zijn in deze paragraaf de relevante maatschappelijke ontwikkelingen beschreven. Hierbij bestaan twee maatschappelijke ontwikkelingen die het meeste van invloed zijn op het ambitieniveau met betrekking de vergunningverlening en het toezicht van de taakvelden Bouw, RO en APV.

Ten eerste staan we aan de vooravond van enkele grote wetswijzigingen. De invoering van de Omgevingswet en de Wet Kwaliteitsborging Bouw (Wkb) leiden tot een andere rol van de (lokale) overheid. De toetsende rol wordt verder losgelaten. Initiatiefnemers moeten zelf meer in de directe omgeving op zoek naar draagvlak en een groot gedeelte van de technische toets van bouwwerken gaat naar marktpartijen. Dit zorgt naar verwachting voor een verlichting van de werkdruk. Natuurlijk brengt de regelgeving ook nieuwe uitdagingen met zich mee, die meer tijd kosten, zoals regievoeren en het instellen van bijvoorbeeld een Omgevingstafel, die dit effect gedeeltelijk dempt.

Een tweede maatschappelijke ontwikkeling is de steeds toenemende mogelijkheid die digitalisering met zich meebrengt. Met name bij het toezicht kan op basis van data-analyse beter worden ingeschat in welke mate naleefgedrag bestaat en op welke onderdelen het

VTH-beleid Haaksbergen

toezicht eventueel verminderd kan worden. Hierbij kan aangesloten worden bij landelijke data die voorhanden is bij ministeries en kennisinstituten. Ook bij de uitvoering van toezicht zelf kan gebruik gemaakt worden van automatisering. Opsporing van illegale bouw of sloop kan bijvoorbeeld geautomatiseerd via satellietgegevens. Dit leidt tot het efficiënter inzetten van de capaciteit. Hierdoor kan structurele formatie vervangen worden door (incidentele) middelen voor projecten zoals hierboven beschreven. Belangrijk is wel dat hierin een balans wordt gemaakt waarbij niet alleen de voordelen van automatisering worden gemarkeerd, maar ook enige budgetten worden gecreëerd voor ondersteuning.

3.4.3 Uiteindelijke scenario 'Vertrouwen'

In deze paragraaf combineren we de getalsmatige vergelijking uit 3.4.1 met de maatschappelijke ontwikkelingen uit paragraaf 3.4.2 met de uitdrukkelijke wens voor eigen verantwoordelijkheid zoals in de visie uit paragraaf 2.2 is verwoord. Dit leidt tot een volgend 'Vertrouwen' scenario. De gemeente Haaksbergen geeft vertrouwen aan haar inwoners en bedrijven. Andersom mogen zij de gemeente vertrouwen, die excessen voorkomt en een basisniveau van vergunningverlening, toezicht en handhaving garandeert. De getalsmatige onderbouwing is vervolgens door middel van 'expert judgement' geverifieerd tussen lokale medewerkers van de gemeente Haaksbergen en medewerkers van de Omgevingsdienst Twente. Uiteindelijk leidt dit tot onderstaande tabel met uitgangspunten voor de formatieve invulling¹. Voor de volledigheid is deze afgezet tegen de werkelijke bezetting uit 2020.

	Haaksbergen werkelijk	Vertrouwen-scenario
Bouw	4	5
- vergunningverlening	3	3
- toezicht	% van 2 fte	1
- juridische ondersteuning	0	1
RO	0,5	1
- vergunningverlening	0	0,33
- toezicht	% van 2	0,33
- juridische ondersteuning	0	0,33
APV	4,28	5
- vergunningverlening	1,78	2
- toezicht (boa domijn 1 + DHW)	2,5	2,5
- juridische ondersteuning	0	0,5
Juridisch bouw- en woningtoezicht	0,5	1
- klachten	0	0,5
- handhavingsverzoeken		
- toezicht	% van 2 fte	0,5
Administratie	2	2
- ondersteuning op VTH totaal	2	2
Totaal	11,28	14

¹ Let op! Deze formatie gaat uit van inwerkingtreding van de Wkb. Wanneer invoering uitgesteld wordt moet een separate keuze gemaakt worden over toetsing en toezicht gevolgklasse I.

