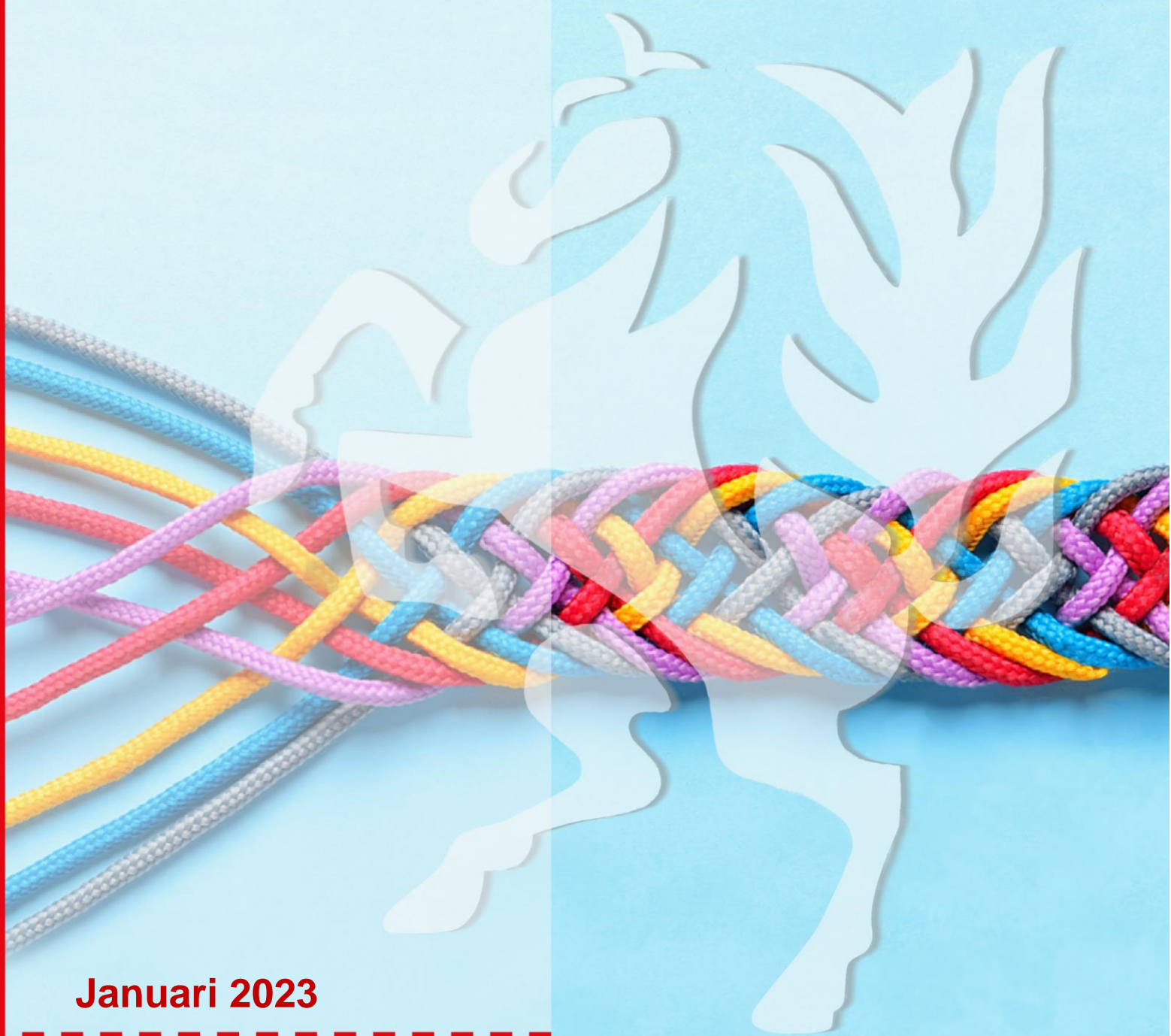


# VTH beleid Twente

Van de 14 gemeenten & provincie  
voor de Omgevingsdienst Twente



Januari 2023



# INHOUDSOPGAVE

INHOUDSOPGAVE	2
1. INLEIDING	3
1.1 Aanleiding	3
1.2 Doel van het plan	3
1.3 Scope van het plan	4
1.4 Uitgangspunten	4
2. MISSIE & VISIE	6
2.1 Missie	6
2.2 Visie	6
3. GEBIEDSBESCHRIJVING	7
4. ONTWIKKELINGEN EN BELEIDSTHEMA'S	9
4.1 Ontwikkelingen	9
4.2 Beleidsthema's	13
5. PROBLEEMANALYSE	19
5.1 Waar willen we naar toe?	19
5.2 Met wie?	20
6. DOELEN VERGUNNINGEN, TOEZICHT EN HANDHAVING	22
6.1 Algemene doelstelling VTH	22
6.2 Beleidsdoelen	23
7. KWALITEITSZORG EN KWALITEITSBORGING	24
8. VTH-STRATEGIEËN	26
8.1 Preventiestrategie	26
8.2 Vergunningenstrategie	27
8.3 Toezichtstrategie	28
8.4 Sanctiestrategie	29
8.5 Afwegingskader gedogen	29
NADERE UITWERKING	30

# 1. INLEIDING

Voor u ligt het uniforme beleid voor vergunningen, toezicht en handhaving (hierna: VTH) van alle gemeenten in de regio Twente en de provincie Overijssel. De verplichting tot het vaststellen van uniform beleid voor uitvoering (vergunningen en toezicht) en handhaving staat omschreven in het Omgevingsbesluit. Dit VTH-beleid heeft betrekking op de (milieu)taken die sinds 1 januari 2019 door de Omgevingsdienst Twente (hierna: ODT) worden uitgevoerd. In dit hoofdstuk wordt de aanleiding en het doel van dit beleidsplan toegelicht.

## 1.1 Aanleiding

Met de komst van de Omgevingswet (Ow) is het aan de bevoegde gezagen om voor de bedoelde basistaken (milieu) van de ODT uniform VTH-beleid op te stellen. Zo wordt bijgedragen aan een strategische en programmatische benadering, met gemotiveerde doelen en geprioriteerde werkzaamheden. Onder het basistakenpakket worden VTH-taken verstaan met betrekking tot omgevingsvergunningen milieu, meldingen en beschikkingen. In Twente is het basistakenpakket uitgebreid tot het milieubrede takenpakket, ook wel het standaardpakket genoemd.

Binnen deze samenwerking laten de gemeenten en de provincie Overijssel ten minste het standaardpakket door de ODT uitvoeren. Het Omgevingsbesluit geeft procescriteria voor het op te stellen VTH-beleid. Zo moet het beleid uniform zijn en moeten doelen worden gesteld die de ODT moet behalen. Het Omgevingsbesluit geeft daarnaast aan dat waar nodig dient te worden afgestemd met beleid dat is opgesteld door andere bestuursorganen, zoals die van latende organisaties, de waterschappen en andere OD's in aangrenzende regio's (in geval van bijvoorbeeld ketentoezicht). Dit beleid biedt tevens inzicht in de afspraken die door bestuursorganen onderling en met de instanties die zijn belast met de strafrechtelijke handhaving zijn gemaakt over samenwerking bij en afstemming met de werkzaamheden.

## 1.2 Doel van het plan

Dit Twentse VTH-beleidsplan zal blijvend worden doorontwikkeld. Het belangrijkste in het VTH-beleid is kwaliteit. Met elkaar hebben we in Twente aan dit woord lading gegeven en de elementen benoemd die we belangrijk vinden. Een proces dat het begin is van een reis waarin we samen moeten blijven leren en ontwikkelen. Dat doen we niet alleen, maar met veertien gemeenten en de provincie en alle andere partners die een belangrijk onderdeel vormen in het slagen van dit beleid. Samen een lerende organisatie zijn en continu leren en verbeteren. Deze ontwikkeling zal worden gevoed vanuit de beleids- en uitvoeringscyclus. Een belangrijk element in dit beleid om met elkaar te staan voor kwaliteit en deze goed te borgen.



Het VTH-beleid voor de ODT is binnen Twente uniform. Dit laat echter onverlet dat elke partner zijn eigen autonomie heeft voor wat betreft de VTH-taken. Dit VTH-beleid legt hierom het minimale uit te voeren (kwaliteits)niveau vast. Elke partner kan aanvullend hierop zijn/haar bestuurlijke prioriteiten door de ODT laten uitvoeren. De resultaten van de bestuurlijke prioriteiten en de uitwerking van de doelen en indicatoren worden opgenomen in het jaarlijkse uitvoeringsprogramma en de daaruit voortkomende jaaropdracht aan de ODT.

## 1.3 Scope van het plan

Dit VTH-beleidsplan ziet op de taken zoals deze zijn ingebracht in de ODT, het zogenoemde standaardpakket. Individueel kunnen partners ervoor kiezen om dit beleidsplan ook van toepassing te verklaren op de zogenoemde thuishaken en/of plustaken.

### Bedrijvenbestand

De ODT voert de taken overeenkomstig het standaardpakket (milieubreed) uit en ziet toe op de naleving van de milieuregels. Dit werkgebied milieu beslaat een bedrijvenbestand van circa 18.500 bedrijven in Twente. Dit zijn voor het overgrote deel gemeentelijke bedrijven. Een beperkt aantal bedrijven valt onder de bevoegdheid van de provincie omdat er een hoger milieurisico bestaat. Hieronder vallen ook de Seveso- en RIE-bedrijven (Richtlijn Industriële Emissies), waarvoor de VTH-taken bij de Omgevingsdienst Regio Nijmegen (ODRN), één van de zes BRZO (Besluit Risico's Zware Ongevallen) Omgevingsdiensten, zijn belegd en niet bij de ODT.

## 1.4 Uitgangspunten

De uitgangspunten in dit VTH-beleidsplan zijn:

### Kwaliteit en dienstverleningsprincipes

In dit beleidsplan staat kwaliteit centraal. Met de komst van de Omgevingswet moeten we zaken anders regelen, maar belangrijker nog, dingen met elkaar op een andere manier gaan doen. Landelijk zijn er dienstverleningsprincipes benoemd die voor de nieuwe manier van werken centraal staan en die de kwaliteit die we met elkaar in dit VTH-beleid willen uitvoeren, ondersteunen. Ze vormen de richtlijnen voor de gewenste klantbeleving. Deze belevingsprincipes zijn opgesteld op basis van klantbehoeften uit het landelijk uitgevoerde kwalitatieve klantonderzoek en de klantgerichte strategie van de Omgevingswet. Dit zijn de principes: snel, persoonlijk, betrokken, eenvoudig, relevant, transparant en consistent.



### Risicogestuurd werken en integraal werken

De rode draad in dit VTH-beleidsplan is risicogestuurd werken. Door risicogestuurd te werken moeten (door vergunningverlening met voorschriften) effecten die ontstaan door activiteiten beter worden beheerst en (door toezicht en handhaving) het aantal en de ernst van overtredingen worden teruggebracht. De capaciteit voor vergunningen, toezicht en handhaving zal daar worden ingezet waar de problemen en 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 met alle samenwerkingspartners. De vergunningverleners, toezichthouders en juristen werken zoveel mogelijk samen met (externe) partners. Hieronder vallen onder andere de Veiligheidsregio Twente, Politie, Gemeentelijke gezondheidsdienst (GGD), woningbouwverenigingen, Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), waterschappen, Openbaar Ministerie (OM), sociale recherche, douane en Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT).

### **Informatie- en datagestuurd werken**

De hoeveelheid beschikbare data is de afgelopen jaren geëxplodeerd. Deze zee aan data en nieuwe technologieën bieden allerlei mogelijkheden. Zo kunnen maatschappelijke opgaven vanuit een op data gebaseerd perspectief geanalyseerd worden, waarbij keuzes gemaakt kunnen worden op basis van feiten in plaats van ervaringen.

Werken met data wordt dus steeds belangrijker. Daarom is het van belang dat de organisatie data aan de systemen kan onttrekken en medewerkers voldoende kennis hebben om met data te werken. Dit beleidsplan kan daardoor beter onderbouwd worden, de uitvoering gemonitord en bijgestuurd worden met data. Het proces moet zodanig worden ingericht dat helder en transparant is in hoeverre de gestelde doelen zijn gerealiseerd.

