

Integraal beleid vergunningverlening, toezicht en handhaving gemeente Assen

1. Inleiding

1.1 Algemeen

De gemeente heeft de wettelijke taak om via vergunningverlening, toezicht en handhaving de fysieke leefomgeving veilig, gezond en duurzaam te houden. Daarvoor gelden normen waaraan gebruikers van de leefomgeving zich moeten houden. Deze normen zijn uitgewerkt in wet- en regelgeving, lokale verordeningen en in bestemmingsplannen.

Voor bovengenoemde taken is het wettelijk verplicht om uitvoerings- en handhavingsbeleid (VTH-beleid) vast te stellen, dat is gebaseerd op een actuele probleem- en risicoanalyse. Met dit document actualiseren wij het VTH-beleid van de gemeente Assen.

Het VTH-beleid geeft inzicht in hoe we als gemeente onze VTH-taken, nu nog gebaseerd op de Wabo, uitvoeren. Het geeft kaders waarbinnen medewerkers van de gemeente voorlichting geven over de na te leven normen, vergunningen verlenen, toezicht houden en corrigerend optreden bij geconstateerde overtredingen van deze voor de leefomgeving geldende regels/normen.

Op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet en Wkb, naar verwachting per 1 juli 2023, zal het VTH-beleid gebaseerd moeten zijn op deze wetten. Het VTH-beleid krijgt dan een andere benaming, namelijk U&H-strategie. In 2021 zijn de gemeenten Aa en Hunze, Tynaarlo, Noordenveld en Assen gezamenlijk gestart met het ontwikkelen van een U&H-strategie. Dit heeft geresulteerd in een gemeenschappelijk "basis" beleidsdocument voor de Noord-Drentse gemeenten, dat nu nog verder lokaal moet worden ingevuld/geconcretiseerd. Het proces om te komen tot de lokale invulling van de U&H strategie zal in de eerste helft van 2023 worden doorlopen.

De afgelopen jaren zijn al diverse stappen gezet om bij het uitvoeren van onze VTH-taken te gaan werken in de geest van de Omgevingswet, inhoudende een oplossingsgerichte "Ja, mits" in plaats van een proceduregerichte aanpak en houding.

1.2 Afbakening

Dit beleid richt zich op de VTH-thuistaken. Dit zijn de taken die de gemeente Assen zelf uitvoert op het gebied van ruimtelijke ordening, bouw, sloop, brandveiligheid, monumenten, reclame, kappen van bomen, natuurbescherming, in- en uitritten, tijdelijke bouwwerken bij evenementen (tenten, podia) en inrichtingseisen horeca-inrichtingen.

De wettelijke milieutaken (basistaken) van de gemeente Assen en extra verzoektaken die binnen dit domein vallen, zijn belegd bij de RUD Drenthe. Dit betreft zowel vergunningverlenings- als toezichts- en handhavingstaken. Ook voor deze taakuitvoering is VTH-beleid verplicht. De 12 Drentse gemeenten, provincie en RUD Drenthe hebben hiervoor gezamenlijk een uniforme uitvoerings- en handhavingsstrategie gemaakt. Dit beleidsdocument (Uitvoerings- en Handhavingsstrategie Drenthe 2022 2024) is gelijktijdig met deze beleidsactualisering door het college van Assen vastgesteld.

Dit document heeft ook geen betrekking op de VTH-taken op het gebied van sociale wetgeving, leerplicht, belastingen en heffingen en bevolkingsadministratie.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 gaan we in op de achtergrond van het beleid. Ook geven we in dit hoofdstuk een terugblik op het VTH-beleid vanaf 2017.

In hoofdstuk 3 kunt u de bestuurlijke visie op vergunningverlening, toezicht en handhaving vinden.

Hoofdstuk 4 gaat over de omgevingsanalyse, bestaande uit een probleem- en risicoanalyse.

In hoofdstuk 5 gaan we in op de vergunningenstrategie. Hieruit blijkt dat de gemeente veel werkt volgens vaste protocollen die uitvoering in het Handboek (bijlage 2) terug komen.

Hoofdstuk 6 geeft de nalevingsstrategie weer, waarin wordt ingegaan op een tweetal aspecten van de naleving: preventie en handhaving. Handhaving heeft zowel te maken met toezicht houden als sanctioneren en gedogen.

Tot slot gaat hoofdstuk 7 over de monitoring en evaluatie. Dit onderdeel is het sluitstuk van en geeft nieuwe input voor de beleidscyclus.

2. Actualisering van het VTH-beleid

In dit hoofdstuk gaan we in op de achtergrond van het VTH-beleid, de definities van vergunningverlening, toezicht en handhaving en geven we een korte terugblik op het VTH-beleid vanaf 2017.

2.1 Achtergrond VTH-beleid

Van Wabo

In de Wabo en het Bor worden eisen gesteld aan de inhoud van het VTH-beleid. Het overheidsoptreden met betrekking tot de verlening van omgevingsvergunningen, het toezicht op de naleving en handhaving van het omgevingsrecht dient uniform en integraal plaats te vinden. Om die reden moest het beleid voor toezicht en handhaving worden uitgebreid met het beleid voor vergunningverlening. Dit is met de vaststelling van het integraal VTH-beleid in 2017 gebeurd.

Naast de wettelijke eisen gelden er landelijke kwaliteitscriteria met als doel de uitvoering van de VTH-taken in het omgevingsrecht te professionaliseren, meer te uniformeren en de kwaliteit ervan in de organisatie te borgen. We komen in § 2.3.2. uitvoerig op de kwaliteitscriteria terug.

Naar Omgevingswet

Het kabinet wil het omgevingsrecht gemakkelijker maken en samenvoegen in één Omgevingswet. De Omgevingswet is niet alleen een wetswijziging, maar een totale herziening van het omgevingsrecht. Het doel van de herziening is het vereenvoudigen en bundelen van de veelheid aan regels voor ruimtelijke projecten. Dit moet leiden tot snellere en doelmatigere besluitvorming. Hierdoor moet het gemakkelijker worden om initiatieven te realiseren.

Gelijktijdig met de Omgevingswet treedt de Wkb in werking. Voor bouwwerken in gevolgklasse 1 wordt de bouwtechnische toets en het bouwtechnisch toezicht overgedragen aan private kwaliteitsborgers. De gemeentelijke rol bij deze categorie bouwwerken beperkt zich vanaf dat moment tot de toetsing en het toezicht op welstand, ruimtelijke aspecten en veiligheid van de omgeving van het bouwplan. De gemeente blijft wel verantwoordelijk voor de handhaving bij niet-naleving.

De invoering van beide wetten is een immense operatie en inmiddels al diverse keren uitgesteld. Zoals in het inleidende hoofdstuk al is aangegeven zal bij het inwerkingtreden van de Omgevingswet het VTH-beleid gebaseerd moeten zijn op deze wet en een nieuwe aanduiding (uitvoerings- en handhavingstrategie) krijgen.

Tot het moment dat de Omgevingswet en Wkb in werking treden blijft het VTH-beleid gebaseerd op de Wabo, waarbij de ontwikkeling naar de door de Omgevingswet beoogde manier van werken, gewoon doorgaat.

Van invloed op de toekomstige inrichting van het VTH-beleid/de U&H-strategie is ook het omgevingsplan. Dit is een nieuw instrument dat stapsgewijs tot 2029 wordt ontwikkeld en beleidsmatig en voor de taakuitvoering van VTH sterk bepalend kan zijn.

2.2 Definities

Vergunningverlening

Onder vergunningverlening in het kader van het omgevingsrecht verstaan we het behandelen van meldingen, vooroverleg en het beoordelen en toetsen van aanvragen aan geldende wet- en regelgeving om uiteindelijk binnen de gestelde proceduretijd te komen tot een kwalitatief goed besluit, zo nodig onder voorwaarden en voorschriften.

Toezicht

Onder toezicht verstaan we het uitvoeren van controles en het naar aanleiding van een klacht of melding verzamelen van informatie om te zien of een handeling of situatie voldoet aan de daaraan gestelde eisen. Van de controles gaat een preventieve werking uit. Het toezicht kan tot resultaat hebben dat de wette-

lijke voorschriften, zonder inzet van verdere handhavingsmiddelen, worden nageleefd. Het toezicht omvat een breed scala aan activiteiten, vaak ook in voorlichtende, meedenkende en adviserende zin. Hierdoor kan in een vroeg stadium worden voorkomen dat een met de wet- en/of regelgeving strijdige situatie ontstaat. Anders kan door middel van aansporing, overreding of waarschuwing worden bewerkstelligd dat de voorschriften alsnog worden nageleefd. Wanneer de waarschuwingen niet tot het gewenste effect leiden, wordt voor de naleving van de wettelijke voorschriften overgegaan tot handhaving.