VTH-beleid Haaksbergen

Op basis van het Vertrouwen-scenario ontstaat een situatie waarbij in Haaksbergen de komende jaren kan worden gewerkt om de doelstelling uit dit beleid te halen. De inzet reflecteert een gezonde balans tussen ruimte en vertrouwen geven aan de samenleving en het nemen van verantwoordelijkheid als lokale overheid. Uiteraard is de kans op excessen en rampen nooit uitgesloten. We hebben dat ook binnen Twente helaas meermalen ervaren. Echter geeft deze inzet een passende basis voor de komende jaren. In de uitvoeringsprogramma's wordt de exacte inzet per jaar bepaald en in het jaarverslag kan gemonitord worden of de doelen daadwerkelijk worden gehaald.

4 VTH-Strategieën

Dit hoofdstuk beschrijft alle VTH-strategieën die invulling geven aan de wijze waarop de gemeente Haaksbergen haar taken uitvoert om de gestelde doelen te realiseren. Een overzicht van alle strategieën wordt weergegeven in Figuur 4.



Figuur 4: Overzicht VTH-strategieën omgevingsrecht

4.1 Preventiestrategie

De preventiestrategie is een overkoepelende strategie met als doel om aantasting van de leefomgeving of het ontstaan van risico's te voorkomen. Handhaving kan erg effectief zijn bij het bevorderen van naleefgedrag en het corrigeren van ongewenste situaties, maar is vaak niet doeltreffend bij overtredingen ontstaan uit een gebrek aan kennis of informatie. De preventiestrategie probeert daarom ongewenste situaties en overtredingen te voorkomen door middel van voorlichting en heldere communicatie over de wettelijke kaders en regels waarbinnen belanghebbenden zich mogen bewegen. Bekendheid met de regels vormt immers de basis voor het naleven van regels.

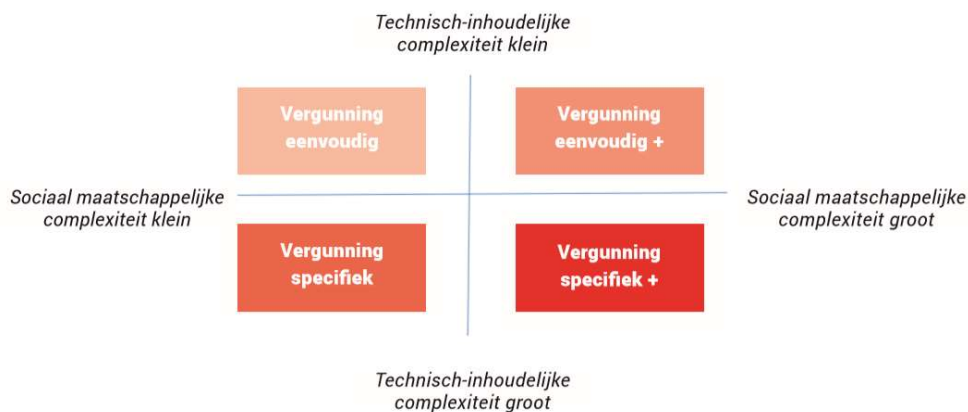
Door het vroegtijdig te betrekken, communiceren en samenwerken met belanghebbenden, wordt bewustzijn gecreëerd om zelf verantwoordelijk te dragen voor het naleven van de wet- en regelgeving. Uitgangspunt daarbij is dat de meeste initiatiefnemers en aanvragers bereid zijn te voldoen aan gestelde regels en kaders als ze daarvan tijdig en goed op de hoogte zijn gebracht. Daarom staat een professionele, klantgerichte, pragmatische en oplossingsgerichte benadering centraal bij de uitvoering van VTH-taken. Hierbij spelen het *'ja, mits'-principe* en de dienstverleningsprincipes van de Omgevingswet een essentiële rol.