### **Werkende beleids- en uitvoeringscyclus**

Jaarlijks wordt het VTH-beleidsplan uitgewerkt in een uitvoeringsprogramma. In het uitvoeringsprogramma wordt opgenomen welke concrete prioriteiten en doelen voor het betreffende jaar worden gesteld en wordt de capaciteit voor dat jaar verdeeld. De prioriteiten worden gebaseerd op de probleemanalyse en het bijbehorende ambitieniveau zoals weergegeven in dit Twentse VTH-beleid. Twee keer per jaar wordt gemonitord of de geplande werkzaamheden uit het uitvoeringsprogramma gehaald en uitgevoerd zijn. Op basis van resultaten kan tussentijds bijgestuurd worden. Aan het begin van het daaropvolgende kalenderjaar wordt het uitvoeringsprogramma gerapporteerd (jaarverslag VTH). Eventueel wordt op basis van deze resultaten en ontwikkelingen het VTH-beleidsplan bijgesteld.

De komende jaren worden in de uitvoeringsprogramma's de beleidsdoelen, zoals omschreven in de Nadere Uitwerking van dit VTH-beleid, concreet uitgewerkt middels indicatoren. Hierbij is het van belang om juiste data te koppelen aan de desbetreffende beleidsdoelen. Dit wordt de komende jaren nader vormgegeven.

## 2. MISSIE & VISIE

In dit hoofdstuk zijn de missie en de visie geformuleerd, die leidend zijn voor het VTH-beleid. Wat willen we bereiken de komende tijd, welke kernwaarden willen we met elkaar afspreken, welke ambitie hebben we met elkaar?

### 2.1 Missie

De missie gaat over het heden, waarom bestaan we, identiteit en waarden en overtuigingen – waar staan we voor.

Met het vaststellen van dit beleid werken we de volgende missie uit:

*Een veilige, gezonde en duurzame leefomgeving. Om dat te bereiken werken we vanuit vertrouwen intensief samen. Vanuit kwaliteit en gericht op dienstverlening staan we in verbinding met elkaar. We zetten daarbij onze deskundigheid in, zijn betrouwbaar en objectief.*



### 2.2 Visie

De visie gaat vooral over de toekomst, wat willen we worden, wat zijn onze kernwaarden, idealen en ambities en waar wil je aan herkend worden – waar gaan we voor.

- Kwaliteit staat centraal in ons werken! Professionele medewerkers maken hierbij het verschil. Ze zijn deskundig, weten wat er speelt en zijn uitstekend bereikbaar en benaderbaar. We werken continu aan de verbetering van de dienstverlening, waarbij we aansluiten bij de dienstverleningsprincipes van de Omgevingswet.
- Wij staan voor goede uitvoeringskwaliteit van vergunningen, toezicht en handhaving. We richten ons op de gehele keten en werken integraal.
- We zoeken de balans tussen een gelijk speelveld en gebiedsspecifiek. In de basis gaan we voor uniformiteit voor inwoners en bedrijven met mogelijkheden voor lokaal maatwerk met een minimale ondergrens.
- Wij delen onze deskundigheid en kennis met ketenpartners en zetten ons netwerk optimaal in.
- De governance hanteren we in de praktijk (opdrachtgever – opdrachtnemer-relatie) door te werken vanuit rolbesef en we zijn rolvast.
- We professionaliseren de beleids- en uitvoeringscyclus door alle stappen vorm te geven.



### 3. GEBIEDSBESCHRIJVING

In dit hoofdstuk wordt de omgeving van Twente in kaart gebracht en dient als referentiekader voor het VTH-beleid. Hierin worden de kenmerken, identiteit en de problemen van de ontwikkelingen beschreven.<sup>1</sup>

#### Gebiedsbeschrijving

In Overijssel zijn twee omgevingsdiensten: OD IJsselland en OD Twente (ODT). De ODT bestaat uit veertien gemeenten: Almelo, Borne, Dinkelland, Enschede, Haaksbergen, Hellendoorn, Hengelo, Hof van Twente, Losser, Oldenzaal, Rijssen-Holtten, Tubbergen, Twenterand, Wierden en daarnaast de provincie Overijssel. De totale oppervlakte beslaat 1503,72 km<sup>2</sup> en Twente herbergt circa 620.000 inwoners. De regio Twente vormt tevens een van de vijf politiedistricten in Oost-Nederland. Het werkgebied van de ODT valt (gedeeltelijk) samen met de grenzen van de Veiligheidsregio, de Regio Twente en de GGD en omvat delen van het gebied van het Waterschap Vechtstromen, Waterschap Drents-Overijsselse Delta en Waterschap Rijn en IJssel. De ODT werkt waar nodig samen in de bovengenoemde Twentse samenwerkingsverbanden.

De bevolking in Twente heeft een stevige en nuchtere mentaliteit, waar veel waarde wordt gehecht aan sociaal-culturele aspecten zoals het noaberschap. Inwoners en ondernemers zijn trots op hun lokale afkomst (roots) en zijn daarnaast vooral trots Twentenaar. De regio kenmerkt zich door uitersten, van autonoom denken tot verregaande samenwerking. Hoewel elke gemeente veel waarde hecht aan haar eigen identiteit, is het zijn van een Twentenaar een sterke bindende factor in Twente.

#### ONS DNA

*‘Wat er mooi is aan Twente, is vaak bezongen. De mensen en hun noaberschap, de ruimte en de coulissen, de nuchterheid, het groen, de rust en alles op zijn tijd. De taal en het zwijgen, de luidruchtigheid en het inslikken’*

Twente is een ondernemende regio met innovatiekracht, waarin techniek een belangrijke rol speelt in een prachtige groene omgeving en met een sterke identiteit. De stedelijke en landelijke gemeenten vormen een samenhangend gebied, met alle benodigde voorzieningen voor wonen, werken en recreëren. Met een nuchtere Twentse aanpak en vakmanschap leveren wij een bijdrage aan het versterken van Twente als innovatieve en ondernemende topregio. Een duurzame en vitale regio waar, naast uitgebreide stedelijke voorzieningen, rust en ruimte is om gezond te leven, te werken en te recreëren. De Twentse samenwerking versterkt dit ecosysteem, maar kent ook zijn beperkingen. Twente is een grensregio met ondernemende activiteiten zowel in stedelijk gebied als op het platteland en de natuurgebieden.

#### Historie

Twente kent een typerende menging van stedelijkheid en landelijkheid. De regio kent delen die erg agrarisch van karakter zijn. In het stedelijk gebied is een rijk industrieel verleden. Dit geldt met name voor Enschede, Hengelo en Almelo maar ook voor meerdere kleinere gemeenten. Deze historie heeft op diverse plekken zijn sporen nagelaten in ondergrondse en bovengrondse vervuilingen. In Goor was een grote asbestcement fabriek gevestigd, die de reden is dat in een aanzienlijk deel van de regio asbestverontreinigingen in de bodem aanwezig zijn. In de wijde omgeving van Hengelo wordt sinds begin 20<sup>e</sup> eeuw zout gewonnen. De ontwikkeling om de hier ontstane cavernes weer te vullen, wordt met argusogen gevolgd. Een recentere gebeurtenis die nog steeds een grote impact heeft, is de vuurwerkramp van 13 mei 2000 in Enschede.

#### Heden

Vanuit het industriële verleden is nog steeds het stedelijke netwerk Twente (Enschede, Hengelo, Almelo, Oldenzaal en Borne) een van de motoren van de Overijsselse economie en

<sup>1</sup> Bronnen voor het beschrijven van de kenmerken, identiteit en problemen van de ontwikkelingen zijn <http://hethistorischportaal.nl/wp-content/uploads/Het-Coulisselandschap.pdf> en <https://nl.wikipedia.org/wiki/Twente>

cultuur. Netwerkstad Twente neemt door haar profiel als kennisintensieve topregio met goede internationale verbindingen een eigen positie in. Enschede, Hengelo en Almelo nemen een centrumfunctie die van (boven)regionale betekenis is. Hier is de werkgelegenheid geconcentreerd en is de 'massa' en het innovatieve klimaat te vinden dat zo belangrijk is voor de concurrentiepositie van Overijssel. In genoemde steden bevinden zich ongeveer alle mogelijke milieu bedrijven, met alle problematiek die men elders in het land ook vindt. Er zijn meerdere, grote industriële bedrijven met internationale uitstraling.

In het werkgebied zijn belangrijke grensoverschrijdende transportaders aanwezig zowel over de weg als over het spoor. Denk hierbij ook aan vervoer van gevaarlijke stoffen. Daarnaast is het Twentekanaal een belangrijke transportader met overslagterminals.



## 4. ONTWIKKELINGEN EN BELEIDSTHEMA'S

Bij de totstandkoming van dit beleidsdocument is rekening gehouden met landelijke beleidsontwikkelingen en (toekomstige) wijzigingen in wetgeving.

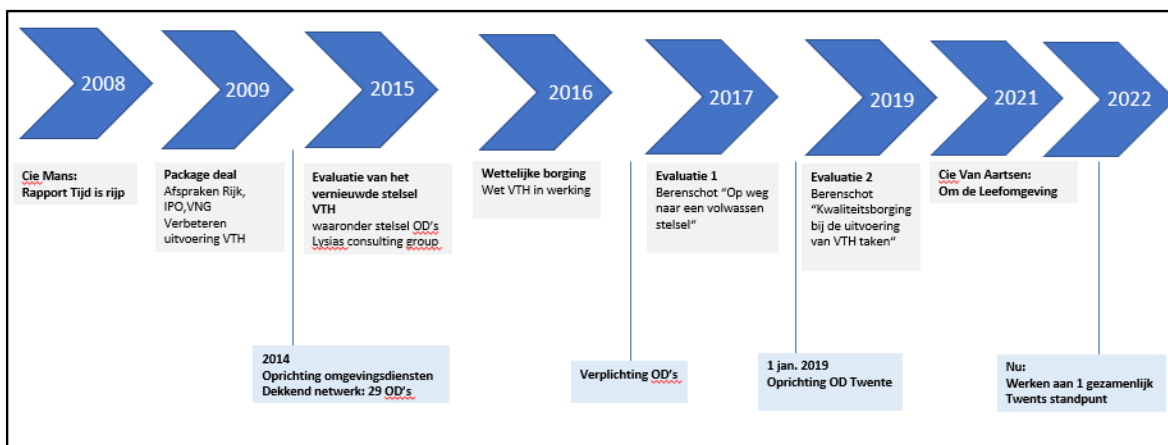
### 4.1 Ontwikkelingen

#### Versterking VTH-stelsel

De complexiteit in de fysieke leefomgeving is fors toegenomen. Daarom wordt er landelijk ingezet op structurele verbeteringen van het huidige VTH-stelsel, wat één van de pijlers is om binnen het milieudomein in te zetten op een schonere, gezondere en veiligere leefomgeving. Dit doel wordt niet alleen nagestreefd door het Rijk als stelselverantwoordelijke voor het VTH-stelsel als geheel. Ook alle andere betrokken partners in het VTH-stelsel (provincies, gemeenten en omgevingsdiensten) streven hiernaar, met ieder hun eigen verantwoordelijkheden en plaats binnen het stelsel.

Het VTH-stelsel is een dynamisch stelsel en zal gezien alle opgaves blijven door ontwikkelen. Het kabinet heeft in het Coalitieakkoord structureel geld vrijgemaakt voor het versterken van het VTH-stelsel.