Handhaving

Onder handhaving verstaan we het ongedaan maken of opheffen van een situatie, die in strijd is met wettelijke voorschriften. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van bestuursrechtelijke handhaving met als handhavingsmiddelen het opleggen van een last onder dwangsom of bestuursdwang, of het geheel of gedeeltelijk intrekken van een vergunning of ontheffing. Bestuursrechtelijke handhaving is gericht op het zo spoedig mogelijk beëindigen, herstellen en eventueel voorkomen van een situatie die in strijd is met wet- en regelgeving.

2.3 Beleidskaders

De kaders van het beleid worden bepaald door vereisten uit de Wabo en het Bor. Deze behelzen tevens de genoemde kwaliteitscriteria.

2.3.1 Kwaliteitseisen Bor

Het Bor kent op hoofdlijnen de volgende eisen voor de organisatie van toezicht en handhaving:

- **VTH-beleid**

Het bestuursorgaan stelt het beleid voor vergunningverlening, toezicht en handhaving vast dat gebaseerd is op een probleemanalyse en een naleefstrategie bestaande uit een preventie-, toezicht-, sanctie- en gedoogstrategie: hierbij stelt het bestuursorgaan vast welke doelen het zichzelf stelt en hoe deze doelen worden bereikt.

- **VTH-programma**

Het VTH-beleid wordt jaarlijks in een VTH-programma uitgewerkt. Dit programma wordt afgestemd met andere betrokken bestuursorganen en de organen die belast zijn met de strafrechtelijke handhaving.

- **Uitvoeringsorganisatie**

Het bestuursorgaan richt zijn organisatie zodanig in dat een adequate en behoorlijke uitvoering gewaarborgd is. Daartoe draagt het bestuursorgaan er in ieder geval zorg voor dat er voldoende middelen (personeel en financieel) beschikbaar zijn en dat de werkprocessen zijn beschreven.

- **VTH-jaarverslag**

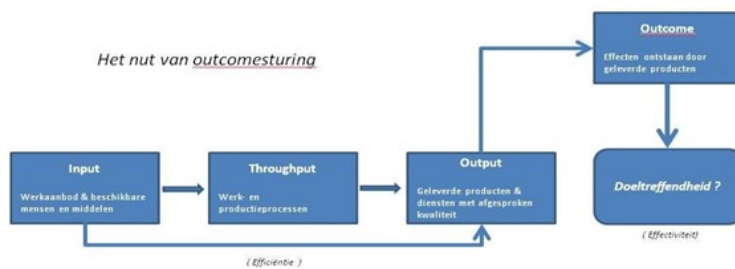
Het bestuursorgaan bewaakt de resultaten van de voortgang van de uitvoering van het VTH-programma en de gestelde doelen in het VTH-beleid. Tevens rapporteert het periodiek over het bereiken van de beleidsdoelen en het VTH-programma.

2.3.2 Kwaliteitscriteria

De eerder naar voren gekomen kwaliteitscriteria gaan over proces, inhoud en kritieke massa. De kwaliteitscriteria vereisen een actueel en volledig VTH-beleid, waarin wordt opgenomen welke doelen de gemeente zichzelf stelt bij uitvoering van de VTH-taken, hoe deze doelen worden bereikt en op welke wijze de gemeente haar taken zal uitvoeren. Door te voldoen aan de kwaliteitscriteria zorgen we ervoor dat de gemeente in staat is de gewenste kwaliteit en continuïteit te leveren. De criteria maken inzichtelijk welke kwaliteit van de VTH-taken burgers, bedrijven en instellingen, maar ook overheden onderling en als opdrachtgevers, mogen verwachten.

Een deel van de kwaliteitscriteria richt zich op het VTH-proces. Voor de gemeente betekent het voldoen aan deze procescriteria, dat er een sluitende beleidscyclus moet zijn om kwaliteit te borgen. Naast de zojuist beschreven kwaliteitscriteria zijn in 2010 de output- en outcomecriteria voor VTH-taken ontwikkeld. Deze bieden gemeenten handvatten voor het stellen van meetbare doelen en afrekenbare resultaten. Hiermee zijn de output- en outcomecriteria een waardevolle aanvulling op de kwaliteitscriteria, die de komende jaren zeker gebruikt zullen worden. In figuur 2.1 wordt het nut van outcomesturing weergegeven.

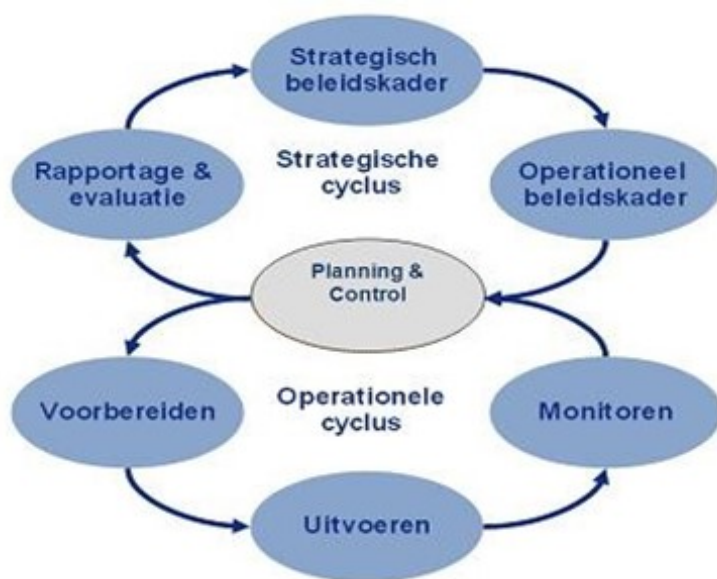
Figuur 2.1 Nut outcomesturing



2.3.3 Beleidscyclus

Het VTH-beleid maakt onderdeel uit van de beleidscyclus. De procescriteria beschrijven de eisen die gesteld worden aan de beleidscyclus. Door de criteria te volgen, wordt de cyclus gesloten. Daarbij hanteren we het Big 8-model. Zie figuur 2.2 voor dit model.

Figuur 2.2 Big 8-model



Het Big 8-model maakt vanuit een strategisch kader de vertaling naar operationeel beleid ten behoeve van kwaliteitsborging samen met een sluitende planning en control cyclus. Op het laatste onderdeel van de beleidscyclus, monitoring en evaluatie, is verbetering nodig. We stellen ons ten doel om hier de komende jaren meer aandacht aan te geven. We komen hier verder op terug in hoofdstuk 7 Monitoring en evaluatie.

2.4 Terugblik op VTH-beleid vanaf 2017

Kijken we naar het VTH-beleid en de uitvoering sinds 2017 dan valt een aantal zaken op:

- In afwachting van de invoering van de Omgevingswet en Wkb werd het VTH-beleid met een jaar verlengd tot 2022. Het is nodig om ter overbrugging naar het moment van invoering van de Omgevingswet en Wkb VTH-beleid vast te stellen dat is gebaseerd op een actuele risicoanalyse. De provincie heeft hiervoor tijdens het IBT-gesprek in oktober 2022 aandacht gevraagd.
- De Noord-Drentse gemeenten startten in 2021 een gezamenlijk traject om het VTH-beleid te actualiseren en om te zetten naar een uitvoerings- en handhavingsstrategie, zoals door de Omgevingswet wordt beoogd. Dit heeft geresulteerd in een gemeenschappelijk "basis" beleidsdocument voor de Noord-Drentse gemeenten. Vanwege onzekerheden rond de invoeringsdatum van de Omgevingswet en de beperkte beschikbare, personele capaciteit moet de lokale invulling nog verder worden opgepakt.
- De VTH-beleidscyclus die tot 2021 sluitend was, kwam in 2021-2022 door de krappe personele bezetting en krapte op de arbeidsmarkt onder druk te staan. Hierdoor konden het jaarverslag 2021 en uitvoeringsprogramma 2022 niet tijdig worden opgesteld en aangeleverd bij de provincie voor het interbestuurlijk toezicht.

- In de uitvoeringspraktijk staan bij vergunningverlening de werkvoorraad en beschikbare capaciteit op gespannen voet met elkaar. Onder andere de versnelling in de woningbouwopgave, het stimuleren van vooroverleg in combinatie met een krappe arbeidsmarkt zijn hierop van invloed.
- Meer focus op publieke waarde/klantgericht handelen vraagt om herinrichting van de werkprocessen en een op samenwerking gerichte houding. Hiervoor is samen met andere teams in het fysieke domein een ontwikkeltraject gestart.

3. Visie en uitgangspunten

In dit hoofdstuk geven we de gemeentelijke visie op vergunningverlening, toezicht en handhaving weer. Dit doen we vanuit een aantal punten die volgens ons de kern van onze visie raken. Daarna gaan we in op de uitgangspunten van de gemeente. Deze beiden leiden tot de doelstellingen, die in de laatste paragraaf aan bod komen.