4.2 Vergunningenstrategie

Als nieuw onderdeel van het VTH-stelsel, legt de vergunningenstrategie vast welke vorming van vergunningverlening bestaan en welke toetsingskaders daarbij gelden. Voor toezicht en handhaving zijn al geruime tijd strategieën in gebruik, maar voor vergunningen is dit lange tijd geen gangbare praktijk geweest. Toch is het van belang om kaders en uitgangspunten aan te brengen binnen vergunningverlening, om het kwaliteitsniveau van de diverse processen en werkzaamheden binnen dit taakveld zo hoog mogelijk te houden. Een gedegen uitvoering, waarbij wordt voldaan aan alle wettelijke eisen, verkleint risico's op bezwaar en beroep en voorkomt uitvoeringsproblemen tijdens toezicht en handhaving.

VTH-beleid Haaksbergen

Voor het bepalen van een acceptabele kwaliteit van vergunningverlening, dienen de belangen tussen de voorgenomen activiteiten en de mogelijke gevolgen voor de fysieke leefomgeving zorgvuldig te worden afgewogen. Het speelveld van de vergunningenstrategie kan worden opgedeeld in vier kwadranten, zoals schematisch weergegeven in Figuur 5. Hierbij wordt op de verticale as de technisch-inhoudelijke complexiteit weergegeven, terwijl de horizontale as de sociaal-maatschappelijke complexiteit weergeeft. De grootte van de complexiteit van beide dimensies is situatieafhankelijk en dient zorgvuldig te worden ingeschat. De mate van complexiteit bepaalt samen met de risicoanalyse het toetsingsniveau voor vergunningen en meldingen.



Figuur 5: Toetsingsmatrix vergunningenstrategie

4.3 Toezichtstrategie

Middels toezicht wordt gecontroleerd of algemene wetgeving en specifieke vergunningsvoorschriften worden nageleefd. Zo draagt toezicht bij aan verbeterd naleefgedrag, waarbij risico's op overtreding van voorschriften worden voorkomen. De toezichtstrategie beschrijft in welke mate en op welke wijze toezicht gehouden dient te worden. De toezichtfrequentie wordt bepaald door de risico gestuurde prioritering van activiteiten. Ook het toetsingsniveau van de controles op locatie wordt bepaald door de grootte van de risico's.

De wijze waarop toezicht wordt uitgevoerd wordt naast de risicoanalyse ook bepaald door vooraf opgestelde werkafspraken. Zo begint goed toezicht met een goede voorbereiding. Voor een controle dient een volledig dossieronderzoek uitgevoerd te worden, eventuele extra informatie te zijn verzameld en een controle-checklist te zijn opgesteld. Het doel van toezicht is het voorkomen, constateren en eventueel herstellen van overtredingen, waarbij onwenselijk gedrag wordt omgebogen naar wenselijk gedrag. Aangezien dit niet altijd mogelijk blijkt, kan niet worden ontkomen aan de handavingsstrategie.

4.4 Handhavingsstrategie

Indien uit toezichtcontroles overtredingen worden geconstateerd, wordt handhavend opgetreden. Om de beperkte handhavingsmiddelen zo effectief en efficiënt mogelijk in te zetten en een goede uitvoering te garanderen, wordt aangesloten bij de Landelijke Handhavingsstrategie (LHS). Door de interventiematrix van de LHS te volgen (Figuur 6), kunnen passende sanctiestappen worden ondernomen die leiden tot beëindiging van de overtreding.

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

Figuur 6: Interventiematrix LHS

VTH-beleid Haaksbergen

De LHS is het beleidskader voor bestuursrechtelijke- en/of strafrechtelijke handhaving. Hierbij is bestuursrecht voornamelijk gericht op het herstel van onwenselijke situaties, waarbij strafrecht een meer bestraffende werking heeft richting ongewenst gedrag. De interventiematrix van de LHS geeft richtlijnen voor passende vervolgstappen na het constateren van een overtreding tijdens controles. Hierdoor sluit handhaving beter aan op de beschikbare feiten, de aard van de omstandigheden tijdens de overtreding en het naleefgedrag van de overtreder per specifieke situatie. Ook garandeert de interventiematrix dat eenduidig wordt gehandhaafd, waarbij vergelijkbare interventiekeuzes worden gemaakt bij vergelijkbare overtredingen.