#### Tijdslijn VTH stelsel

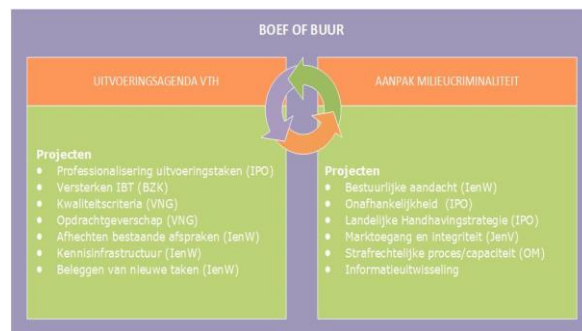


Tweejaarlijks wordt de wet VTH geëvalueerd op de kwaliteit van het VTH-stelsel. De opdrachtgever van deze evaluaties was de Minister Milieu en Wonen. Evaluatie 2 geeft inzicht in de kwaliteit van uitvoering van:

1. De basistaken (verplicht) en plustaken (vrijwillig);
2. De achterblijvende taken.

Op basis van de evaluaties Berenschot is een Uitvoeringsagenda VTH opgesteld ('Boef of Buur'). Er is door de Staatsecretaris van Infrastructuur en Waterstaat (I&W) een opdracht aan de adviescommissie VTH gegeven onder leiding van de commissie Van Aartsen.

De opdracht was: 'Wat is er bereikt, hoe past het bij de bedoeling van het VTH-stelsel en wat is aanvullend nodig om het stelsel te verbeteren?'. Vervolgens zijn meerdere onderzoeken naar de kwaliteit van het VTH-stelsel gepubliceerd.



Naast het versterken van het VTH-stelsel is in opdracht van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (J&V) en het Ministerie van I&W een verkenning uitgevoerd door het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CVV) naar knelpunten in de uitvoering met betrekking tot milieucriminaliteit (Boef of Buur). Over de aanpak van milieucriminaliteit zijn ook meerdere rapporten verschenen. Het gaat hierbij om afstemming tussen bestuursrecht en strafrecht waarbij iedere betrokken partij zijn eigen rol, doel en verantwoordelijkheid heeft. Bij milieucriminaliteit kan strafrechtelijk worden opgetreden. Bij milieuovertredingen kan bestuursrechtelijk worden opgetreden. Ze vullen elkaar aan, maar hebben wel beide een ander doel. Bestuurlijk handhaven is efficiënter en sneller. Bij veel bedrijven is door middel van een gesprek al iets te bereiken, maar dat is anders bij bewuste en grote overtredingen en misdrijven (criminaliteit). Het is belangrijk om samen op te treden en gezamenlijk afspraken te maken met ketenpartners.

Het rapport van de adviescommissie VTH onder leiding van Van Aartsen kreeg veel aandacht in de media. Dit bracht een landelijke discussie op gang over de kwaliteit van het VTH-stelsel met daaraan gekoppeld de adviezen en aanbevelingen die in de verschillende rapporten zijn gedaan.

Er is een uitvoeringsprogramma "Liever een goede buur!" opgesteld waarin het Rijk, provincies en gemeenten samen optrekken om VTH te versterken en milieucriminaliteit tegen te gaan.

#### Twente

Begin 2022 vond onder voorzitterschap van mevrouw Sorgdrager een eerste bestuurlijke bijeenkomst in Twente plaats over de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken. Het doel tijdens deze bijeenkomst was om gezamenlijk de inhoud van de verschillende rapporten te verkennen en vanuit een breder perspectief te bekijken wat nodig is om de kwaliteit van de uitvoering te verbeteren. Niet alleen met het oog op de omgevingsdiensten, maar ook met een kritische blik richting de rijksoverheden voor uitvoerbaar milieubeleid. In Twente zullen we verder met elkaar in gesprek gaan op welke manier we in Twente vorm kunnen geven aan het interbestuurlijk programma dat er inmiddels ligt. Dit VTH-beleid is een eerste stap in de richting en zal zich blijven door ontwikkelen gezien alle opgaven die er liggen.



#### **Interbestuurlijk programma**

Het versterken van het VTH-stelsel wordt de komende jaren verder vormgegeven in het interbestuurlijk programma versterking VTH-stelsel. In dit programma krijgen genoemde onderzoeken en het uitvoeringsprogramma een plek. Er is voor de zomer 2022 een kamerbrief verstuurd met het programmaplan van het interbestuurlijk programma versterking VTH-stelsel voor milieu (IBP).

Met het IBP werken partijen primair aan het realiseren van een schonere, gezondere en veiligere leefomgeving voor alle burgers in Nederland. Milieucriminaliteit zal hierdoor steviger kunnen worden aangepakt. Consequente en stevige handhaving werkt preventief, verkleint milieurisico's en voorkomt potentieel hoge saneringskosten en boetes. De vermijdbare milieuschade moet zoveel mogelijk omlaag.

Het IBP kent zes pijlers waarin alle aanbevelingen van de commissie Van Aartsen worden opgepakt, met uitzondering van aanbeveling 4 over het basistakenpakket. De opvolging van deze aanbeveling is al buiten het IBP in gang gezet. In het programmaplan IBP zijn per pijler de programmadoelen uitgewerkt, inclusief de planning.

De zes pijlers zijn:

1. Robuuste omgevingsdiensten en financiering;
2. Bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving en vervolging;
3. Informatievoorziening VTH;
4. Kennisinfrastructuur en arbeidsmarkt;
5. Onafhankelijke uitvoering van toezicht en handhaving;
6. Monitoring kwaliteit milieutoezicht.

### **Transitieopgave van de Omgevingswet**

Het huidige Omgevingsrecht is verbrokkeld en verdeeld over vele tientallen wetten, besluiten (AMvB's) en ministeriële regelingen. Er zijn aparte wetten voor ruimtelijke ordening, bouwen, verschillende milieuthema's (geluid, lucht, geur, bodem etc.), externe veiligheid, water, mijnbouw, monumentenzorg, natuur, landschap en ecologie infrastructuur. Deze verbrokkeling leidt tot afstemmings- en coördinatieproblemen, en verminderde kenbaarheid en bruikbaarheid voor alle gebruikers. De Omgevingswet is nodig om te komen tot één afgestemd instrumentarium voor de integrale aanpak van nieuwe initiatieven en de duurzame ontwikkeling van de fysieke leefomgeving.

Om dit voor elkaar te krijgen zijn vier verbeterdoelen benoemd:

1. Het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht;
2. Het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving;
3. Het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving;
4. Het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.

De Omgevingswet vraagt naast inhoudelijke kennis ook vaardigheden om op een goede manier invulling te geven aan de instrumenten. Het gaat om een andere houding en gedrag. De Omgevingswet vraagt om integraal denken en handelen, meer samenwerking binnen en tussen organisaties, meer meedenken met initiatiefnemers en uiteraard de omgeving waar het initiatief plaatsvindt. Dit sluit aan bij de dienstverleningsprincipes onder de Omgevingswet.

Het gaat straks van:

- Een "nee tenzij" naar "ja mits" benadering;
- Sectorale naar integrale afwegingen;
- Intern naar extern gericht werken;
- Vasthouden aan regels naar loslaten;
- Van wantrouwen naar vertrouwen;
- Omgevingsvergunningen naar algemene normen;
- Toetsing vooraf naar toetsing achteraf;
- Het vooropstellen van een activiteit boven een norm.

Gemeenten en provincie zijn bevoegd gezag om een omgevingsvisie en omgevingsplan op te stellen. Ook zullen bevoegd gezagen aan moeten geven hoe ze met participatie willen omgaan. De (beleids)keuzes die hierin worden gemaakt hebben invloed op de uitvoering. Het is van belang dat hierover afstemming plaatsvindt door de bevoegd gezagen in Twente.

De verwachting is dat het vooroverleg en de handhaving onder de Omgevingswet een belangrijkere positie gaat bekleden dan onder het huidige recht. Het nieuwe stelsel beoogt minder vergunningen, meer zorgplichten en meer algemene regels. Dit leidt ertoe dat waar voorheen vooraf werd getoetst, de meeste toetsingen in het nieuwe stelsel achteraf gaan plaatsvinden of waarbij aan de voorkant wordt geadviseerd over plannen. Het gevolg zou kunnen zijn dat een verschuiving zal plaatsvinden van vergunningen naar advies aan de voorkant en handhaving.

Dit Twentse VTH-beleid is opgesteld, rekening houdende met de uitgangspunten van de Omgevingswet.

### **Nationaal milieukader**

Het nationaal milieukader is opgesteld door Ministerie van IenW. Het doel is aan de hand van vier bouwstenen de noodzakelijke milieu- en gezondheidswinst te boeken en waar nodig de koers te verleggen om te zorgen dat Nederland zich kan blijven ontwikkelen. De hoofdlijn is dat er steeds meer aandacht moet komen voor voorkomen van milieuverliezen en milieuschade.

De vier bouwstenen zijn:

1. voorkomen van milieuverliezen;
2. beheersen van risico's van afwenteling;
3. voortdurende stapsgewijze verbetering;
4. verbinding en samenwerking.

Dit is een eerste stap naar het bedenken van concrete maatregelen. Er volgt een nationaal milieuprogramma waarin uiteindelijk de acties worden benoemd om te komen tot minder milieuschade, minder grondstoffen gebruik, meer gezondheidswinst en meer stimulans naar ontwikkeling van een circulaire economie.

### **Ondermijning**

Criminelen maken gebruik van diensten van de bovenwereld. Boven- en onderwereld raken zo met elkaar verweven. Criminelen beïnvloeden zo onze samenleving. Normen raken vervaagd en het gevoel van veiligheid en leefbaarheid neemt af. Dit heet ook wel ondermijning. Oog voor ondermijning maakt inmiddels deel uit van onze werkzaamheden. Waar voorheen vooral uitsluitend dienstverlenend werd gekeken of initiatieven uit de maatschappij wel of niet volgens de wensen en/of regels gerealiseerd konden worden, ontstaat nu een meer kritische blik naar criminele indicatoren bij nieuwe initiatieven.

Ondermijning staat hoog op de bestuurlijke en politieke agenda. Landelijk is er een toekomstige agenda ondermijning opgesteld. In Twente is dit gekozen als één van de ambitieonderwerpen.

Ondermijning is gemeentegrens-overschrijdend. We zijn daarnaast een internationale grensregio waarbij in- en uitvoer een belangrijke rol speelt. Een manier om ondermijning tegen te gaan is om de Bibobtoets uit te voeren in het VTH-proces. In Twente hebben partners Bibob-beleid voor risicovolle milieubranches. De grondslag hiervoor is de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (wet Bibob). In dit beleid gaat het om de rol van de omgevingsdienst om gezamenlijk uitvoering te geven aan het Bibob-beleid. Belangrijk is de actieve uitvoering van het Bibob-beleid door bevoegde gezagen (tegen ondermijning en het waterbed-effect). De omgevingsdienst heeft een signaleringsfunctie en maakt onderdeel uit van integrale acties. Gezamenlijk optrekken is essentieel.

Wijziging van de wet Bibob maakt informatiedeling tussen ketenpartners meer mogelijk. Het is belangrijk dat het OM het Bibob-register up to date houdt en de overtreder ook gaat vervolgen, dan worden antecedenten voor de Bibob-toets gegenereerd.

### **Nieuwe technologie en digitalisering**

De techniek staat niet stil. Gesproken wordt over de vierde industriële revolutie. Het gaat dan bijvoorbeeld om het gebruik van nieuwe technologie en systemen. Daarnaast wordt digitaal werken steeds belangrijker; evenals digitaal dossieropbouw, digitale uitwisseling van dossiers, archivering en thuiswerken. Dit zorgt voor kwetsbaarheid en afhankelijkheid van systemen. De continuïteit van veel systemen is niet altijd vanzelfsprekend, bijvoorbeeld wanneer er geen internetverbinding is.

#### Nieuwe technologie

De markt is zich steeds aan het ontwikkelen en komt met nieuwe technologieën. Zo ontdekken organisaties nuttige toepassingen om met drones inzichten te verkrijgen. Veiligheidsregio Twente heeft hiermee een experiment gedaan. Daarnaast gaat het bijvoorbeeld ook om nieuwe materialen en technieken die worden toegepast bij bedrijven.

#### Systemen

Nieuwe apparaten worden gekoppeld aan een systeem, waarbij vervolgens verschillende systemen worden gekoppeld om data te verzamelen en te gebruiken. Deze ontwikkelingen leiden tot nieuwe gevaren, maar kunnen onze veiligheid ook vergroten.