3.1 Visie

De gemeente wil in vergunningverlening een betrouwbare partner zijn voor burger en ondernemer. Zij wil zich dienstverlenend opstellen en de burger zo optimaal mogelijk bedienen. De gemeente kiest voor een klantgerichte benadering, waarbij een snelle en zorgvuldige afhandeling van de vergunningaanvragen centraal staan. De burger wordt daarbij op een deskundige en vriendelijke wijze van informatie voorzien. Voortdurend wordt gestreefd naar verbetering van de dienstverlening.

Daarnaast wil de gemeente in vergunningverlening duidelijk en transparant zijn. Deze werkwijze moet teweeg brengen dat aanvragers van vergunningen weten waar zij aan toe zijn. Dit wordt bereikt door op gelijke wijze om te gaan met gelijke aanvragen en op ongelijke wijze naar mate van ongelijkheid. De gemeente wil voorkomen dat vergunningen van rechtswege worden verleend als gevolg van overschrijding van wettelijke afhandelingstermijnen van aanvragen.

De gemeente kijkt, waar sprake is van gemeentelijke beleidsvrijheid, continu naar nut en noodzaak van het aanvraagproces en de vergunningsvoorwaarden. Zo worden overbodige toetsingskaders, procedurerestappen en indieningvereisten (zoals verschillende bewijsstukken) geschrapt. Ook wordt bij de op te stellen vergunningvoorschriften kritisch gekeken naar nut en noodzaak, bijvoorbeeld waar het gaat om op te leggen meet- en registratievereisten. De focus van de gemeente ligt niet op de beperkingen die wet- en regelgeving met zich meebrengen, maar bij het beoordelen van vergunningaanvragen wordt gezocht naar de mogelijkheden om de aangevraagde activiteiten te vergunnen.

De gemeente gaat uit van een eigen verantwoordelijkheid van de aanvrager bij het aanvraagproces van een vergunning. Dit houdt in dat initiatiefnemers van vergunningaanvragen in de eerste plaats zelf verantwoordelijk zijn voor het indienen van een complete aanvraag en het creëren van draagvlak of acceptatie van de voorgenomen plannen bij belanghebbenden, zoals bureaus. Uiteraard kan de gemeente hierbij adviseren. Door het toetsen van aanvragen neemt de gemeente de eigen verantwoordelijkheid van de initiatiefnemers voor het voldoen aan wet- en regelgeving (waaraan getoetst wordt) niet over. Toezicht en handhaving zijn instrumenten om bij te dragen aan een veilige, leefbare en schone gemeente. Inwoners, bezoekers, bedrijven en instellingen zouden in de gemeente een goed woon-, werk- en uitgaansklimaat moeten ervaren. Veiligheid, gezondheid, duurzaamheid en omgevingskwaliteit zijn daarbij belangrijk.

De gemeente streeft naar duidelijke normen, zodat inwoners, bedrijven, instellingen en overheden hun eigen verantwoordelijkheid kunnen nemen om zich volgens de voor hen geldende regels te gedragen. Naleefgedrag neemt in de visie een centrale plaats in. Naleving is in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van burgers zelf. Van inwoners en ondernemers wordt verwacht dat ze zich maatschappelijk verantwoord gedragen, dat zij hierin samenwerken en elkaar aanspreken op ieders verantwoordelijkheid. Ter verbetering van naleefgedrag wordt gekozen voor een gerichte aanpak. De aanpak bestaat uit een doordachte combinatie van handhavingsinstrumenten en wordt op de situatie toegesneden. Preventieve instrumenten hebben de voorkeur boven repressieve instrumenten.

3.2 Uitgangspunten

De gemeente doet haar vergunningverlening vanuit een klantgerichte benadering;

- De gemeente waarborgt rechtszekerheid voor burgers en ondernemers;
- Nut en noodzaak staan centraal, overbodige regelgeving is onwenselijk;

- Bij vergunningverlening wordt er bereidwillig gewerkt, er wordt geredeneerd vanuit oplossingen (ja, mits-houding);
- Er is sprake van eigen verantwoordelijkheid van burgers, bedrijven en instellingen. Dit geldt zowel in het aanvraagproces van een vergunning als in naleving van regelgeving;
- Handhaving vindt risicogericht plaats;
- Preventief toezicht heeft de voorkeur boven repressieve handhaving.

3.3 Doelstellingen

De gemeente stelt zich het volgende ten doel:

1. Het voldoen aan de geldende kwaliteitscriteria, zoveel mogelijk in zelfstandigheid en daar waar nodig gezamenlijk door het maken van laagdrempelige afspraken;
2. Uniformiteit in de Noord-Drentse gemeenten;
3. Veiligheid, leefbaarheid en duurzaamheid in de gemeente;
4. Transparante en tijdige vergunningverlening;
5. Behouden of verhogen van het nalevingsniveau;
6. Verder professionaliseren, versterken van het programmatisch handhaven, inhoudende het omvormen van het handhaven in reactie op signalen (piepsysteem) naar gericht handhaven op basis van beleid en uitvoeringsprogramma;
7. De beleidscyclus sluiten door een goede monitoring en evaluatie op te zetten.

4. Omgevingsanalyse

In dit hoofdstuk beschrijven we eerst het doel van de probleem- en de risicoanalyse. Vervolgens gaan we inhoudelijk in op de probleemanalyse (Wat komt waar voor?) en de methodiek van de uitgevoerde risicoanalyse (Hoe vaak en in welke mate komt iets voor en welke risico's zijn daar aan verbonden?). Tot slot gaan we in op de prioriteiten voor de VTH-taakuitvoering.

4.1 Doel probleem- en risicoanalyse

De basis voor het stellen van prioriteiten en doelen met betrekking tot vergunningverlening, toezicht en handhaving wordt gevormd door een analyse van problemen en risico's binnen de fysieke leefomgeving: de omgevingsanalyse.

Hierbij betrekken wij ook de gevolgen van relevante en actuele uitspraken van de ABRvS, zoals in 2019 en 2022, over het niet meer mogen gebruiken van het Programma Aanpak Stikstof en de bouwvrijstelling om activiteiten die stikstof uitstoten, toch door te kunnen laten gaan.

Het college heeft een beginselplicht tot handhaving. Dit houdt een verplichting in om tegen geconstateerde overtredingen handhavend op te treden. Het is voor de gemeente niet mogelijk om toezicht te houden op de naleving van alle regels op het gebied van de fysieke leefomgeving. Ook het effect van niet handhaven verschilt per overtreding. Voor een duidelijk en weloverwogen handhavingsbeleid is het daarom noodzakelijk om prioriteiten te stellen. Door het stellen van prioriteiten kunnen de beschikbare middelen en capaciteit efficiënter worden ingezet. De huidige beschikbare capaciteit van de gemeente is daarvoor als uitgangspunt genomen. Opgemerkt moet worden dat de probleem- en risicoanalyse slechts een momentopname betreft. De analyse wordt jaarlijks getoetst op actualiteit. Eens in de vier jaar dienen de probleem- en risicoanalyse in het geheel te worden herzien. Op basis van de jaarlijkse analyse wordt de capaciteit ingezet en wordt het VTH-programma bijgesteld.

4.2 Probleemanalyse

In hoofdlijnen kan onderscheid gemaakt worden in vier gebieden: de binnenstad en wijkcentra, woonwijken, bedrijventerreinen en het buitengebied. Elk gebied kent zijn eigen problematiek en de daaraan verbonden risico's. Bij de toets vooraf en het toezicht en de handhaving achteraf wordt nauw samengewerkt met de RUD Drenthe en de VRD.

4.2.1 Probleemanalyse binnenstad en wijkcentra

In de binnenstad en wijkcentra is het van belang om een juiste balans te vinden tussen de soms grote diversiteit aan voorkomende functies en activiteiten. Levendigheid en bedrijvigheid staan soms haaks

op de ervaren leefbaarheid van de omgeving. Voorbeelden hiervan zijn geluidsoverlast van horeca en laad- en losactiviteiten bij winkels.

In een aantal centra zijn functies gebundeld met een openbaar karakter. Het gaat hier bijvoorbeeld om scholen, sporthallen, wijkcentra en winkels, wat gebouwen zijn met een openbare functie die door veel mensen (tegelijk) bezocht worden. Verzorgingstehuizen, kinderdagverblijven, huisartsenposten, recreatieve bedrijven en dergelijke bieden daarnaast veelal (tijdelijk) onderdak, vaak aan een meer kwetsbare groep mensen. De brandveiligheid en constructieve veiligheid binnen en rondom gebouwen met een dergelijke functie zijn van groot belang.

4.2.2 Probleemanalyse woonwijken

In tegenstelling tot deze categorie gebouwen, hebben we in de woonwijken te maken met een concentratie aan woningbouw. Hierbij is onderscheid te maken in grondgebonden en gestapelde woningbouw, de laatste categorie soms met een verscheidenheid aan functies op de begane grond. Bij grondgebonden woningbouw is veelal sprake van een gering risico. Het is een overzichtelijke omgeving, vaste bewoners, enkelvoudige functies als wonen. Bij gestapelde woningbouw zijn vooral constructieve veiligheid en brandveiligheid van belang.