4.5 Gedoogstrategie

Er bestaan uitzonderlijke situaties waarin handhavend optreden niet gewenst is. In dat geval is het mogelijk om een overtreding te gedogen. Van gedogen is sprake wanneer een bestuursorgaan expliciet besluit niet handhavend op te treden tegen een bepaalde overtreding, ondanks dat dit bestuursorgaan juridisch bevoegd en feitelijk in staat is om op te treden. Gedogen is echter wel gebonden aan enkele strikte voorwaarden die zijn uitgewerkt in een landelijke gedoogstrategie, die de basis vormt voor dit VTH-beleid. Omdat het naleven van wet- en regelgeving het uitgangspunt is van dit VTH-beleid, wordt terughoudend omgegaan met gedogen. Hierbij wordt alleen gedoogd in zeer uitzonderlijke situaties waarbij op korte termijn uitzicht bestaat op het opheffen van de overtreding of op het legaliseren van de situatie.

5 Organisatie en middelen

Voor de uitvoering van VTH-taken gelden verschillende voorwaarden ten aanzien van deze organisatie en haar inrichting. Dit heeft een grote invloed hoe de beschikbare middelen voor de uitvoering VTH-taken wordt ingezet en hoe hierop wordt gemonitord.

5.1 Organisatie, rollen en mandaat

Bestuurlijke organisatie

Het college van burgemeesters en wethouders is als bevoegd gezag bestuurlijk en politiek verantwoordelijk voor VTH-taken die op het gebied van de Wabo worden uitgevoerd. Het college stelt hiervoor beleid vast en maakt deze bekend aan de gemeenteraad. Deze bevoegdheden kunnen worden (onder)gemandateerd, zoals het geval is bij de uitvoering van *'basistaken variant 4'* door de OD Twente. Dit mandaat is vastgelegd in een afzonderlijk mandaatbesluit tussen de OD Twente en de gemeente Haaksbergen. Bij het uitvoeren van mandaat hoort altijd een hoge mate van bestuurlijke sensitiviteit. Hierom dient het bevoegd gezag tijdig en adequaat door de gemandateerde directeur te worden betrokken bij eventueel gevoelige zaken.

De portefeuillehouder VTH van de gemeente Haaksbergen bewerkstelligt dat, waar nodig, op bestuurlijk niveau afstemming plaatsvindt zodat slagvaardig kan worden opgetreden. Deze afstemming vindt intern plaats binnen de gemeente Haaksbergen, of extern tussen de gemeente Haaksbergen en gemandateerde partijen. Tevens draagt de portefeuillehouder VTH verantwoordelijkheid dat beleid wordt uitgevoerd conform de visie, doelstellingen en prioriteringen zoals opgesteld in deze beleidsnota.

De gemeenteraad stelt lokaal beleid en verordeningen vast. De gemeenteraad heeft formeel geen wettelijke bevoegdheid over de wijze van uitvoering van VTH-taken, maar heeft in het kader van vergunningverlening de bevoegdheid om een verklaring van geen bedenkingen af te geven.

Er dient frequent overleg plaats te vinden tussen portefeuillehouders en de bijbehorende ambtelijke organisatie. Tijdens deze overleggen wordt gesproken over ontwikkelingen op het gebied van Wabo-taken en worden, indien nodig, (bestuurlijk gevoelige) handhavingzaken besproken. Daarnaast vindt periodiek overleg plaats over de uitvoering van VTH-taken bij de OD Twente.