#### Kwetsbaarheid digitale systemen

Vanwege de afhankelijkheid van digitale systemen en informatie vinden er steeds meer cyberincidenten plaats. Ook in Twente zijn cyberaanvallen geweest. Specialistische kennis van

ICT is noodzakelijk voor oplossingen. We moeten dan ook veerkrachtig zijn, kunnen samenwerken met 'nieuwe' partners en we hebben meer specialistische kennis nodig.

## 4.2 Beleidsthema's

### Afvalscheiding en recycling

Afvalscheiding en recycling van grondstoffen staat hoog op de agenda in Nederland. In het Landelijk afvalbeheerplan (LAP3) staat de doelstelling van het afvalbeleid in Nederland en het beleid voor afvalpreventie en afvalbeheer. De doelstellingen zijn het beperken van het ontstaan van afvalstoffen, beperken van milieudruk van productieketens en het optimaliseren van de inzet van afvalstoffen in een circulaire economie. Dit moet opleveren dat er geen afval meer is en grondstoffen steeds opnieuw gebruikt worden, zonder problemen te verplaatsen naar andere gebieden of af te wentelen op toekomstige generaties.

Provincie Overijssel wil groeien naar een circulaire economie, waar een circulaire kunststofketen onderdeel van uitmaakt. Een economie gericht op hergebruik van grondstoffen en producten, het voorkomen van afval en het gebruik van hernieuwbare energie. De veertien Twentse gemeenten streven naar een verdere verbetering van de recycling, oftewel een circulaire economie waarin grondstoffen worden hergebruikt. Het motto hierbij is: "van afval naar grondstof". Een van de aandachtspunten hierbij is het gedrag van alle betrokken partijen.

### Energiebesparing en transitie

Op 28 juni 2019 publiceerde het kabinet het Klimaatakkoord: de Nederlandse uitwerking van de internationale klimaatafspraken van Parijs (2015). We gaan met elkaar de CO<sub>2</sub>-uitstoot sterk verminderen: in 2030 de helft ten opzichte van 1990.

De Regionale Energiestrategie (RES) Twente verwacht dat het haalbaar is om 1,5 Terawattuur (TWh) duurzaam op te wekken in 2030. Dat is meer dan het gemiddelde per regio als wordt uitgegaan van de 35 TWh die landelijk is afgesproken. Vanwege het landelijke karakter heeft Twente relatief veel ruimte in vergelijking met de meer stedelijke regio's.

Om te komen tot een energieneutraal Twente spelen vijf grote uitdagingen:

1. Het creëren van bewustwording en draagvlak in de maatschappij voor de verandering van het Twentse energiesysteem;
2. Het realiseren van een forse besparing van energie. Zeker in de gebouwen, in mobiliteit en industrie;
3. Het opwekken van duurzame energie. Dit kunnen we realiseren door in te zetten op een duurzame energiemix (zon-, wind-, bio- en bodemenergie, evenals waterkracht), met extra aandacht voor het opwekken van duurzame warmte als vervanger van aardgas;
4. De opslag van energie en afstemming van vraag en aanbod;
5. Inzetten op grootschalig zon op dak, zonnevelden en het plaatsen van windmolens en windturbines om 1,5 TWh elektriciteit op te wekken in 2030. Tevens heeft Twente de potentie om een warmteregio te worden.

Met de komst van de Omgevingswet verandert voor energiebesparing de wet- en regelgeving. Energiebesparing voor bedrijven en instellingen wordt dan geregeld in het Bal, het Bbl en de omgevingsvergunning. De informatieplicht voor bedrijven moet actief worden opgenomen in het omgevingsplan van de gemeente. Na afloop van MJA3 komt er waarschijnlijk een vervolg in de vorm van MJA4. Energievoorschriften worden opgenomen in de bruidsschat en kunnen later worden ondergebracht in het omgevingsplan.

### Klimaatadaptatie

De veranderingen in het klimaat zullen gevolgen hebben voor de inrichting van Nederland. De strijd tegen het water door de eeuwen heen heeft het Nederlandse landschap gevormd. Het land en het watersysteem zijn naar onze hand gezet met dijken, polders, kanalen en ruilverkaveling voor functies als steden en hoogwaardige landbouw. Het maximale is uit onze bodem gehaald en het watermanagement is tot in de haarvaten van het systeem uitgewerkt. Dat heeft Nederland tot een dichtbevolkt en welvarend land gemaakt.

De veranderingen in het klimaat maakt dat we onze aanpak moeten aanpassen. De grenzen zijn bereikt en op bepaalde plaatsen al overschreden, ook vanuit de internationale en Europese regels die gelden. Klimaatadaptatie is het proces waarbij de samenleving zich aanpast aan het veranderende klimaat en de schadelijke gevolgen ervan probeert te beperken. Klimaatadaptatie is een van de maatschappelijke opgaven waarvoor overheden een taak ligt.

De Nationale klimaatadaptatiestrategie (NAS) brengt nieuwe initiatieven voor klimaatadaptatie op gang en versnelt en verbreedt bestaande initiatieven. In de NAS staat wat de gevolgen van klimaatverandering zijn voor de verschillende sectoren in Nederland. Ook beschrijft de NAS hoe de sectoren met deze gevolgen om kunnen gaan.

Daarnaast biedt de Omgevingswet instrumenten en handvatten aan om klimaatadaptatie vorm te geven. In Twente hebben we een klimaatatlas. De resultaten van de klimaatatlas vormen de basis voor het informeren van inwoners, bedrijven, bestuurders en andere stakeholders. Daarmee beschikken alle betrokkenen over de benodigde informatie om dialogen te kunnen voeren en te komen tot een gezamenlijke aanpak rondom de geconstateerde risico's.

### **Bodem en ondergrond**

De bodem is onze basis. Grote delen van het landelijk gebied hebben nu al te maken met problemen van bodemkwaliteit door vervuiling, vermisting en verdroging. Bovendien verslechtert de waterkwaliteit door nalevering uit de bodem en daalt de bodem door inklinking van veen, die in veel gevallen versneld wordt door het waterbeheer ten behoeve van gebruik, zoals landbouw.

Het is wettelijk verplicht om de bodem te beschermen tegen de aanwezigheid van schadelijke stoffen. Vanaf 2021 zijn twee opgaven belangrijk:

1. Het beheren/omgaan met de resterende verontreinigingen in de bodem (circa 170.000 verontreinigde locaties);
2. Kansen en beperkingen van bodem en ondergrond leveren waar wenselijk een bijdrage aan maatschappelijke opgaven geleverd kan worden.

De laatste jaren is in Twente meer aandacht voor bodem in een breder perspectief gekomen. Bodem is meer dan alleen de milieu-hygiënische kwaliteit oftewel de verontreinigingsproblematiek. Bodem vervult vele functies. Een actuele functie is de bijdrage die het kan leveren bij het behalen van energie-doelstellingen, evenals als opslag voor bepaalde stoffen. Niet iedereen is hier positief over. Er is weerstand tegen het injecteren van productieafvalwater en het opslaan van gasolie in de voormalige zoutcavernes. Ook kan de aanleg van bodemenergiesystemen leiden tot verspreiding van aanwezige bodemverontreinigingen naar dieper gelegen bodem- en grondwaterlagen.

In Twente is er een nota bodembeheer 'Twents beleid voor oale grond 2.0' met bijbehorende bodemkwaliteitskaart (BKK) waarin deze onderwerpen terugkomen. Voor poly- en perfluoralkylstoffen (PFAS) is gekozen om dit probleem regionaal op te pakken en op termijn te integreren in de BKK. Het voornemen is ook om zeer zorgwekkende stoffen regionaal op te pakken.

Zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) zijn de gevaarlijkste stoffen voor mens en milieu, omdat deze carcinogeen, mutageen of reprotoxisch zijn, of zich in de voedselketen ophopen. Naar schatting circuleren momenteel 350.000 verschillende chemicaliën rond in productieprocessen van bedrijven. Van de verf die de schilder gebruikt tot aan het afval bij afvalverwerkers en het maken van staal bij Tata Steel. En ieder jaar worden er nieuwe stoffen bij. Het streven is om ZZS uit de leefomgeving te weren. Daarom is landelijke veel aandacht voor het thema ZZS.

De wetgeving is verspreid in meerdere sectorale wetgeving zoals de Omgevingswet, het Besluit Bodemkwaliteit (Bbk) en de Waterwet (waarvoor het waterschap bevoegd gezag is). Van al deze stoffen heeft het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) al ongeveer 1.500 stoffen als 'Zeer Zorgwekkend' geclassificeerd. Dat betekent dat als deze stoffen vrijkomen in de grond, water of lucht, ze schadelijke effecten hebben op mens, dier en plant. Uit onderzoek van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) is geconstateerd dat bij bedrijven en overheden onvoldoende zicht is op waar deze stoffen zich bevinden en wat het milieueffect is. Daarmee neemt het risico op maatschappelijke onrust toe als de effecten zicht- of meetbaar

worden. Hiervan is PFAS het meest recente voorbeeld, maar ook het onderzoek naar de uitstoot van Tata Steel.

Gemeenten en provincies willen daarom dat er meer aandacht komt voor de risico's als er niet vroegtijdig een betrouwbaar beeld is over het gebruik van ZZS in de productieketen, over de verspreiding ervan in de leefomgeving, over wet- en regelgeving (emissienormen, de meldingsplichten, passende VTH-aanpak) en over kennis over de stoffen zelf. De VNG doet samen met het Interprovinciaal Overleg (IPO) een oproep tot intensieve samenwerking om meer kennis te krijgen over deze stoffen en de verspreiding in de leefomgeving.

De ODT is één van de samenwerkingspartners die in bovenstaande een rol speelt in het hele VTH-proces.

### **Gezonde fysieke leefomgeving**

Een gezonde fysieke leefomgeving bestaat uit veel aspecten. In dit beleidsstuk, dat van toepassing is op ODT, worden de volgende thema's verstaan onder gezonde fysieke leefomgeving: (1) asbest, (2) natuur, (3) luchtkwaliteit en geur en (4) geluid.

#### **1. Asbest**

Asbest is een kankerverwekkende stof waar zorgvuldig mee om moet worden gegaan. Asbest is de verzamelnaam van een aantal mineralen die zijn opgebouwd uit microscopisch kleine, naaldachtige vezels. De stof is sterk, slijtvast, bestand tegen logen, zuren en hoge temperaturen, het isoleert en is bovendien goedkoop. In het verleden werd asbest voor tal van toepassingen gebruikt, totdat men erachter kwam dat asbest onaanvaardbare gezondheidsrisico's kan veroorzaken. Het inademen van asbestvezels kan longkanker, stoflongen of long- en buikvlieskanker veroorzaken. De verkoop van asbest of asbesthoudende producten is sinds 1993 dan ook vrijwel overal in Nederland verboden. Asbest kan vrijkomen bij sloopwerkzaamheden. Het zit onder andere in: gevels, dakbeschot, golfplaten, in en om schoorstenen, cv-installaties en kachelafdichting, bloembakken, vloerzeil, oude strijkplanken en warmhoudplaatjes.

Provincie Overijssel stimuleert het verwijderen van asbestdaken. In Overijssel zijn al vele asbestdaken vervangen of verwijderd. Toch is er nog zo'n acht miljoen vierkante meter asbestdaken te vinden in de steden en in het buitengebied.

Sloop met asbest is één van de kerntaken van de ODT. Daarbij is de ODT de uitvoeringsorganisatie en de gemeente bevoegd gezag en daarmee verantwoordelijk voor het beleid. Wanneer men asbest gaat verwijderen, mag dit in sommige vallen particulier gebeuren. Hiervoor moet altijd een melding sloop/asbest gedaan worden bij ODT. Door de ODT worden de ingediende sloop(asbest)meldingen beoordeeld en vervolgens wordt hierop toezicht gehouden. Bij de werkwijze omtrent asbest is veel verschil tussen de aangesloten gemeenten. Afhankelijk van het afgegeven mandaat door bevoegde gezagen, ligt ook de handhaving bij de ODT.