4.2.3 Probleemanalyse bedrijventerreinen

Bedrijventerreinen kennen een eigen problematiek. Ook hier is het van belang om een juiste balans te vinden tussen de verschillende voorkomende functies. De reikwijdte is hier echter wel kleiner dan binnen de binnenstad en woonwijken: de voorkomende functies zijn in principe allen aanwezig in het kader van bedrijvigheid. Mogelijke problemen doen zich voor bij bedrijventerreinen waar een combinatie van wonen en werken mogelijk is. Vanuit milieuwet- en regelgeving bestaat de kans dat de ene bedrijfswoning beschermd dient te worden ten aanzien van de bedrijvigheid van het naastgelegen perceel. Binnen een bedrijventerrein hebben we te maken met een aantal (mogelijk negatieve) effecten op de directe omgeving en de aangrenzende omgeving: geluid, geur, stof en externe veiligheidsaspecten zijn van invloed op de gebruiksmogelijkheden van de directe en de nabije omgeving.

4.2.4 Probleemanalyse buitengebied

In het buitengebied zijn enkele belangrijke functies in hoofdzaak te onderscheiden. De agrarische en de recreatieve sector zijn hier vooral vertegenwoordigd. Daarnaast is aan een groot deel van het gebied een belangrijke natuurwaarde toegekend: de Ecologische Hoofdstructuur, Natura-2000 gebieden en het Nationaal Landschap Drentsche Aa. Daarnaast vindt in het buitengebied (veelal solitair gelegen) bedrijvigheid plaats, wordt er gewoond en lopen er belangrijke transportleidingen van gas, water en elektra en infrastructurele hoofdverbindingen door. Het buitengebied is een grootschalig gebied met een grote diversiteit aan functies. Deze functies staan soms op gespannen voet met elkaar, waardoor een zorgvuldige afweging op zijn plaats is.

Door de schaal van het buitengebied is het geheel soms moeilijk te overzien: illegale bebouwing, aantasting van aanwezige waarden door illegale werkzaamheden en permanente bewoning van niet tot bewoning bestemde percelen zijn voorbeelden van voorkomende problemen.

Recreatieve sector

Ook de recreatieve sector is vertegenwoordigd in onze gemeente. Recreatief gebruik in het buitengebied vindt plaats in gebouwen, tijdelijke bouwwerken, kampeermiddelen en in de openbare ruimte. Recreatief gebruik kan op gespannen voet staan met de overige in het gebied aanwezige natuur, agrarisch gebruik, wonen, bedrijven. Mensen komen recreëren omdat de kwaliteit van het gebied aanspreekt, maar juist die kwaliteit kan onder druk komen te staan als de recreatiedruk toeneemt.

Het gebruik van de gronden en de gebouwen wijkt af van de overige functies: de recreant maakt relatief kort gebruik van de voorzieningen en is niet altijd bekend met het gebouw of de omgeving waar men is. Ook zijn veel recreatieve gebouwen geschikt voor het (kortstondig) ontvangen van grote groepen mensen.

Agrarische sector

De agrarische sector is ook vertegenwoordigd in het buitengebied. Dit gebruik kan op gespannen voet staan met de landschappelijke, natuurlijke en cultuurhistorische waarden van het gebied. Aanwezige kwetsbare (natuur)gebieden en functies als wonen kunnen de mogelijkheden van het agrarisch bedrijf beperken. De risico's in de agrarische sector hebben vooral te maken met milieu aspecten van het bedrijf en de omgeving. Door opschaling van agrarische bedrijven ontstaan er ook meer activiteiten die wellicht niet langer passen in het buitengebied. Te denken valt aan onder andere energieopwekking door biovergistinginstallaties.

Door het verkleinen van agrarische bedrijven komt het voor dat een voorheen tweede dienstwoning wordt afgesplitst en verkocht wordt als burgerwoning. Hierdoor vindt er geleidelijk een verschuiving plaats van een gebied met overwegend actieve agrarische inrichtingen naar een gebied met meerdere burgerwoningen. Door deze verschuiving krijgt het gebied ook een veel zwaarder beschermingsregime vanuit milieu wet- en regelgeving. Dit kan als effect hebben dat de nog wel actieve agrarische inrichtingen geen uitbreidingsmogelijkheden meer hebben.

4.3 Risicoanalyse

De analyse geeft inzicht in waar de risico's zich voordoen en geeft op deze wijze een handvat voor het maken van keuzen in zowel toetsing (vergunningverlening) als toezicht en handhaving. Voor de in 2021 uitgevoerde risicoanalyse is gebruik gemaakt van een kwalitatieve risicomethode. Deze methode (deels gebaseerd op het DBC -risicomodel) leidt uiteindelijk tot een prioriteitstelling voor het integraal vergunning- en handhavingsprogramma.

De input is door middel van het bevragen van onze vakspecialisten aangeleverd. Vervolgens is tijdens een gezamenlijke invulsessie de integrale risicoanalyse tot stand gekomen voor het hele fysieke domein.

De risicoafweging vindt plaats op basis van een zestal beoordelingsaspecten:

- Veiligheid
- Duurzaamheid
- Gezondheid
- Leefbaarheid
- Financieel Economisch
- Bestuurlijk imago

In bijlage 1 is een overzicht met de uitgewerkte resultaten te vinden en een toelichting op de scores.

Jaarlijks wordt bij het opstellen van het VTH-programma beoordeeld of de prioritering uit de risicoanalyse nog actueel is.

4.4 Prioriteitstelling VTH

Prioriteren houdt in dat we taken wel uitvoeren maar ook dat we taken niet of in beperkte mate uitvoeren. De rode draad in het VTH-beleid is dat de inschatting van de risico's voor de leefomgeving doorslaggevend is voor de prioriteiten die we stellen bij het stimuleren en/of afdwingen van het naleefgedrag. Omdat er beperkte capaciteit is die niet op alles ingezet kan worden, geven we prioriteit aan de gevallen waarin de risico's van niet-naleving (kans maal effect) het grootst zijn. Door risico's te duiden en te prioriteren kan de beschikbare capaciteit voor uitvoering van de VTH-taken risicogericht worden ingezet. De meeste aandacht gaat uit naar problemen/overtredingssoorten met een hoge prioriteit en minder of geen aandacht naar activiteiten met een gemiddelde of lage prioriteit.

De volgende problemen/overtredingssoorten zijn uit de probleem- en risicoanalyse naar voren gekomen als onderwerpen die in potentie het meest risicovol zijn en in de uitvoeringspraktijk prioriteit moeten krijgen.

Probleem/overtredingssoort in domein

Nieuwbouw/verbouw

Handelen zonder of in strijd met een omgevingsvergunning activiteit bouw t.b.v
a. kamerverhuur;
b. logiesgebouw, restaurant, café, horeca

Activiteiten uitvoering

Door intensief toezicht te houden op uitvoering van vergunningen betreffende de genoemde categorieën. Zowel tijdens de bouwfase, als bij oplevering. Daarbij is dan specifieke aandacht voor constructieve- en brandveiligheid, gezondheidsaspecten en duurzaamheid. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de vastgestelde toezichtprotocollen.

Bestaande bouw

Illegale huisvesting studenten en arbeidsmigranten

Er vinden projectmatige controles plaats bij locaties waar studenten en arbeidsmigranten worden gehuisvest. Dit betreft o.a. locaties zoals reguliere woningen, bedrijfswoningen en bedrijfsgebouwen. Jaarlijks worden de controles geclusterd uitgevoerd.

Door klachten, meldingen en verzoeken om handhaving zo snel mogelijk in behandeling te nemen en handhavend op te treden bij constatering van overtredingen.

Brandveiligheid

Handelen zonder of in strijd met een omgevingsvergunning brandveilig gebruik en meldingen/brandveiligheid bestaande bouw:

Door jaarlijkse brandveiligheidscontroles van de gebruiksvergunningen/meldingen betreffende de ge-

1. Woonfunctie

- a. Verzorgingstehuis
- b. Woonfunctie in seniorencomplex

2. Industriefunctie

- a. Fabriek >100 personen
- b. Opslag gevaarlijke stoffen

3. Onderwijsfunctie

- a. School (leerlingen < 12 jaar)
- b. School (leerlingen > 12 jaar)

RO- Strijdig gebruik

Bedrijfsmatige activiteiten waar dit niet is toegestaan (woonwijken)

Milieu

De gemeente Assen heeft alle wettelijke basistaken en extra verzoektaken die binnen dit domein vallen belegd bij de RUD Drenthe. Dit betreft zowel vergunningverlening- als toezicht en handhavingstaken. De RUD Drenthe wil de bij haar belegde taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving in het omgevingsrecht op een effectieve, efficiënte en kwalitatief verantwoorde wijze uitvoeren. Het is de missie van de RUD Drenthe (en haar deelnemers) om zichtbaar samen te werken aan een schone, veilige en duurzame leefomgeving.

noemde categorieën. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de vastgestelde toezichtprotocollen.