5.2 Inzet middelen

De kosten die zijn gemoeid met de uitvoering van Wabo-taken, bestaan voornamelijk uit personele kosten, de gemeentelijke bijdrage in de OD Twente en Brandweer Twente en budgetten voor overige kosten (e.g. licenties en externe juridische en technische onderzoeken). Hiertegenover staan legesinkomsten, die over een langere periode niet meer dan kostendekkend mogen zijn. Hierbij dient te worden vermeld dat niet alle Wabo-taken in aanmerking komen voor dekking vanuit leges. Zo zijn onder meer de uitvoering van milieutaken, bezwaar- en beroepsprocedures, meldingen (sloop en brandveiligheid) en toezicht en handhaving van de bestaande gebouwenvoorraad uitgesloten van legesheffing. De berekening van kosten voor de Veiligheidsregio Twente en Omgevingsdienst Twente maken geen onderdeel uit van het Vertrouwen scenario. Het ambitieniveau op deze onderdelen en bijbehorende financiën gaat via het AB van de verbonden partijen.

VTH-beleid Haaksbergen

Er dienen voldoende middelen beschikbaar te zijn om de inzet uit hoofdstuk 3 te kunnen uitvoeren. Dit dient aangevuld te worden met budgetten die de organisatie in staat stelt om aanvullende onderzoeken of analyses uit te voeren. Dit plan voorziet niet rechtsreeks in een berekening waarin het verschil tussen de huidige formatie en middelen is afgezet tegen het vertrouwen scenario.

6 Kwaliteitszorg en kwaliteitsborging

De samenleving verwacht dat de overheid een professionele uitvoering geeft aan VTH-taken. Hierom zijn professionaliteit en deskundigheid opgenomen in de missie en bijbehorende doelstellingen van deze beleidsnota. De kwaliteitscriteria VTH moeten op termijn inzichtelijk maken welke kwaliteit mag worden verwacht van de gemeente en of hier aan wordt voldaan. Conform de sluitende beleidscyclus, maakt dit hoofdstuk een onderscheid tussen kwaliteit op strategisch en operationeel niveau.

6.1 Kwaliteit op strategisch niveau

De strategische kwaliteit op het gebied van VTH is vastgelegd in de kwaliteitsverordening. Deze verordening beschrijft op welke wijze de gemeente Haaksbergen aan de Kwaliteitscriteria 2.2 wil voldoen. Dit is uitgebreid beschreven onder paragraaf 1.4 bij de relevante ontwikkelingen. Na vaststelling van de kwaliteitsverordening zal getoetst worden in hoeverre de medewerkers voldoen aan de kwaliteitscriteria en eventueel welke aanvullende acties genomen moeten worden om hieraan te voldoen. Denk hierbij aan extra opleidingen en het borgen van voldoende kritische massa.

6.2 Kwaliteit op operationeel niveau

Op operationeel niveau gelden de volgende afspraken om kwaliteit te borgen:

Scheiding tussen vergunningverlening en toezicht/handhaving

Binnen elke gemeentelijke organisatie bestaat op *persoonsniveau* een functiescheiding tussen vergunningverlening enerzijds, en toezicht en handhaving anderzijds. Hierbij mogen vergunningverleners niet worden belast met toezicht en handhavingstaken en andersom. De scheiding op *persoonsniveau* geldt voor generieke deskundigheid, waarbij specialistische en juridische deskundigheden zijn gescheiden op *objectniveau*. Zo mag een specialist die advies heeft uitgebracht in het vergunningproces, geen advies opstellen voor hetzelfde dossier in het toezicht- en handhavingproces. Deze functiescheidingen waarborgen objectiviteit tijdens de uitvoering van VTH-taken, door het onmogelijk te maken dat eenzelfde persoon tweemaal een oordeel kan vellen in hetzelfde VTH-proces. Door deze scheidingen is het echter wel belangrijk dat regelmatig afstemming en overleg plaatsvindt tussen de afdelingen tijdens de overdracht van dossiers.