#### **2. Natuur**

De Omgevingswet regelt het belang van natuur als onderdeel van de fysieke leefomgeving. De wet borgt het welzijn van de mens, verbetert de bescherming van natuurkwaliteiten en breidt deze zo nodig uit. In 2050 is het grootste deel van ons grondoppervlak nog steeds bestemd voor land- en tuinbouw en natuur. Wel ziet ons landbouw- en voedselsysteem er in de toekomst anders uit. Natuurgebieden worden omgeven door extensief begraasde graslanden en andere vormen van natuur inclusieve landbouw.

Nederland kent in de toekomst meer ruimte voor natuur, door natuur- en landschapswaarden sterker te integreren met andere ontwikkelingen. Bij nieuwe bouw- en ontwikkelopgaven is natuur inclusieve ontwikkeling de norm, zowel in de stad als in het landelijk gebied. Dit wordt in de ontwerpogave standaard meegenomen. In het stedelijk gebied is in 2050 voldoende ruimte voor natuur en groen, om bijvoorbeeld insecten genoeg overlevingskansen te geven. Bodemdaling van slappe bodems is uiterlijk in 2050 aanzienlijk verminderd. Daarnaast is het natuurareaal vergroot en zijn de kerngebieden robuust met elkaar verbonden, soms via natuur inclusieve landbouwgebieden, soms via robuuste natuurverbindingen. Vernatting en extensivering van sommige veenweidepolders heeft geleid tot herstel van typische moerasflora

(zoals kleine zonnedauw) en -fauna (zoals de roerdomp). Rond de natuurgebieden zijn bufferzones gerealiseerd en de water- en milieucondities zijn verbeterd. Ook de aanleg van nieuwe bossen, ook bedoeld om koolstof vast te leggen, draagt bij aan herstel van de biodiversiteit en de landschappelijke kwaliteit.

De opgave is het herstellen en versterken van de biodiversiteit zoals vastgelegd in de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn (VHR). Dat betekent dat op termijn de condities zodanig zijn dat alle beschermde soorten en habitat in goede staat kunnen voortbestaan en tussentijds niet verslechteren.

Veranderingen door Omgevingswet:

- De mogelijkheid om zienswijzen in te dienen op ontwerp-aanwijzingsbesluiten voor Natura 2000-gebieden en aanwijzingsbesluiten voor bijzondere nationale natuurgebieden verandert. Die geldt onder de Omgevingswet voor eenieder (artikel 16.23 Ow). Onder de Wnb alleen voor belanghebbenden.
- Gemeentelijke verordeningen regelen nu vaak dat een vergunning nodig is voor het kappen van bomen binnen de bebouwde kom. Met de Omgevingswet worden deze regels in het omgevingsplan opgenomen.

Per 1 januari 2017 zijn provincies in de volle breedte verantwoordelijk geworden voor het natuurbeleid. Dat biedt nieuwe kansen om natuur, economie en samenleving nog meer met elkaar te verbinden, in aanvulling op het bestaande beleid. De provincie Overijssel heeft in 2016 Groene Tafels georganiseerd waarin met veel vertegenwoordigers uit de samenleving is onderzocht hoe deze kansen kunnen worden benut.

In Twente zijn meerdere gebieden aangewezen als Natura 2000-beschermingsgebied. Om de natuur in die gebieden te herstellen en beschermen is extra aandacht nodig. Naast de aandacht voor specifieke gebieden is bij vergunningen voor activiteiten meer aandacht nodig voor de instandhouding van beschermde soorten. Asbestsaneringen en het weghalen van oude schuurtjes (bijvoorbeeld door rood-voor-rood) zijn activiteiten die beschermde soorten kunnen raken. Dit geldt ook in de bebouwde kom bij bijvoorbeeld particuliere handelingen als isolatie of sloop. Ook hier dient rekening gehouden te worden met gebouwbewonende vleermuizen en vogels. Een ander aandachtspunt is dat de karakteristieke houtwallen in Twente onder druk staan. Steeds meer verdwijnen, waardoor het mooie coulisselandschap langzaam verdwijnt.

### Stikstof

Stikstof is een belangrijke voedingsstof voor plantengroei en essentieel voor de vorming van eiwitten, samen met fosfaat. Beiden worden daarom toegediend in meststoffen. In Nederland is sprake van een zeer hoge toediening in de vorm van kunstmest en dierlijke mest, mede als gevolg van een hoge stikstofimport in de vorm van veevoer. Daarnaast worden stikstofoxiden door verkeer en industrie uitgestoten.

Stikstofdioxiden en ammoniak komen neer op natuurterreinen waar ze de voedselrijkdom verhogen en bijdragen aan de bodemverzuring. Hierdoor ontstaat onbalans in voedingsstoffen en een overschot aan stikstof. Dit heeft als resultaat dat planten die goed gedijen op voedingsrijke grond (bramen, brandnetels en berken), in aantallen toenemen en planten die slecht gedijen op voedselrijke grond verdwijnen. De stikstofproblematiek speelt eigenlijk al sinds de begin jaren '80, toen veel aandacht was voor zogeheten "zure regen". Naast zwavel, wat sinds 1980 met meer dan 80% is gedaald, ging het toen al om hetzelfde stikstofprobleem.

Sindsdien heeft de Nederlandse overheid getracht de uitstoot van stikstof te beperken. Vanaf 1990 is de uitstoot meer dan gehalveerd. Daarbij daalt de stikstofdioxide uitstoot al dertig jaar gestaag, maar de afname in de uitstoot van ammoniak is sinds 2010 gestagneerd. In 2015 introduceerde de overheid daarom het Programma Aanpak Stikstof (PAS). Echter, in mei 2019 oordeelde de Raad van State dat het PAS niet voldoet. Door die 'stikstofuitspraak' moet Nederland nieuwe maatregelen nemen om stikstofdepositie op natuurgebieden te verminderen.

Onder regie van de provincies is in zes regio's gestart met gebiedsteams. De bedoeling is kansen en knelpunten te benoemen om vervolgens een agenda op te stellen, op weg naar natuurherstel, een meer duurzame landbouw en ontwikkelingsperspectief voor agrariërs. Na



het bekrachtigen van de uitgangspunten van deze gebiedsgerichte aanpak door Provinciale Staten, zijn de teams geformeerd en gestart met het per gebied verzamelen van kennis door onder andere het organiseren van gebiedstafels, om in overleg met alle belanghebbenden te komen tot een gedegen analyse.

Begin juni 2022 werd bekend dat de stikstofuitstoot in sommige gebieden met 70 tot 80 procent omlaag moet. Op 10 juni publiceerde stikstofminister Van der Wal daarover een Startnotitie Nationaal Landelijk Gebied, inclusief een kaart van Nederland met doelen voor vermindering van uitstoot. De bekendmaking hiervan heeft tot grote onrust onder met name boeren en andere groepen in de samenleving geleid. Op het moment van schrijven is er nog geen uitsluitsel over het verdere verloop en oplossingsrichting van het stikstofbeleid.

### **3. Luchtkwaliteit en Geur**

#### Luchtkwaliteit

Schone lucht is van levensbelang voor de gezondheid. Luchtverontreiniging heeft een negatieve invloed op de gezondheid en is de voornaamste oorzaak van gezondheidsklachten door milieu-invloeden. Ondanks dat de lucht de laatste jaren schoner is geworden, veroorzaken de huidige concentraties luchtverontreiniging nog steeds veel gezondheidsschade. Op dit moment overlijden jaarlijks 12.000 mensen vroegtijdig door de uitstoot van schadelijke stoffen, zoals fijnstof en stikstofdioxide.

Een groot deel van het fijnstof wordt beïnvloed door ammoniakemissie uit de landbouw. (Intensieve) veehouderijen kunnen op grotere afstand de gezondheid van mensen beïnvloeden. In Nederland vinden op grote schaal deelonderzoeken plaats binnen het onderzoek Veehouderij en gezondheid omwonenden (VGO). Via epidemiologisch onderzoek maken de VGO-studies relaties zichtbaar tussen intensieve veehouderijen en gezondheid. De resultaten uit deze onderzoeken zijn: meer longontsteking, minder astma en allergie, minder goede longfunctie en niet vaker ziekteverwekkers. Binnen Twente is er een grote agrarische sector, met name veeteelt is in grote mate vertegenwoordigd. Hierdoor is het risico op uitbreken van dierziekten aanwezig.

Overijssel is na Noord-Brabant en Gelderland de provincie met de meeste melkgeiten in Nederland. Er is een geitenstop afgekondigd: geen nieuwe vestigingen of uitbreidingen omdat deze mogelijk een risico vormen voor de volksgezondheid.

Met wet- en regelgeving wil de overheid zorgen voor een goede luchtkwaliteit en de burgers beschermen tegen de schadelijke gevolgen van luchtverontreiniging. Luchtkwaliteitsregels hebben gevolgen voor het uitvoeren van (ruimtelijke) projecten. Uitgangspunt is dat een project niet leidt tot overschrijding van grenswaarden voor luchtkwaliteit. Als er wel een overschrijding is, mag een project de luchtkwaliteit niet 'in betekenende mate' verslechteren. Er zijn er verschillende manieren om de luchtkwaliteit te verbeteren, zoals het plaatsen van luchtwassers bij agrarische bedrijven. Maar ook om aanvullende eisen te stellen bij houtstook, dieselloertuigen en het gebruik van biobrandstoffen.

Onder de Omgevingswet is een van de veranderingen dat we straks niet meer alleen te maken hebben met grenswaarden, maar ook met het nieuwe begrip 'omgevingswaarde'. Dit is een van de instrumenten waarmee het beleid van de omgevingsvisie kan worden uitgevoerd. Omgevingswaarden moeten objectief zijn vast te stellen en meetbaar zijn. Afstemming tussen bevoegd gezagen en ODT is belangrijk om hier uitvoering aan te kunnen geven.

#### Geur

De meeste geurstoffen zijn al te ruiken bij lage hoeveelheden die niet schadelijk zijn voor de gezondheid. Wel kunnen geuren verschillende nadelige effecten oproepen, zoals (ernstige) hinder, en kunnen ze het dagelijkse leven beïnvloeden (onder andere verplicht worden ramen te sluiten en niet thuis willen verblijven). Blootstelling aan geur, zeker bij herhaling, kan ook stress gerelateerde gezondheidseffecten oproepen: denk aan hoofdpijn, duizeligheid, misselijkheid en vermoeidheid.

Een onderdeel van het Rijksbeleid is dat lokale overheden de uiteindelijke lokale afweging moeten maken van het acceptabel geurhinderniveau, zodat zij rekening kunnen houden met alle relevante belangen om tot een duurzame kwaliteit van de leefomgeving te komen. Onder de Omgevingswet verandert de definitie van een geurgevoelig object (GGO). Dat zijn gebouwen die zijn bestemd voor wonen of verblijf door mensen. In de instructieregels staat dat dezelfde gebouwen die bij geluid en trillingen beschermd zijn, óók beschermd moeten worden tegen geur. Door de veranderingen ontstaat meer ruimte voor gemeenten voor eigen invulling. Afstemming tussen bevoegd gezagen en ODT is belangrijk om hier uitvoering aan te kunnen geven.

#### 4. Geluid

Geluid heeft grote invloed op de kwaliteit van de leefomgeving en speelt bijna altijd een rol bij nieuwe ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving. Geluidhinder kan optreden in een leefomgeving waar verschillende functies samenkomen. Langdurige geluidhinder kan leiden tot gezondheidsproblemen zoals verstoring van het slaapritme en leerproblemen. De meeste overlast wordt veroorzaakt door wegverkeer, burens, sportgeluiden, geluiden van airco's en warmtepompen en vliegverkeer. Andere bronnen van geluidsoverlast kunnen zijn: industrie, bouwwerkzaamheden, winkels of grootschalige evenementen.

Binnen de Omgevingswet krijgt de gemeente veel meer ruimte om zelf te bepalen welke geluidnormen gelden voor bedrijfsmatige activiteiten. Daarnaast verandert de systematiek voor industrieterreinen met een geluidzone en moeten gemeenten de geluidemissie van hun eigen wegen in kaart gaan brengen.