Er vinden projectmatige controles plaats bij seniorencomplexen waarvoor geen gebruiksvergunning/melding noodzakelijk is. Jaarlijks worden de controles geclusterd uitgevoerd.

Door klachten, meldingen en verzoeken om handhaving zo snel mogelijk in behandeling te nemen en handhavend op te treden bij constatering van overtredingen.

Door de inwoners via de website en het lokale blad te informeren over de mogelijkheden met betrekking tot een bedrijf aan huis. Hiermee willen we deze overtredingen en de overlast voor omwonenden voorkomen.

Klachten, meldingen en verzoeken om handhaving worden zo snel mogelijk in behandeling genomen en er wordt handhavend opgetreden bij geconstateerde overtredingen.

In de Uitvoerings- en Handhavingsstrategie Drenthe 2022-2024 zijn voor de basistaken milieu gezamenlijke uitgangspunten, doelstellingen en het risicogericht toezicht vastgelegd.

Dit geeft richting aan de taakuitvoering van de uitvoeringsdienst.

Niet alleen de grootste risico's uit de risicoanalyse moeten prioriteit krijgen, maar ook landelijke en regionale ontwikkelingen en bestuurlijke prioriteiten en lokale aandachtspunten voortkomend uit beleid kunnen ervoor zorgen dat taken de komende beleidsperiode uitgevoerd dienen te worden.

In het jaarlijks op te stellen VTH-uitvoeringsprogramma worden de verschillende prioriteiten nader geconcretiseerd. Verder zal de gemeente naar aanleiding van meldingen of handhavingsverzoeken, ongeacht de prioriteit, altijd een actie ondernemen behoudens anonieme meldingen.

5. Strategie vergunningverlening

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de strategie voor vergunningverlening voor het toetsen van aanvragen voor een omgevingsvergunning. Dit betreft de activiteiten voor bouwen, aanlegwerkzaamheden, handelen in strijd met regels ruimtelijke ordening, brandveiligheid, milieu-inrichtingen, aanpassen van een monument, slopen, aanleggen inrit, kappen van bomen en het aanbrengen van reclame-uitingen.

Een omgevingsvergunning is meestal een 'gebonden beschikking'. Dat betekent dat het bevoegd gezag de gevraagde vergunning moet verlenen wanneer een aanvraag voldoet aan de criteria. De wijze van indiening van de aanvraag, de voorbereidingsprocedures, de wijze van beschikken en de termijnen zijn wettelijk vastgelegd. Het bevoegd gezag heeft een beperkte vrijheid in de wijze waarop daar uitvoering aan wordt gegeven. In dit hoofdstuk gaan we daarom niet uitgebreid in op het gehele proces. Het wordt in hoofdlijnen weergegeven, zodat het een duidelijk kader biedt. Daarnaast staan we met name stil bij de specifieke invulling van de onderdelen waarbij sprake is van (enige) beleidsvrijheid. In de uitvoering wordt veel gebruik gemaakt van protocollen en checklists, waar we in dit hoofdstuk ook geregeld naar verwijzen. Deze zijn opgenomen in het Handboek (bijlage 2).

5.2 Algemeen

De vergunningverlening vindt plaats binnen de kaders van Europese, landelijke en lokale wet- en regelgeving en binnen Europese (NEC), landelijke (Actieplan fijn stof, LAP) en lokale (milieubeleidsplan) beleidsmatige kaders.

Prioriteiten bij de toetsing van aanvragen zijn gebaseerd op de probleemanalyse uit hoofdstuk 4 en de jaarlijkse evaluatie en actualisatie van deze analyse.

De behandeling van een (concept)aanvraag omgevingsvergunning gebeurt volgens een vaste procedure met behulp van een zaakstelsel. Een Wabo-casemanager is verantwoordelijk voor het gehele proces. De inhoudelijke advisering wordt verzorgd door in- en externe specialisten.

5.3 Vooroverleg

Het doel van vooroverleg is om na te gaan of een voorgenomen activiteit mogelijk is. Bij strijdigheid met de (wettelijke) toetsingskaders kan vroegtijdig onderzocht worden of er een mogelijkheid is om af te wijken van deze kaders.

5.4 Toetsing aanvraag omgevingsvergunning – algemeen

De toetsing van een aanvraag omgevingsvergunning bestaat uit een intake (ontvangst), een ontvankelijkheidstoets en een inhoudelijke toets. In deze fase worden wettelijk vastgelegde stappen uitgevoerd:

- Intake: ontvangstbevestiging, publicatie en bepaling procedure;
- Ontvankelijkheidstoets: toets aan de indieningsvereisten en mogelijkheid tot aanvulling van een incomplete aanvraag;
- Inhoudelijke toets: (specialistische) toetsing en advisering dat leidt tot besluitvorming.

Voor bepaalde projecten kunnen overige benodigde toestemmingen (vergunning) aanhaken. In die gevallen vindt zo snel mogelijk afstemming plaats met het bevoegde gezag dat verantwoordelijk is voor de aangehaakte toestemming. Dit kan invloed hebben op de te doorlopen procedure. Deze is uitgebreid, als een Verklaring Van Geen Bedenking van dat bevoegde gezag noodzakelijk is. Ook kan het leiden tot het verplicht stellen van voorwaarden in de vergunning.

5.5 Toetsing aanvraag omgevingsvergunning – inhoudelijk

Per aangevraagde activiteit wordt inhoudelijk getoetst aan de in de Wabo vastgelegde weigeringsgronden. Voldoet een aanvraag niet aan deze gronden, dan moet de gevraagde vergunning geweigerd worden, tenzij daarvan gemotiveerd afgeweken kan worden.

In deze paragraaf benoemen we de relevante weigeringsgronden per activiteit. Daar waar (enige) beleidsvrijheid mogelijk is, wordt toegelicht hoe daarmee wordt omgegaan. Een doel van de vergunningverlening is in alle gevallen het borgen van rechtszekerheid. Per activiteit wordt het verdere doel van de vergunningverlening aangegeven.

5.5.1 Bouwen bouwwerk

De activiteit Bouwen bouwwerk wordt inhoudelijk getoetst aan de volgende onderdelen (weigeringsgronden):

- *Bouwbesluit*
Een aanvraag omgevingsvergunning wordt getoetst aan het Bouwbesluit. De focus bij de toetsing ligt op de onderwerpen veiligheid (o.a. brandpreventie en constructies) en gezondheid (o.a. ventilatie). Daarbij wordt onderscheid gemaakt in het type bouwwerk. Dit onderscheid is vastgelegd in het toetsprotocol. Een openbaar gebouw of een gebouw bedoeld voor een kwetsbare doelgroep kent een vergaande toets op deze onderwerpen, terwijl een vergunningaanvraag voor een dakkapel op hoofdlijnen wordt getoetst. Uit de aanvraag moet voldoende aannemelijk blijken dat het plan voldoet aan het Bouwbesluit.
- *Bouwverordening*
De toets aan de Bouwverordening vindt volledig plaats.
- *Bestemmingsplan*
De toets aan het bestemmingsplan vindt volledig plaats. Mocht er sprake zijn van strijdigheid, dan vindt in het individuele geval een ruimtelijke afweging plaats.
- *Welstand*
Een bouwplan wordt getoetst aan de Welstandsnota. De Welstandscommissie adviseert hierover. Het college kan gemotiveerd afwijken van het advies.

Het doel van deze toets is het bieden van een veilige leefomgeving en het respecteren van aanwezige, veelal cultuurhistorische, waarden.

5.5.2 Uitvoeren werk(zaamheden)

De vergunningsplicht en de weigeringsgronden voor de activiteit 'Uitvoeren werk(zaamheden)' zijn geregeld in het bestemmingsplan of de beheersverordening. De belangen worden afgewogen op basis van een (nader) in te dienen onderbouwing of onderzoeken. De inhoudelijke advisering wordt uitgevoerd door interne en externe deskundigen. Het doel van deze toets is het respecteren van aanwezige cultuurhistorische, landschappelijke en natuurlijke waarden.

5.5.3 Gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan of beheersverordening

Het grondgebied van de gemeente wordt compleet gedekt door ruimtelijke plannen (bestemmingsplannen en/of beheersverordeningen). Deze plannen zijn in de meeste gevallen niet ouder dan 10 jaar. In ons streven naar integraliteit van de bestemmingsplannen, wordt gebruik gemaakt van generieke bestemmingen. Waar nodig vindt maatwerk plaats. In alle fasen van de totstandkoming van een bestemmingsplan, wordt deze voorgelegd aan de casemanagers Wabo, zodat kan worden beoordeeld of deze toetsbaar en handhaafbaar is.