Efficiënte, heldere, consistente en transparante uitvoering VTH-taken

VTH dient zoveel mogelijk gestandaardiseerd worden. Door het opstellen van protocollen, werkprocessen en instructies wordt een uniforme werkwijze gegarandeerd. Om willekeur en rechtsongelijkheid te voorkomen, is het wenselijk om vergelijkbare situaties gelijkwaardig af te handelen. Een meer uniforme werkwijze leidt ook tot een voorspelbaar proces voor aanvragers en initiatiefnemers, wat op zijn beurt ook kan leiden tot verbeterd naleefgedrag. Dit werkt alleen als een uniforme werkwijze wordt gecombineerd met een actieve en heldere communicatie.

Bereikbaarheids- en beschikbaarheidsregeling

Tijdens het optreden van calamiteiten en incidenten buiten reguliere bedrijfstijden is het voor de gemeente van belang om bereikbaar te zijn voor spoedeisende klachten en/of meldingen. Hierom is in overeenstemming met het Bor een bereikbaarheids- en beschikbaarheidsregeling

VTH-beleid Haaksbergen

opgesteld, zodat de gemeente Haaksbergen bij calamiteiten of incidenten alert en doeltreffend kan reageren. Deze regeling is afgestemd met de bereikbaarheidsregeling van de OD Twente.

Roulatiesysteem

De gemeente dient conform het Bor en de KC 2.2 te beschikken over een roulatiesysteem bij objecten, partijen en inrichtingen waarbij frequent en intensief controles worden uitgevoerd. De gemeente heeft middels het uniforme VTH-beleid Twente afspraken gemaakt over het toepassen van een roulatiesysteem. Voor het gemeentelijk bouwtoezicht worden de rayons van bouwinspecteurs begin 2021 gerouleerd.

Monitoring en registratie

Om onze beperkt beschikbare capaciteit zo effectief mogelijk in te zetten, heeft Haaksbergen zich voorgenomen om meer informatie gestuurd haar VTH-prioriteiten te bepalen. Middels goede monitoring en registratie kan worden beoordeeld of de beleidsdoelstellingen en de geplande werkzaamheden uit het uitvoeringsprogramma zijn behaald. Gegevens moeten periodiek opvraagbaar zijn voor zowel managementdoeleinden (interne sturing VTH-taken) als voor verantwoording aan het college, de gemeenteraad en externe toezichthouders. Hiermee wordt ook invulling gegeven aan een aantal belangrijke eisen uit de KC 2.2