#### **Externe veiligheid (gevaarlijke stoffen)**

Externe veiligheid gaat over risico's die samenhangen met het produceren, verwerken en opslaan van gevaarlijke stoffen rondom risicovolle bedrijven en rondom transportassen (weg, water en spoor) en door buisleidingen (bijvoorbeeld LPG).

Door de aanwezigheid van verschillende steden en kernen is in Twente relatief veel industrie. Vooral op het gebied van bouwnijverheid en transport. Bedrijven met gevaarlijke stoffen zijn aanwezig, maar niet meer dan in andere veiligheidsregio's. Dit uit zich in een tiental zogenaamde Soveso-bedrijven en kleinere bedrijven die werken met gevaarlijke stoffen. Deze bedrijven zijn aanwezig in vrijwel elke gemeente. Typisch zijn LPG-tankstations, al is sprake van een afname van het aantal verkooppunten. Alternatieve brandstoffen zijn nog nauwelijks aanwezig, hoewel daar wel plannen voor zijn.

Wijzigingen van de Omgevingswet in relatie tot externe veiligheid heeft consequenties voor rollen, taken en verantwoordelijkheden. De ODT speelt een rol bij de uitvoering van de wettelijke taken op het gebied van externe omgevingsveiligheid.



## 5. PROBLEEMANALYSE

Dit beleid moet onder andere worden gebaseerd op een analyse van de problemen die zich voordoen. De probleemanalyse (ambities) bestaat uit de samenvoeging van de omgevingsanalyse en de risicoanalyse VTH-milieu welke is geactualiseerd in 2022 (bijlage 2).

Bij de uitvoering van de reguliere VTH-werkzaamheden verdienen de volgende aspecten nog verbetering om kwaliteitsslag te maken.

- Data, dossiers en archief op orde brengen (registratie en monitoring);
- Meer grip op klachten (klachtenanalyse en verbetervoorstellen);
- Afhandelingstermijnen behalen;
- Grip op de werkvoorraad;
- Aantrekken gekwalificeerd personeel in een schaarse arbeidsmarkt;
- Inzetten op uniforme benadering voor inwoners/bedrijven;
- Mandatering uniformeren;
- Versterken afstemming en uitwisseling data ketenpartners;
- Bewuste toepassing strategieën;
- De kracht van communicatie inzetten om pro-actiever te werken;
- Afwijkingen transparanter motiveren en herleidbaar maken.

De laatste jaren heeft veiligheid veel aandacht gehad bij vergunningen, toezicht en handhaving op milieugebied. Ook gezondheid en leefbaarheid (klachten) staan hoog op de agenda. Aspecten die vanuit het specifieke verleden van Twente de laatste jaren veel aandacht hebben gekregen en ook blijven krijgen (ambitieonderwerpen) zijn:

- Bij externe veiligheid (opslag, bewerking en transport van gevaarlijke stoffen door bedrijven) spelen ontwikkelingen op het gebied van opslag van fietsbatterijen en andere grote batterijen, waterstofopslag, biogasinstallaties, gasopslag in tanks bij woningen/bedrijven (gevolg van gasvrij maken);
- Ondermijnende activiteiten komen voor bij energiebedrijven (zonnepanelen parken, waarbij veel investeringen worden gedaan vanuit het buitenland), autobranche (sloop, schroot, ijzer), mestfraude en vrijkomende agrarische gebouwen;
- In Twente is veel asbest aanwezig op daken, in de bodem, in wegen, in meterkasten en in agrarische bebouwing;
- Slechte luchtkwaliteit en geur komt nog altijd veel voor bij het gebruik (verkeerd of niet) van luchtwassers en bij geitenhouderijen (in verband met dierziektes);
- Door de nieuwe energieontwikkelingen ontstaan ook nieuwe bronnen van geluidsoverlast (bijvoorbeeld warmtepompen en windmolens);
- De staat van instandhouding van beschermde diersoorten als vleermuizen, uilen en zwaluwen is zorgwekkend.

### 5.1 Waar willen we naar toe?

We willen daarbij voor **vergunnen/meldingen** kijken naar:

- Meer nadruk op de doelen in plaats van regels zelf;
- Meer focus op participatie en afstemming (relatieverbetering voor belanghebbenden);
- Vrijheid en verantwoordelijkheid voor de leefomgeving ligt meer bij de initiatiefnemer;
- Transparante, uniforme en efficiënte werkwijze;
- Meer aandacht voor het proces voorafgaand aan indiening van aanvraag (informatieverstrekking en vooroverleg);
- Verkorte procedures;
- Toepassing van de kwadranten vergunningen- en meldingenstrategie;
- Deze informatie gebruiken voor gehele beleids- en uitvoeringscyclus.

We willen daarbij voor **toezicht en handhaving** kijken naar:



- Wat is de omvang van de overtredingen;
- Wat zijn de risico's van overtredingen;
- Wat is de invloed van toezicht en handhaving op naleving;
- Zijn de belangrijkste risico's beheersbaar en beheerst;
- Een optimale inzet en prioritering van toezicht en handhaving;
- Bewuste inzet van strategieën bij toezicht;
- Deze informatie gebruiken voor gehele beleids- en uitvoeringscyclus.

## 5.2 Met wie?

Om het voorgaande te bereiken werken we samen met (keten)partners. Hieronder is de samenwerking beschreven met welke (keten)partners we werken en welke rol partijen vervullen. De belangrijke (keten)partners in ons samenwerkingsnetwerk zijn als volgt:

### Omgevingsdienst Twente (ODT)

Het zogeheten standaardpakket waar dit beleidsdocument over gaat, worden voor de partners uitgevoerd door de ODT. Dit is een zelfstandige organisatie, die de veertien Twentse gemeenten en de Provincie Overijssel samen besturen. In de structuur waarin de uitvoering van taken van gemeenten en provincie bij de ODT zijn ondergebracht, zijn de gemeenten en provincie opdrachtgever en de ODT opdrachtnemer. Naast die zakelijke relatie zijn de gemeenten en provincie ook eigenaar van de ODT. Er is dus sprake van eigenaarschap én opdrachtgeverschap. Dit vergt afstemming op diverse vlakken. Binnen de ODT zijn de directeur en zijn managers verantwoordelijk voor de inhoudelijke gang van zaken. Daarnaast is er een algemeen bestuur (AB) en een uit hun midden gekozen dagelijks bestuur (DB). Het AB zal voornamelijk, maar zeker niet uitsluitend, vanuit het eigenaarschap handelen en wordt ambtelijk ondersteund door accounthouders. Ook is er een portefeuillehouder overleg (PHO) VTH vanuit de opdrachtgeversrol die wordt ondersteund door beleidsadviseurs (kerngroep VTH).

### Andere omgevingsdiensten

De provincie Overijssel heeft als bevoegd gezag haar taken belegd bij beide omgevingsdiensten gevestigd in Overijssel en haar Soveso-taken bij de Omgevingsdienst Regio Nijmegen (ODRN). De ODRN is één van de zes omgevingsdiensten die als Seveso-dienst is aangemerkt.

### Provincie Overijssel

De provincie Overijssel heeft een aantal verschillende rollen ten aanzien van de VTH-taken:

- Voor bepaalde categorieën bedrijven is de provincie het bevoegd gezag, terwijl de uitvoering van VTH-taken door de ODT worden gedaan;
- De provincie is door de wetgever aangewezen als interbestuurlijk toezichthouder (IBT) op de uitvoering van de VTH-taken door gemeenten. In een verordening staat vastgelegd op welke aspecten van het proces zij toezicht uitoefent en hoe zij dat doet. Zo zal het opstellen van een uniform beleid door de IBT worden getoetst;
- Bij wet heeft de provincie tevens een coördinerende rol. Deze heeft zij onder andere opgepakt door de bestuurlijke opdrachtverlening voor dit beleid te coördineren.

### Openbaar Ministerie (OM)

Wanneer de toezichthouders van de ODT overtredingen constateren, treedt de vastgestelde Landelijke Handhavingstrategie Omgevingswet (LHSO) in werking. Indien met betrekking tot de overtreding feitelijk moet worden gehandhaafd, wordt dit inzake mandatering uitgevoerd door de ODT. Waar mandatering niet aan de orde is, wordt de zaak overgedragen aan de gemeente voor een handhavingstraject. Het bestuurlijke handhavingstraject kan ertoe leiden dat zaken aan het OM worden overgedragen voor een strafrechtelijk traject.

### Politie

Het Milieuteam van de politie Oost-Nederland valt voor wat betreft aansturing onder het functioneel parket Apeldoorn. Op het gebied van strafrechtelijke milieuzaken zijn de milieu-agenten het eerste aanspreekpunt voor de gemeente. Daarnaast is de local office het vaste aanspreekpunt voor de gemeente, Bijzondere opsporingsambtenaren (BOA's) en de Omgevingsdienst. Afhankelijk van de positionering van de overtreding in de matrix van de LHSO komt het milieuteam vroeg of later in beeld.

### **Veiligheidsregio Twente (brandweer Twente en GHOR)**

De Veiligheidsregio Twente kan worden ingezet voor advisering op externe veiligheid en brandveiligheidsgebied bij VTH. Daarnaast worden gecoördineerde handhavingsacties geïnitieerd, zoals (MIA acties), waar toezichthouders van de gemeente en/of de Omgevingsdienst aan mee doen.

### **Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD)**

De GGD kan worden ingeschakeld voor de medische milieukunde. De laatste jaren staat het milieu als gezondheidsbepalende- en bedreigende factor zeer sterk in de belangstelling. Waar begin vorige eeuw vooral aandacht werd besteed aan biologische vervuiling van het leefmilieu en de bijhorende infectieziekten (cholera, difterie, etc.), ligt de nadruk in geïndustrialiseerde landen tegenwoordig meer op chemische en fysische verontreiniging en de relatie met het vaker voorkomen van ziektes zoals kanker en luchtwegproblemen. Binnen de openbare preventieve gezondheidszorg is dan ook vrij recent een nieuwe discipline ontstaan, de medische milieukunde. De GGD vervult deze taak en onderzoekt de invloed van milieuverontreiniging op de gezondheid, met als doel adviezen te geven om gezondheidsrisico's ten gevolge van deze milieuverontreiniging te voorkomen of te beperken. Uitwisseling van kennis met de GGD over en weer zorgt dat we elkaar versterken. Daarom wordt deze samenwerking de komende jaren blijvend en structureel geborgd.

### **Waterschappen Vechtstromen, Rijn en IJssel, Drents en Overijsselse Delta**

De waterschappen zijn actief op het grondgebied van gemeenten en provincie met vergunningen en toezicht. Deze taken gaan niet over naar de Omgevingsdienst. Het komt voor dat bedrijven voor bepaalde taken de gemeente als bevoegd gezag hebben (bijvoorbeeld omgevingsvisies/plannen, ruimtelijke plannen, energievisies en rioleringsplannen). Het waterschap heeft daarbij een adviserende rol. Het waterschap is bevoegd gezag bij bijv. bouw- en sloopactiviteiten, kappen en aanplantingen en directe lozingen op oppervlaktewater.

### **Regionale Informatie- en Expertise Centrum (RIEC)**

Tien RIEC's en het Landelijk Informatie- en Expertise Centrum (LIEC) richten zich op de bestrijding van ondermijnende criminaliteit. Ze verbinden informatie, expertise en krachten van de verschillende overheidsinstanties. Daarnaast stimuleren en ondersteunen de RIEC's en het LIEC de publiek-private samenwerking bij de aanpak van ondermijning. In Twente werken we samen met RIEC Oost Nederland. Het RIEC Oost Nederland faciliteert een structurele integrale aanpak door enerzijds een samenwerking tussen de aangesloten partners te organiseren en anderzijds het bestuur te adviseren over de mogelijkheden van de bestuurlijke aanpak. De gemeenten en Provincie zijn bevoegd gezag en de ODT heeft hierin een signaalfunctie.