Een aanvraag omgevingsvergunning die niet voldoet aan de planologische regels, kan alsnog vergund worden met de activiteit 'Gebruik van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan of beheersverordening'. We handelen hierbij vanuit een 'Ja, mits' houding: in principe zijn we bereid om mee te werken aan initiatieven die planologisch strijdig zijn, tenzij er redenen zijn om dat niet te doen. Daarbij gaan we ervan uit dat het initiatief niet mag leiden tot een verslechtering van de ruimtelijke kwaliteit. Ook kan ervoor gekozen worden om voor de strijdige ontwikkeling een nieuw bestemmingsplan op te stellen.

Waar nodig wordt bij aanvragen die planologisch strijdig zijn in het individuele geval een ruimtelijke afweging gemaakt. Er wordt gemotiveerd hoe ons bestuur omgaat met de bevoegdheid om af te wijken van de geldende planologische regels. Deze beleidslijn is niet strijdig met lokaal, provinciaal of rijksbeleid en wordt consequent en gemotiveerd toegepast.

Er zijn vier mogelijkheden om medewerking te verlenen:

- de binnenplanse afwijking (1°);
- de buitenplanse afwijking, met toepassing van bijlage II van het Bor (2°);
- de buitenplanse afwijking, met een projectafwijkingsprocedure (3°);
- het postzegelbestemmingsplan (4°).

(1°) Bij de binnenplanse wijziging bevat het bestemmingsplan altijd het beoordelingskader.

(2°) Bij toepassing van bijlage II van het Bor gaat het vooral om artikel 4. Toetsing vindt onder meer plaats aan het op te stellen planologisch afwijkingsbeleid.

(3°) De projectafwijkingsprocedure is voor plannen die niet passen in het geldende bestemmingsplan of waaraan niet met toepassing van bijlage II van het Bor kan worden meegewerkt. Met deze afwijkingsprocedure wordt afgeweken van het geldende bestemmingsplan vanwege een specifieke strijdigheid, terwijl de bestemming er niet mee wijzigt. Deze procedure richt zich alleen op de concreet beoogde activiteit. Voor deze procedure zal aanvrager altijd een goede ruimtelijke onderbouwing moeten aanleveren. Het college besluit of meegewerkt wordt. In bepaalde gevallen is een verklaring van geen bedenkingen nodig van de gemeenteraad.

(4°) Het postzegelbestemmingsplan is vergelijkbaar met de projectafwijkingsprocedure. Het verschil is dat met het postzegelbestemmingsplan gezorgd wordt voor een aangepaste/ nieuwe bestemming. Deze bestemming hoeft niet alleen de ruimtelijke basis te vormen voor de dan beoogde concrete activiteit, maar kan ook ruimte bieden voor toekomstige ontwikkelingen. Het college besluit of meegewerkt wordt. De gemeenteraad stelt het postzegelbestemmingsplan vast.

Het doel van deze toets is zorgen dat aan het wettelijke criterium van "een goede ruimtelijke ordening" wordt voldaan. Hierbij wordt gehandeld vanuit het denken in mogelijkheden, zonder overige belangen uit het oog te verliezen.

5.5.4 Brandveilig gebruik bouwwerk

In het Bor is opgesomd in welke gevallen sprake is van een vergunningplicht. In alle gevallen gaat het om het in gebruik nemen van een bouwwerk, bestemd voor het verblijf van een kwetsbare doelgroep. Om deze reden wordt de toets aan het Bouwbesluit in deze gevallen volledig gedaan.

Op grond van het Bouwbesluit is er voor een bepaalde categorie bouwwerken een Melding brandveilig gebruik nodig. Dit is ook het geval als er gebruik is gemaakt van een gelijkwaardige oplossing. Voor de uitvoering gelden opgestelde protocollen en werkinstructies. Vergunningaanvragen en meldingen worden voor advies voorgelegd aan de VRD.

Het doel van deze toets is het bieden van een veilige leefomgeving.

5.5.5 Aanpassen rijksmonument

Aanvragen omgevingsvergunning met de activiteit 'Aanpassen rijksmonument' worden in een aantal gevallen voorgelegd aan de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE). De RCE geeft een advies af.

Hier kan gemotiveerd van worden afgeweken. De voorwaarden die door de RCE worden geadviseerd, worden veelal overgenomen in de omgevingsvergunning.

Het doel van deze toets is het respecteren en beschermen van cultuurhistorisch erfgoed.

5.5.6 Sloopwerkzaamheden

De vergunningsplicht en de weigeringsgronden voor de activiteit 'Slopen bouwwerk' zijn geregeld in het bestemmingsplan of de beheersverordening. De belangen worden afgewogen op basis van een (nader) in te dienen onderbouwing of onderzoeken. De inhoudelijke advisering wordt uitgevoerd door interne en externe deskundigen.

Op grond van het Bouwbesluit is er voor een bepaalde categorie sloopwerkzaamheden geen omgevingsvergunning nodig. Hiervoor kan worden volstaan met het doen van een sloopmelding.

Het doel van deze toets is het respecteren en beschermen van aanwezige cultuurhistorische waarden, het beschermen van de gezondheid en het sturen van de afvalstroom.

5.5.7 Vergunningplicht op grond van een verordening

In een gemeentelijke of provinciale verordening kan geregeld zijn dat voor bepaalde werkzaamheden een omgevingsvergunning nodig is. In de Apv is onder andere de vergunningsplicht vastgelegd voor het kappen van bomen, het aanbrengen van handelsreclame en het aanpassen of maken van een uitrit. In provinciale verordeningen is onder andere de vergunningsplicht vastgelegd voor het aanpassen van een provinciaal monument of het aanpassen of maken van een uitweg. Als de vergunningplicht geldt vanuit een provinciale verordening, dan wordt de gemeente om advies gevraagd door de provincie (het bevoegd gezag).

In de betreffende verordening zijn de weigeringsgronden gesteld voor de vergunningsplichtige activiteit. De belangen worden afgewogen op basis van een (nader) in te dienen onderbouwing of onderzoeken. De inhoudelijke advisering wordt uitgevoerd door interne en externe deskundigen.

Het doel van deze toets is het behoud van de gebouwde en landschappelijke kwaliteiten en het bieden van een veilige leefomgeving.

5.5.8 Natuurwetgeving

(Bouw)plannen kunnen gevolgen hebben voor natuur en de flora en fauna. Als bij toetsing van het plan blijkt dat hiervan sprake kan zijn, wordt de aanvrager gevraagd een quickscan uit te voeren. De uitkomst kan zijn dat ook een vergunning volgens de Wet Natuurbescherming of een ontheffing van de Flora- en Faunawet moet worden aangevraagd. Het is aan de aanvrager om ervoor te kiezen om deze procedure apart te voeren of aan te laten haken bij de aanvraag omgevingsvergunning. Als hij ervoor kiest het aan te laten haken bij de aanvraag omgevingsvergunning, vraagt de gemeente een Verklaring Van Geen Bezwaar (VVGZ) aan bij het bevoegd gezag.

Het doel van deze toets is het respecteren en beschermen van aanwezige natuurwaarden en ecologische waarden.

5.6 Besluitvorming

De besluitvorming kent 2 mogelijke voorbereidingsprocedures:

- Reguliere procedure (maximaal 8 weken)
- Uitgebreide procedure (maximaal 26 weken), volgens artikel 3.4 Awb

In de Wabo is geregeld voor welke activiteiten de reguliere of de uitgebreide voorbereidingsprocedure geldt.

Verlenging van de beslistermijn met maximaal 6 weken is slechts mogelijk als daarvoor een dringende reden is: dit wordt schriftelijk bekendgemaakt en gepubliceerd.

De besluitvorming vindt schriftelijk plaats. Verleende vergunningen worden in de eerstvolgende reguliere publicatie(s) bekendgemaakt.