Bijlage 1 Score Risicoanalyse

Onderwerpen	Thema's												Totaal score
	Fysieke veiligheid			Hinder leefbaarheid			Volksgezondheid			Duurzaamheid			
	Effect	Kans	Subtotaal	Effect	Kans	Subtotaal	Effect	Kans	Subtotaal	Effect	Kans	Subtotaal	
Bouw													
<i>Gevolgklasse 1 - technische toets / toezicht</i>													
- Veiligheid	4	3	12	2	2	4	2	2	4	1	1	1	21
- Gezondheid	2	2	4	2	2	4	3	2	6	1	1	1	15
- Bruikbaarheid	2	2	4	2	2	4	2	2	4	1	2	2	14
- Energiezuinigheid & milieu	1	2	2	1	2	2	2	2	4	4	2	8	16
<i>Gevolgklasse 2/3 - technische toets / toezicht</i>													
- Veiligheid	5	4	20	2	2	4	2	2	4	1	1	1	29
- Gezondheid	2	2	4	2	2	4	4	3	12	1	1	1	21
- Bruikbaarheid	2	2	4	2	2	4	4	2	8	1	2	2	18
- Energiezuinigheid & milieu	1	2	2	1	2	2	3	2	6	4	3	12	22
<i>Toezicht bouw (gevolgklasse 2/3)</i>													
- Veiligheid	5	4	20	2	2	4	2	2	4	1	1	1	29
- Gezondheid	2	2	4	2	2	4	4	3	12	1	1	1	21
- Bruikbaarheid	2	2	4	2	2	4	4	2	8	1	2	2	18
- Energiezuinigheid & milieu	1	2	2	1	2	2	3	2	6	4	3	12	22
<i>Toezicht bouw overig illegale bouw</i>													
Welstand	3	3	9	3	2	6	3	3	9	2	2	4	28
<i>Melding bouw gereed - WKB</i>													
Slopmelding/vergunning (* excl. Asbest)	1	1	1	2	2	4	1	1	1	1	1	1	7
Reclamevergunning	3	2	6	3	2	6	2	2	4	2	2	4	20
Monumentenvergunning	2	2	4	3	3	9	2	1	2	1	1	1	16
Brandveilig gebruik	1	1	1	3	3	9	1	1	1	1	1	1	12
	1	1	1	4	3	12	1	1	1	1	1	1	15
			0			0			0			0	0
Ruimtelijke Ordening													
<i>Strijdigheid bestemmingsplan</i>													
- Buitengebied	3	3	9	2	4	8	2	2	4	1	1	1	22
- Kernen	4	2	8	3	3	9	2	2	4	1	1	1	22
<i>Toezicht RO - overig</i>													
Aanleg vergunning	4	2	8	2	3	6	2	2	4	1	1	1	19
Ontgrondingen	1	1	1	2	2	4	1	1	1	4	2	8	14
	1	1	1	2	2	4	1	1	1	3	2	6	12
APV/Overige wetten													
<i>Evenementenvergunning</i>													
- Evenement C	5	4	20	4	4	16	3	3	9	1	1	1	46
- Evenement B	3	4	12	3	3	9	2	2	4	1	1	1	26
- Evenement A	2	2	4	2	2	4	2	1	2	1	1	1	11
<i>Toezicht evenementen</i>													
- Evenement C	5	4	20	4	4	16	3	3	9	1	1	1	46
- Evenement B	3	4	12	3	3	9	2	2	4	1	1	1	26
- Evenement A	2	2	4	2	2	4	2	1	2	1	1	1	11
<i>Kapvergunning</i>													
Stoekmelding/ontheffing	2	2	4	2	3	6	2	2	4	3	2	6	20
Standplaatsontheffing	2	1	2	2	2	4	2	2	4	2	2	4	14
Drank en Horeca vergunning	1	1	1	2	2	4	1	1	1	1	1	1	7
Explootatievergunning	2	2	4	2	2	4	3	2	6	1	1	1	15
Bibob	2	2	4	2	2	4	2	1	2	1	1	1	11
	3	3	9	3	3	9	1	1	1	1	1	1	20
<i>Toezicht publiek domein</i>													
- Parkeren (inc.stallen caravans en aanhangers)	2	2	4	4	4	16	2	1	2	1	1	1	23
- Overlast centrumgebieden (o.a. hondenpoep, zwervuil etc.)	2	2	4	4	4	16	2	2	4	1	1	1	25
- Overige handhavingstaken APV/bijzondere wetten	2	2	4	3	3	9	2	2	4	1	1	1	18

Bijlage 2 Toetsniveau's

Toetsniveau	Vergunningen	Toezicht en Handhaving
Niveau 0: Geen toets	Geen beoordeling of aan voorschriften wordt voldaan.	
	<i>Geen beoordeling aanvraag op voorschriften.</i>	<i>Geen controle op naleving voorschriften.</i>
Niveau 1: Sneltoets	Snelle beoordeling op aanwezigheid en volledigheid.	
	<i>Beoordeling indieningsvereisten. Toets op aanwezigheid en volledigheid geleverde informatie voor beoordeling (korte check op (on)juiste informatie).</i>	<i>Controle (illegale) aanwezigheid bouw- of sloopwerk, bestemming, evenement of andere activiteiten (eventueel middels vrije veld toezicht) op basis van signalen.</i>
Niveau 2: Visuele toets	Toets op volledigheid en juistheid van de uitgangspunten en op aannemelijkheid van de uitkomsten.	
	<i>Beoordeling uitgangspunten geleverde stukken op basis waarvan uitkomst wordt getoetst op aannemelijkheid. Uitkomst niet aannemelijk? Verdere toetsing.</i>	<i>Steekproefsgewijze controles op constructieve-, bouwkundige- en/of brandveiligheidsaspecten.</i>
Niveau 3: Representatieve toets	Volledige toets op enkele representatieve en belangrijke onderdelen.	
	<i>Elk aspect beoordeeld op juistheid en volledigheid uitgangspunten en aannemelijkheid uitkomsten. Op de belangrijkste onderdelen worden berekeningen gecontroleerd/nagerekend.</i>	<i>Representatieve controle van constructieve-, bouwkundige- en/of brandveiligheidsaspecten. Steekproefsgewijze controles op veiligheid, gezondheid, en hinder leefbaarheid.</i>
Niveau 4: Integrale toets	Volledige integrale toets op volledigheid en juistheid van alle aspecten.	
	<i>Samenhangende beoordeling van alle aspecten, waarbij alle uitgangspunten worden gecontroleerd op volledigheid en juistheid, alle uitkomsten worden gecontroleerd en alle berekeningen worden nagerekend.</i>	<i>Alomvattende controles op alle te controleren onderdelen.</i>