### **Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)**

De ILT bewaakt en bevordert de veiligheid van het transport op de weg, in de scheepvaart, in de lucht, op het spoor en via buisleidingen. Ook zet de ILT zich in voor een veilige en gezonde leefomgeving, door toezicht op de veiligheid van bouwwerken en drinkwater, asbest, de beperking van risico's van gevaarlijke stoffen en industrieën, de verantwoorde verwerking van afval en de preventie en sanering van vervuilingen in bodem en water. De ILT is een inspectiedienst van het Ministerie van I&W. Bepaalde taken van het ILT lijken op die van de Omgevingsdienst, alleen heeft zij andere bedrijven waar zij toezicht op houdt.

## 6. DOELEN VERGUNNINGEN, TOEZICHT EN HANDHAVING

### 6.1 Algemene doelstelling VTH

Het verlenen van vergunningen, het houden van toezicht op de naleving en het handhaven van regels doen we om bij te dragen aan een 'hogere doel'. De nieuwe Omgevingswet die tientallen wetten en honderden regels over de leefomgeving bundelt, geeft in artikel 1.3 als maatschappelijk doel:

"Deze wet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, gericht op het in onderlinge samenhang: bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies."

Het hieruit geformuleerde algemene doel luidt:

*"Wij werken aan optimale bescherming en duurzame benutting van de gezonde fysieke leefomgeving; veilig wonen, werken en leven"*

Dit hogere doel is uitgewerkt in vier hoofddoelen waarbij we verschillende beleidsdoelen hebben geformuleerd. Deze vier hoofddoelen zijn de basis van de vastgestelde Verordening kwaliteit VTH (onder Omgevingswet Verordening Uitvoering en Handhaving Omgevingsrecht) die we in Twente hanteren. Deze onderdelen vormen ook het kader voor dit beleidsplan en sluiten goed aan op de Omgevingswet. Dit kader is opgebouwd uit de volgende onderdelen:



Deze hoofddoelen zijn uitgewerkt in thema's en beleidsdoelen die we als Twente belangrijk vinden. Per beleidsdoel zijn indicatoren opgesteld waarmee kan worden bepaald of aan de gestelde doelen kan worden voldaan.

## 6.2 Beleidsdoelen

Alle beleidsdoelen, thema's en bijbehorende indicatoren zijn terug te vinden in de Nadere uitwerking van het VTH-beleid Twente. Hieronder zijn kort de hoofddoelen weergegeven:

Onderwerp	Hoofddoel
<b>Financiën</b>	
	De inzet van middelen is in balans met de kwantiteit en kwaliteit van de te leveren diensten en producten.
<b>Inhoudelijke doelen</b>	
Veiligheid	Er is een basis beschermingsniveau voor veiligheid. Mens en milieu zijn beschermd tegen onaanvaardbare milieurisico's en ondermijnende activiteiten.
Gezonde fysieke leefomgeving	Er is een basisniveau voor een gezonde en prettige leefomgeving.
Duurzaamheid	Twente is energie-neutraal en afvalstromen zijn verduurzaamd.
<b>Uitvoeringskwaliteit</b>	
Proces	De beleids- en uitvoeringscyclus is gesloten.
Vakbekwaamheid	De ODT is een professionele uitvoeringsorganisatie.
<b>Dienstverlening</b>	
	De uitvoeringsorganisatie past de dienstverleningsprincipes uit de Omgevingswet toe en investeert in cultuuromslag.

### Ambitieonderwerpen

Naast deze hoofddoelen is voor de komende periode een ambitie uitgesproken voor de doelen ondermijning, externe veiligheid en gezonde fysieke leefomgeving (asbest, natuur, luchtkwaliteit en geur, geluid). Deze ambitieonderwerpen zijn uitgewerkt in de onderstaande beleidsdoelen:

Onderwerp	Hoofddoel
<b>Externe Veiligheid</b>	
	Inwoners zijn beschermd tegen externe veiligheidsrisico's die ontstaan bij het opslaan, bewerken en transporteren van gevaarlijke stoffen door bedrijven.
<b>Ondermijning</b>	
	Bonafide partijen zijn preventief beschermd tegen malafide partijen. We voorkomen een waterbedeffect.
<b>Gezonde fysieke leefomgeving</b>	
Asbest	Mens en milieu zijn beschermd tegen gezondheidsschade door asbest.
Luchtkwaliteit en geur	Mens en milieu zijn beschermd tegen gezondheidsrisico's door de uitstoot van fijnstof en geur door activiteiten.
Geluid	Mens en milieu zijn beschermd tegen gezondheidsrisico's door geluid.
Natuur	Beschermen van de biodiversiteit.

## 7. KWALITEITSZORG EN KWALITEITSBORGING

Wij streven naar een goede kwaliteit van de uitoefening van onze VTH-taken. Daarbij definiëren we kwaliteit als:

Kwaliteit is de mate waarin producten en diensten voldoen aan de eisen, behoeften en specificaties van de opdrachtgevers. Kwaliteit is gedefinieerd als het juist, volledig, tijdig, rechtmatig, doeltreffend, doelmatig en cliëntgericht uitvoeren van de producten, diensten en bijbehorende werkprocessen.

### **Kwaliteitsverordening**

Alle bevoegd gezagen hebben een Kwaliteitsverordening VTH vastgesteld. Met de inwerkingtreding van de Ow wordt die vervangen door de 'Kwaliteitsverordening Uitvoering en Handhaving'. In dit beleidsplan wordt daar verdere invulling aan gegeven, voor wat betreft de regionale taken. Verdere uitwerking vindt ook plaats in het Kwaliteitsplan van de ODT.

### Kwaliteitsdoelen

Op basis van de kwaliteitsverordening hebben alle bevoegd gezagen kwaliteitsdoelen vastgesteld voor de dienstverlening, de uitvoeringskwaliteit en de financiën. Daarnaast zijn tevens inhoudelijke doelen opgesteld. De doelen zijn vastgelegd in bijlage 3 van de Nadere uitwerking van dit gezamenlijke uniforme beleid. Daar zijn de doelen nader uitgewerkt en zijn indicatoren en streefwaarden benoemd.

### Kwaliteitscriteria

Onderdeel van de kwaliteitsverordening is ook dat wordt voldaan aan de vigerende landelijk opgestelde kwaliteitscriteria als maatstaf voor kwaliteit. Deze kwaliteitscriteria gaan over de deskundigheid van de uitvoerende- en handhavende organisatie en hun medewerkers. In de nieuwe set kwaliteitscriteria zijn ook competentieprofielen opgenomen.

Uitgangspunt is dat de medewerkers die de VTH-werkzaamheden uitvoeren voldoen aan de kwaliteitscriteria. Als hulpmiddel om dit te monitoren wordt de inzetbaarheidsmonitor gebruikt. In verband met bijvoorbeeld krapte op de arbeidsmarkt kan gemotiveerd worden afgeweken.

### **Kwaliteitszorg**

Kwaliteitszorg gaat over het doorlopen van een cyclisch (werk)proces. Niet alleen in het kader van kwaliteitszorg moet het (werk)proces transparant en vastgelegd zijn. Ook voor het creëren van een zogeheten 'level playing field' voor burgers en bedrijven is dat een vereiste. Een gesloten kwaliteitscyclus zorgt dat we leren van onze interventies.

Wij vinden het borgen van kwaliteit en het continue verbeteren een belangrijk element in het VTH-beleid. De volgende elementen vinden wij daarbij van belang:

1. Verantwoordelijkheid beleggen voor het ontwikkelen en in stand houden van kwaliteitszorg en het rapporteren over de voortgang;
2. Zorg dragen voor kwaliteitsplan en – doelstellingen welke gericht zijn op het continue verbeteren, evalueren en (zo nodig) bijstellen;
3. Zorg dragen voor een kwaliteitsprogramma inclusief planning;
4. Borging werkwijze in cultuur en systemen;
5. Het managen van verbeterpunten;
6. Vergelijking en auditen: interne en externe ogen houden ons scherp.

In de eerste planperiode (2018 – 2022) heeft deze kwaliteitszorg als volgt vorm gekregen.

### 1: Verantwoordelijkheid beleggen

De teammanagers van de ODT, een medewerker kwaliteitszorg en twee kwaliteitsmedewerkers hebben in hun functieomschrijving nadrukkelijk kwaliteitstaken en –verantwoordelijkheden. Zo zijn afspraken gemaakt over procesbeschrijvingen, werkinstructies en het opstellen van een intern auditplan.



## 2: Kwaliteitsplan en-doelstellingen

In dit voorliggend beleidsplan staan kwaliteitsdoelen beschreven. Ook werkt ODT aan een Kwaliteitsplan, waarbij invulling wordt gegeven aan het borgen van uitvoeringskwaliteit, onderverdeeld naar vakbekwaamheid en proces. Ook zal in het Kwaliteitsplan worden omschreven hoe de ODT gaat voldoen aan de elementen voor kwaliteitszorg.

## 3: Kwaliteitsprogramma, inclusief planning

In het jaarlijks VTH uitvoeringsprogramma en VTH jaarverslag wordt aandacht besteed aan kwaliteit. Er is een jaarprogramma inclusief planning, ook voor bijvoorbeeld audits.

## 4: Borging werkwijze

Processen, werkinstructies en sjablonen zijn beschreven en vastgelegd, evenals de route voor verbetervoorstellen.

## 5: Managen van verbeterpunten

Vastgelegd is wie verantwoordelijk is voor verbeterpunten, verbeteracties worden gepland en de voortgang wordt bewaakt.

## 6: Vergelijking en auditen

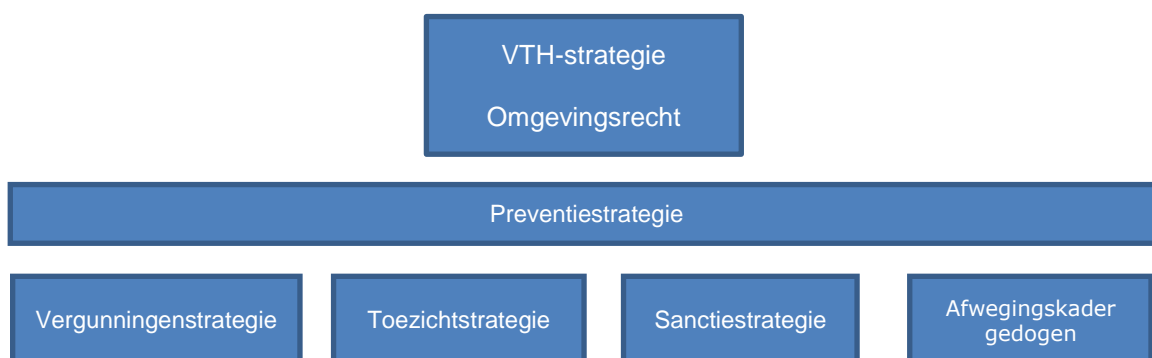
ODT neemt deel aan landelijke collegiale toetsen/visitaties en werkt samen met andere OD's (IJsselland en Gelderse) en volgt de landelijke ontwikkelingen hierin. Daarnaast is er een intern auditprogramma en maken visitaties onderdeel uit van pijler 6 van het Interbestuurlijk Programma (versterken VTH stelsel).

Deze nulsituatie wordt als uitgangspunt voor de volgende beleidsperiode genomen. Voor de komende planperiode streven we ernaar dat het geheel aan kwaliteitszorg en de uitvoering ervan systematischer in beeld gebracht wordt. Door structureel op een vaste plek in het jaarlijks uitvoeringsprogramma te beschrijven welke werkzaamheden uit het Kwaliteitsplan geprogrammeerd zijn. En door structureel in het jaarverslag terug te kijken op de uitvoering daarvan.

## 8. VTH-STRATEGIEËN

Dit hoofdstuk beschrijft de strategieën voor vergunningen, toezicht en handhaving. De grondslag ligt in hoofdstuk 18 van de Omgevingswet. In hoofdstuk 13 van het Omgevingsbesluit staat onder andere dat bevoegd gezagen strategieën moeten vaststellen voor VTH.

De preventiestrategie is een overkoepelende strategie en vormt samen met de overige strategieën het kader voor het gezamenlijke VTH-beleid.