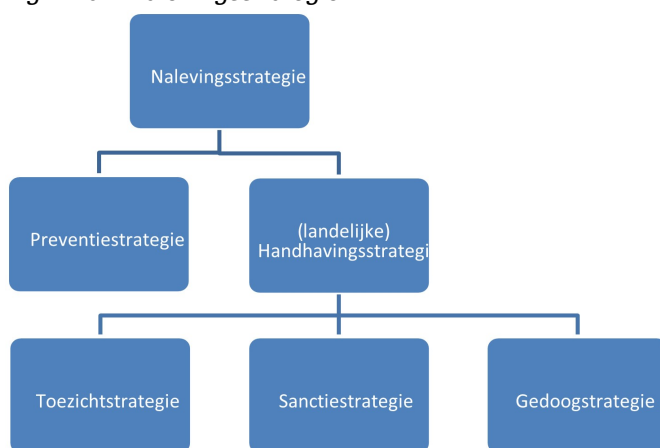
6. Nalevingsstrategie

6.1 Inleiding

Handhavingsinstanties moeten op grond van het Bor een nalevingsstrategie hebben. Deze geven we in dit hoofdstuk weer. De nalevingsstrategie geeft aan op welke wijze en met de inzet van welke instrumenten de gestelde doelen en naleving van wet- en regelgeving worden bereikt. Het geeft weer welke activiteiten de gemeente kan ondernemen om naleving van regelgeving zoveel mogelijk te verbeteren. De nalevingsstrategie bestaat uit de volgende onderdelen, die we schematisch weergeven in figuur 6.1:

- Preventiestrategie (paragraaf 6.2)
- Landelijke handhavingsstrategie (paragraaf 6.3)
- Toezichtstrategie (paragraaf 6.4)
- Sanctiestrategie (paragraaf 6.5)
- Gedoogstrategie (paragraaf 6.6)

Figuur 6.1 Nalevingsstrategie



6.2 Preventiestrategie

De voorkeur gaat uit naar het inzetten van preventieve instrumenten. Hierdoor kunnen onveilige situaties worden voorkomen en hoeven tijdrovende en kostbare repressiemiddelen minder worden toegepast. Voorwaarde voor het goed functioneren van preventieve instrumenten is dat de wet- en regelgeving helder is en op acceptatie kan rekenen. De preventie omvat communicatie, die zo gericht mogelijk plaatsvindt aan de hand van de volgende communicatievormen:

- algemene voorlichting: via websites en lokale media worden zoveel mogelijk mensen geïnformeerd over regels en de handhaving daarvan;
- gerichte informatieverstrekking: een doelgroep of gebied informeren over de specifieke regels en handhaving die voor hen of dat gebied van toepassing zijn;
- advisering aan individuen: persoonlijke voorlichting aan een burger of bedrijf over de regels en de handhaving ervan (te denken valt aan het Bouwloket).

De gemeentelijke toezichthouders spelen een grote rol in de communicatie naar burgers en bedrijven. Daarnaast kunnen zij signalen uit de buurt opvangen, zodat er samenlevingsgerichte handhaving ontstaat. Door deze preventieve inzet krijgen inwoners en bedrijven de gelegenheid om uit zichzelf aan regelgeving te voldoen. Onder het hoofdstuk 'toezichtstrategie' gaan we nader in op preventief toezicht.

6.3 Landelijke handhavingsstrategie

De gemeente maakt gebruik van de landelijke handhavingsstrategie. Deze vindt u in bijlage III. Dit is een landelijk geldend afwegingsinstrument dat wordt gebruikt om van bevinding naar interventie te komen. De landelijke handhavingsstrategie heeft in eerste instantie betrekking op de Wabo. Lokale bestuurlijke afwegingsruimte zit in keuzes over toezichtprioriteiten en de manier van toezicht houden, maar niet in het toepassen van de landelijke handhavingsstrategie. Het afwijken van de landelijke handhavingsstrategie is alleen toegestaan indien dit aantoonbaar effectiever is.

Uit het oogpunt van rechtsgelijkheid is het doel van de landelijke handhavingsstrategie uitvoering geven aan de beginselplicht tot handhaven, passend interveniëren bij iedere bevinding, in vergelijkbare situaties vergelijkbare keuzes maken en interventies op vergelijkbare wijze kiezen en toepassen, land breed door het bestuurlijk bevoegd gezag/de Omgevingsdiensten, landelijke inspecties, politie en het OM.

De term 'handhavingsstrategie' drukt uit dat interveniëren breder is dan het opleggen van sancties naar aanleiding van overtredingen. Omdat interveniëren ook tijdens toezicht kan plaatsvinden, bijvoorbeeld in de vorm van aanspreken en informeren, raakt de landelijke handhavingsstrategie aan de toezichtstrategie. Ook raakt de landelijke handhavingsstrategie aan de gedoogstrategie. Dit betekent dat de landelijke handhavingsstrategie erkent dat er omstandigheden kunnen zijn om van (bestuurlijk) handhaven af te zien.

6.4 Toezichtstrategie

6.4.1 Inleiding

In de toezichtstrategie geven we aan welke vormen van toezicht worden onderscheiden en wat de basiswerkwijze daarbij is. Bij toezicht kan grofweg onderscheid worden gemaakt tussen actief toezicht en passief toezicht. Actief toezicht vindt planmatig plaats en komt tot uiting in routinematig en projectmatig toezicht. Passief toezicht vindt plaats naar aanleiding van klachten, meldingen, calamiteiten en handhavingsverzoeken. De wijze waarop toezicht wordt gehouden op naleving van wet- en regelgeving waarover de gemeente bevoegd is, heeft grote invloed op de handhaving. We gaan eerst in op de functies en bevoegdheden in het toezichthouden. Vervolgens komt het volgende in de toezichtstrategie aan bod:

- soorten toezicht en/of controles die de gemeente hanteert (6.4.3);
- de te doorlopen stappen bij een (her)controle (6.4.4);
- afstemming intern/extern (6.4.5);
- voorlichting (6.4.6);
- verantwoording toezicht (6.4.7).

Tot slot gaan we aan de hand van thema's nader in op het toezicht.

6.4.2 Functies en bevoegdheden

Toezichtbevoegdheid

Titel 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) vormt voor gemeentelijke toezichthouders het algemeen kader voor beschikbare toezichtsbevoegdheden. Daarnaast kan specifieke wet- of regelgeving een aanvullende, beperkende of toevoegende werking op dit kader hebben. In het algemeen is bij toezichthandelingen sprake van feitelijk handelen, waar ook de beginselen van behoorlijk bestuur uit afdeling 3.2 Awb op van toepassing zijn voor zover de aard van de toezichthandeling zich daar niet tegen verzet. De toezichthouder maakt slechts gebruik van zijn bevoegdheid voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak nodig is. Hieruit vloeit voort dat de toezichthouder zijn bevoegdheid moet uitoefenen op de wijze die voor de burger de minst belastende is.

Een toezichthouder mag elke plaats betreden en mag daarbij ter ondersteuning personen meenemen en zich desnoods met behulp van de politie toegang verschaffen. Voor het betreden van een woning is toestemming van de bewoner nodig. Indien nodig kan de toezichthouder op basis van de Algemene wet op het Binnentreden daartoe worden gemachtigd. Ook mag een toezichthouder in het kader van de uitoefening van toezicht personen vragen om zich te identificeren, inlichtingen en inzage vorderen, zaken alsmede voertuigen onderzoeken, monsters nemen. Men is verplicht hieraan medewerking te verlenen.

Toezichthouders

Onder toezichthouder wordt verstaan een persoon bij of krachtens wettelijk voorschrift belast met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift. Aan de toezichthouders wordt een legitimatiebewijs verstrekt waarop ook de wet- en regelgeving staat vermeld ten aanzien waarvan de toezichthouder bevoegd is om toezicht uit te oefenen. Binnen de gemeente zijn verschillende ambtenaren door middel van aanwijzingsbesluiten door het college aangewezen als toezichthouder. Daarin is aangegeven op welke grondslag een toezichthouder wordt aangewezen en welke bevoegdheden hij heeft. Toezichthouders worden over het algemeen belast met het houden van toezicht op de naleving van een groot deel van de wet- en regelgeving die betrekking heeft op bouwen en ruimtelijke ordening en openbare ruimte. Zo kan ook naar aanleiding van bevindingen die inspecteurs doen buiten hun eigen vakgebied actie worden ondernomen (signaaltoezicht).

Toezichthouders hebben geen verbaliserende bevoegdheid of opsporingsbevoegdheid, dit is voorbehouden aan BOA's. Zij kunnen wel overtredingen signaleren en in samenwerking met de juridisch ad-

viseurs omgevingsrecht en handhaving (met in achtneming van een groot aantal tussenstappen) overgaan tot het toepassen van bestuursrechtelijke dwangmiddelen.

Buitengewoon opsporingsambtenaar (BOA)

Een BOA is een opsporingsambtenaar die niet in dienst is bij de politie of de marechaussee maar wel opsporingsbevoegdheden heeft. De Minister van Justitie verleent deze bevoegdheden. Toekenning van opsporingsbevoegdheden geschiedt alleen wanneer is aangetoond dat het verkrijgen van die bevoegdheden noodzakelijk is voor het verrichten van een functie en wanneer de BOA voldoet aan eisen van vakbekwaamheid en van onbesproken gedrag is. In een akte van opsporingsbevoegdheid worden de verleende opsporingsbevoegdheden genoemd. Bij de werkzaamheden van de BOA gaat het zowel om preventief als repressief toezicht. Zijn aanwezigheid in de wijk is preventief, zodra hij een overtreder bekeurt is het repressief.