VTH-beleid Haaksbergen

Onderwerpen	Totaal score	Toetsniveau's		
		Haaksbergen werkelijk (11,28 Fte)	Vertrouwen scenario (14 Fte)	Gemiddeld Twents (21,2 Fte)
Bouw				
<i>Gevolgsklasse 1 - Ruimtelijke toets / toezicht</i>				
- Planologische toets	-	2	3	3
- Toezicht n.a.v. constatering private toetser	-	0	2	3
<i>Gevolgsklasse 2/3 - technische toets / toezicht</i>				
- Veiligheid	29	1	2	3
- Gezondheid	21	0	1	2
- Bruikbaarheid	18	0	1	2
- Energiezuinigheid & milieu	19	0	1	2
<i>Toezicht bouw (gevolgsklasse 2/3)</i>				
- Veiligheid	29	2	3	3
- Gezondheid	21	1	2	3
- Bruikbaarheid	18	1	2	3
- Energiezuinigheid & milieu	19	0	1	2
<i>Toezicht bouw overig illegale bouw</i>	28	0	1	2
<i>Welstand</i>	7	3	3	3
<i>Melding bouw gereed - WKB</i>	20	0	1	2
<i>Slopmelding/vergunning (* excl. Asbest)</i>	16	1	1	2
<i>Reclamevergunning</i>	12	0	0	2
<i>Monumentenvergunning</i>	15	0	1	2
<i>Brandveilig gebruik</i>	0	3	3	3
Ruimtelijke Ordening				
<i>Strijdigheid bestemmingsplan</i>				
- Buitengebied	22	1	2	2
- Kernen	22	1	1	2
<i>Toezicht RO - overig</i>	19	0	1	2
<i>Aanleg vergunning</i>	14	0	1	1
<i>Ontgrondingen</i>	12	0	1	1
APV/Overige wetten				
<i>Evenementenvergunning</i>				
- Evenement C	46	3*	3*	3
- Evenement B	26	3*	3*	3
- Evenement A	11	2*	2*	2
<i>Toezicht evenementen</i>				
- Evenement C	46	1	2	3
- Evenement B	26	0	1	2
- Evenement A	11	0	0	0
<i>Kapvergunning</i>	20	0	1	2
<i>Stoekmelding/ontheffing</i>	14	1	2	2
<i>Standplaatsontheffing</i>	7	1	1	2
<i>Drank en Horeca vergunning</i>	15	2	2	3
<i>Exploitatievergunning</i>	11	2	2	2
<i>Bibob</i>	20	0*	1	1
<i>Toezicht publiek domein</i>				
- Parkeren (inc.stallen caravans en aanhangers)	23	2	2	3
- Overlast centrumgebieden (o.a. hondenpoep, zwervuil etc.)	25	2	2	3
- Overige handhavingstaken APV/bijzondere wetten	18	1	2	2

* Exclusief constructieve toets

** Alleen Bibobtoets bij Drank en Horecavergunningen