### 8.1 Preventiestrategie

Bij preventie gaat het om het voorkomen van aantasting van de leefomgeving of ontstaan van risico's door het geven van voorlichting en zorgdragen voor een heldere communicatie over de kaders waar partijen in de samenleving zich aan moeten houden.

Veel schade aan de fysieke leefomgeving kan worden voorkomen door vroegtijdig helder te maken welke kaders en regels er gelden. Dit vereist een goede en gerichte voorlichting en communicatie richting inwoners, bedrijfsleven, bezoekers en, in algemene zin, belanghebbenden. Het vroegtijdig betrekken van en waar mogelijk samenwerken met partners en stakeholders is belangrijk. Het vraagt ook van de ODT om aanvragen, overtredingen, klachten en maatschappelijke vraagstukken integraal te behandelen en op te pakken. Daarnaast moet er ook oog zijn voor de preventieve werking van beleidsmaatregelen op andere beleidsvelden dan waar de aanvraag, klacht, overtreding of vraag betrekking op heeft.

De gemeenten en de provincie zetten in haar VTH-beleid dan ook expliciet in op preventie, vanuit een goede voorlichting communicatie en overleg. Uitgangspunt daarbij is dat de meeste initiatiefnemers en aanvragers bereid zijn te voldoen aan de gestelde regels en kaders. Voorwaarde daarvoor is dat ze daarvan tijdig en goed op de hoogte zijn gebracht door de ODT. Vanuit deze basisgedachte wordt ingezet op een preventieve insteek om te voorkomen dat het naleven van de regels moet worden afgedwongen met het inzetten van dwangmiddelen. Helderheid verschaffen over de geldende kaders gebeurt via onder meer de gemeentelijke website, de ODT-website, klantencontacten met deskundige medewerkers backoffice, overleggen met belangrijke stakeholders (zoals: bedrijfsleven, agrariërs, horeca), tijdens bilaterale contacten met initiatiefnemers en aanvragers van vergunningen en tijdens het toezicht op bedrijven en activiteiten. Partijen die als intermediair een bijdrage kunnen leveren rond deze voorlichting en zo het realiseren van een reëel verwachtingspatroon bij de gebruikers van de leefomgeving, worden daarin gefaciliteerd. Het vraagt tegelijkertijd ook binnen de gemeenten zelf om een goede afstemming tussen de diverse beleidsvelden.

In de contacten over VTH-aangelegenheden staat een klantgerichte, pragmatische en oplossingsgerichte benadering van initiatiefnemers en aanvragers centraal. Daarbij geldt als beperking: voor zover dat dit binnen de gestelde wettelijke en gemeentelijke kaders mogelijk is. Als een initiatiefnemer/aanvrager er met de geboden informatie op de website en vanuit het

Klantencontactcentrum (KCC) niet uitkomt, is er altijd een gesprek met de behandelende medewerker mogelijk. Hiermee wordt voorzien in een professionele en klantvriendelijke dienstverlening. Wij sluiten daarvoor aan bij de belevingsprincipes op basis van de Omgevingswet; snel, persoonlijk, betrokken, eenvoudig, relevant, transparant en consistent.

Tijdens een eventueel vooroverleg of contact wordt gestreefd om al direct tot een zo goed mogelijke inschatting te komen over de haalbaarheid van een initiatief op aanvraag. Ook na het constateren van een overtreding van de regels wordt geprobeerd waar mogelijk eerst in overleg met partijen of via bemiddeling tussen partijen tot een werkbare oplossing te komen. Zo mogelijk kan dit ertoe leiden om zaken alsnog te legaliseren.

In de eerste planperiode heeft de preventiestrategie zich geuit in de communicatie voor en na projecten, zoals het 'project luchtwassers' en 'MIA acties' (gebiedstoezicht). In de komende planperiode willen we nog bewuster en pro-actiever inzetten op preventie. Bewustzijn creëren door bijvoorbeeld actiever kennis over te dragen (welke regels gelden, welke strategie hanteren we als ten onrechte geen melding wordt gedaan) en meer gebruik maken van de signaalfunctie die van toezicht kan uitgaan zijn voorbeelden. Bij het opstellen van het jaarlijks uitvoeringsprogramma is hier aandacht voor.

## 8.2 Vergunningenstrategie

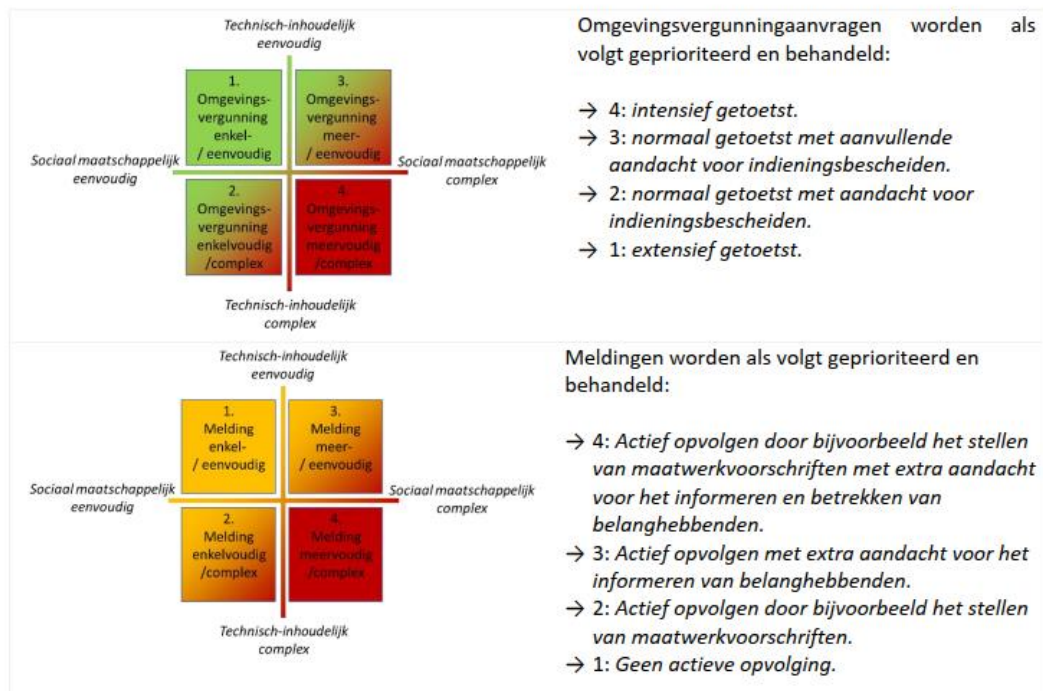
Met een omgevingsvergunning kunnen burgers, bedrijven en overheden toestemming vragen om activiteiten in de leefomgeving uit te voeren. De vergunningplichtige activiteiten worden aangewezen in de Omgevingswet, het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl).

Er zijn verschillende vormen van vergunningen:

- Reguliere procedure (8 weken, eenmalig te verlengen met 6 weken);
- Uitgebreide procedure (26 weken, eenmalig te verlengen met 6 weken);
- Aanvraag voor losse deelactiviteiten;
- Opleggen van maatwerkvoorschriften (milieu) of nadere voorwaarden (brandveilig gebruik).

Er is een voorwaarde verbonden aan de mogelijkheid om meerdere vergunningplichtige activiteiten los en gespreid in de tijd aan te vragen. Hoofregel is en blijft dat een activiteit is verboden, zolang niet voor alle activiteiten die daarmee samenhangen een vergunning is verleend. Een aanvrager is zelf verantwoordelijk voor het verkrijgen van een vergunning voor alle activiteiten. Daar staat tegenover dat het bevoegd gezag een inspanningsverplichting heeft om de aanvrager in kennis te stellen van eventuele andere vereiste besluiten.

Naast vergunningplichtige activiteiten, bestaan ook activiteiten waar een meldingsplicht voor geldt. Afhankelijk van het soort bedrijf en de uitgevoerde activiteiten, moet een bedrijf voor het oprichten of veranderen een melding op grond van het Bal en/of het Bbl doen bij de gemeente. Dit geldt ook voor sommige activiteiten bij particulieren (zoals propaan- en olietanks). De initiatiefnemer moet de melding uiterlijk vier weken voor oprichting of verandering doen.



De volledige vergunningenstrategie is opgenomen in Nadere Uitwerking. In de toekomst zal aansluiting worden gezocht op het Landelijke Vergunningenprotocol.

### 8.3 Toezichtstrategie

Door toezicht te houden controleren we of vergunningvoorschriften en regels worden nageleefd. Voor de medewerkers die de controle uitvoeren, maakt de toezichtstrategie duidelijk hoe zij hun werk moeten doen (bijvoorbeeld in gelijke gevallen gelijk optreden). Het komende jaar werkt de ODT aan de doorontwikkeling van branchegericht toezichthouden.

Goed toezicht begint met een juiste voorbereiding. Dat betekent dossieronderzoek, het verzamelen van aanvullende relevante informatie en het opstellen van een controle-checklist. Tijdens het daadwerkelijke toezicht controleren we of sprake is van overtredingen en waar nodig herstellen. Maar belangrijker nog, we proberen overtredingen te voorkomen zodat we niet sanctionerend hoeven op te treden. Ofwel, hoe kan de toezichthouder ongewenst gedrag ombuigen naar gewenst gedrag? Voor zowel onze toezichthouders als bedrijven en inwoners heeft dat voordelen.

Het geven van voorlichting is, zoals al eerder gesteld, daarbij een essentiële stap. Dat zal niet altijd het gewenste effect hebben. In dat geval ontkomen we er niet aan de volgende stap in de nalevingsstrategie te zetten: sanctioneren. We benadrukken dat bedrijven primair verantwoordelijk blijven voor het naleven van de regels. Elke controle is een momentopname en het risico bestaat dat niet alles wordt gecontroleerd of geconstateerd. De volledige toezichtstrategie is opgenomen in de Nadere Uitwerking.

## 8.4 Sanctiestrategie

Om te kunnen handhaven is het noodzakelijk afspraken te maken over de manier waarop we vorm geven aan handhaving. Om een goede uitvoering te geven aan handhaving sluiten we aan bij de Landelijke handhavingsstrategie Omgevingswet (LHSO) zie [Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht LHSO.pdf \(vng.nl\)](#).

De LHSO is een beleidskader voor de bestuursrechtelijke- en strafrechtelijke handhaving. Het doel van deze strategie is uitvoering geven aan de beginselplicht tot handhaven, passend optreden bij overtredingen, in vergelijkbare situaties vergelijkbare keuzes maken en interventies kiezen en toepassen op eenduidige wijze. Dit kan op zowel strafrechtelijke wijze (bestraffend) als bestuursrechtelijk (gericht op het herstel van de situatie). De keuze van de in te zetten bestuursrechtelijke sanctie vindt plaats aan de hand van de in de strategie opgenomen interventieladder en interventiematrix. Daarbij zijn het gevolg van de overtreding en het gedrag van de overtreder bepalend voor de wijze hoe er gehandhaafd wordt.

## 8.5 Afwegingskader gedogen

Er zijn uitzonderlijke situaties denkbaar, waarin het opleggen van sancties niet gewenst is. In dat geval kunnen we een overtreding gedogen. De definitie van gedogen is:

*"Het bestuur dat bevoegd is tot handhaving ziet bewust (tijdelijk) af van optreden tegen een overtreding."* Gedogen is echter wel aan voorwaarden gebonden.

Gedogen staat op gespannen voet met ons doel om het naleefgedrag te verbeteren en een betrouwbare organisatie te zijn. Met dat gegeven, beperken we gedogen tot zeer bijzondere situaties, waarbij er op korte termijn uitzicht bestaat op het opheffen van de overtreding of op het legaliseren van de situatie, bijvoorbeeld doordat een vergunning verleend kan worden. In de Nadere Uitwerking is het afwegingskader gedogen uitgewerkt.

## **NADERE UITWERKING**

1. Elementen van de organisatie en inrichting ODT
2. Risicoanalyse
3. Doelen en streefwaarden
4. Vergunningenstrategie
5. Vormen en werkwijze van toezicht (Toezichtstrategie)
6. Afwegingskader gedogen