Opsporing is gericht op de ontdekking van strafbare feiten en uiteindelijk op het bestraffen van plegers. Dit is wezenlijk anders dan het houden van toezicht om overtredingen te ontdekken zodat deze ongedaan kunnen worden gemaakt. Vaak hebben BOA's echter ook toezichtbevoegdheden. Deze toezichtbevoegdheden mogen niet worden gebruikt ter opsporing van strafbare feiten. Wanneer een BOA in het kader van het houden van toezicht op enig moment vermoedt dat een strafbaar feit is gepleegd dient hij belanghebbenden in te lichten dat zij verdachten zijn (cautie). Dit moment dient ook in het proces-verbaal te worden beschreven. Een buitengewoon opsporingsambtenaar kan van een strafbaar feit een proces verbaal opmaken, dat bewijskracht heeft. Op basis daarvan kan het Openbaar Ministerie (OM) besluiten om tot vervolging over te gaan.

6.4.3 Soorten controles

Binnen de gemeente worden de volgende soorten controles uitgevoerd:

- geplande periodieke (integrale) controles;
- incidentele controles (n.a.v. vergunningverlening, klachten, meldingen e.d.);
- bijzondere projecten;
- hercontroles;
- administratieve controles;
- controles door een BOA.

Deze controles hebben we nader beschreven in het Handboek. Ook gaan we daarin in op 'Slim handhaven'.

6.4.4 Stappen (her)controles

Bij (her)controles zijn de volgende stappen te onderscheiden, die we verder hebben uitgewerkt in het Handboek:

- Voorbereiding;
- Controle ter plaatse;
- Rapportage.

6.4.5 Afstemming intern/extern

In het kader van toezicht moet een aantal zaken afgestemd worden op andere organisaties of organisatieonderdelen. Het betreft hier beleidsmatige afstemming, uitvoering en het voorkomen van rolconflict. In de samenwerkingsstrategie gaan we nader in op samenwerking en afstemming.

6.4.6 Voorlichting

Voorlichting voor, tijdens en na een controle heeft een preventieve werking. De wijze van communicatie is daarbij belangrijk. Hierover schrijven we meer in de preventiestrategie, welke onderdeel uitmaakt van de nalevingsstrategie.

6.5 Sanctiestrategie

6.5.1 Inleiding

Wanneer tijdens toezicht een overtreding wordt geconstateerd start de handhaving. Aan het begin van dit hoofdstuk beschreven we al dat daarbij de Landelijke Handhavingsstrategie wordt gevolgd. Daarbij worden twee uitgangspunten gehanteerd:

1. iedere bevinding krijgt een passende interventie;
2. het proces om tot een passende interventie te komen is in alle gevallen gelijk.

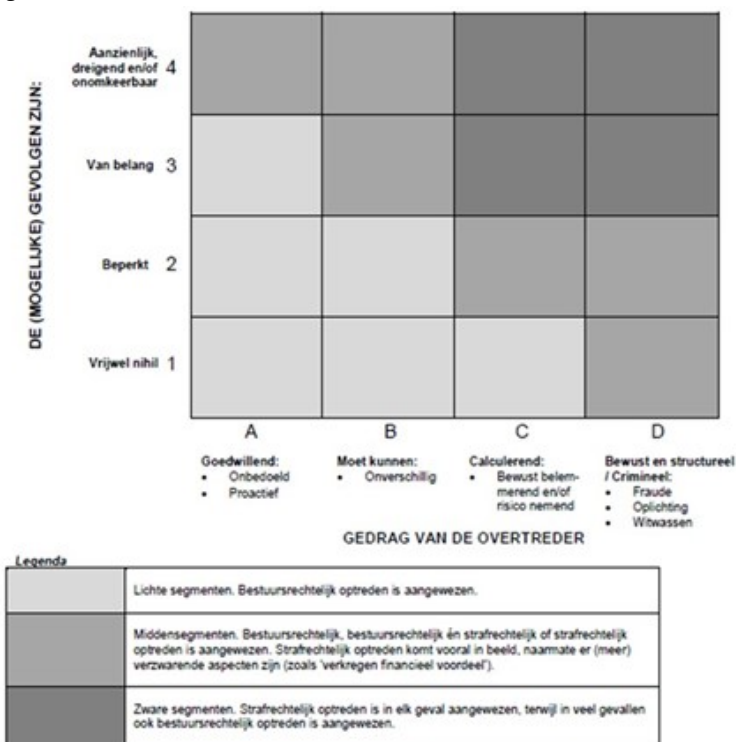
Voor een passende interventie is het essentieel dat deze plaatsvindt met het oog op de verzamelde feiten en een beoordeling van de aard en omstandigheden van het geval. Een interventie is passend wanneer het zo effectief en efficiënt mogelijk leidt tot snel herstel van de gewenste situatie, naleving teweegbrengt, herhaling voorkomt en eventueel straft waar dat passend of noodzakelijk is om de overtreder tot naleven te brengen of de norm te bevestigen.

Dit betekent dat twee keuzes noodzakelijk zijn:

1. Hoe wordt er opgetreden: alleen bestuursrechtelijk, bestuurs- en strafrechtelijk, of alleen strafrechtelijk?
2. Welke interventies worden ingezet?

Uit de Landelijke handhavingsstrategie blijkt het principe van zo licht mogelijk starten met interveniëren, gericht op herstel, en het vervolgens snel inzetten van zwaardere interventies als naleving uitblijft. De handhaver gebruikt de interventiematrix uit de strategie, zie figuur 6.2. De handhaver weegt daartoe de ernst van de bevinding, het gedrag van de overtreder en de feiten en omstandigheden van de situatie. Dit is verder uitgewerkt in de Landelijke Handhavingsstrategie.

Figuur 6.2 Interventiematrix



In de sanctiestrategie worden de volgende bestuursrechtelijke instrumenten voor het handhavingsproces onderscheiden:

1. **Constateringsbrief:** de overtreder wordt, door middel van een brief, gewezen op de overtreding. De overtreder krijgt de mogelijkheid binnen een gestelde termijn de overtreding te beëindigen en eventuele schade te herstellen.
2. **Vooraanschrijving:** de overtreder ontvangt een bestuurlijke waarschuwing met de mogelijkheid binnen een bepaalde termijn de overtreding te beëindigen en eventuele schade te herstellen, en ontvangt hierbij een conceptbesluit. Daarbij wordt duidelijk gemaakt welke sancties open staan om de overtreding te beëindigen en eventuele schade te herstellen. De overtreder wordt in de gelegenheid gesteld zienswijze in te dienen op de vooraanschrijving.
3. **Definitieve aanschrijving:** overeenkomstig de procedure als in de Algemene wet bestuursrecht wordt in deze aanschrijving een lastgeving opgelegd: het definitieve besluit. Na het verstrijken van de termijnen in deze beschikking worden de aangekondigde sancties geëffectueerd.

Er kunnen zich echter gevallen voordoen die aanzetten tot het direct handhavend optreden waarbij niet alle stappen kunnen worden gevolgd. Te denken valt hierbij aan acuut gevaar of calamiteiten, bijvoor-

beeld een brand waarbij asbest vrijkomt, waarbij de beschikking (definitieve aanschrijving) vaak na het nemen van maatregelen wordt opgelegd. Onafhankelijk van de zwaarte van de overtreding wordt van de voormelde aanschrijvingen een afschrift aan het Openbaar Ministerie gestuurd. Het bestuursrechtelijke traject loopt wanneer wenselijk tegelijk met een passende strafrechtelijke maatregel van het Openbaar Ministerie. Hiervoor is een goede samenwerking met politie en justitie belangrijk. Temeer wanneer het bestuursrechtelijke optreden geen of onvoldoende oplossing biedt, bijvoorbeeld omdat sprake is van onherstelbare schade, wordt met de politie bekeken of er tot een strafrechtelijke vervolging wordt gekomen. Ook hiervan gaat een preventieve uitstraling uit, het is een duidelijk statement van de gemeente.

Hierna sommen we kort de handhavingsinstrumenten op die de gemeente tot haar beschikking heeft. In het Handboek gaan we hier nader op in. Tevens geven we in het Handboek achtereenvolgens per thema aan welke specifieke handhavingsinstrumenten worden gebruikt.

6.5.2 Sanctiestrategie

In de sanctiestrategie onderscheiden we de hiernavolgende bestuursrechtelijke instrumenten voor het handhavingsproces. Hierbij maken we een onderscheid tussen minnelijke handhaving en repressieve handhaving. Een herstelsanctie is een op herstel gerichte interventie voor het ongedaan maken van overtredingen en/of het voorkomen van verdere of herhaalde overtreding. Een bestraffende sanctie is gericht op leedtoevoeging en kan naast een herstelsanctie worden opgelegd. Een strafrechtelijke sanctie is eveneens gericht op leedtoevoeging maar valt onder het strafrecht. Ook kan met privaatrechtelijke handhaving worden opgetreden.

6.5.2.1 Minnelijke handhaving

Minnelijke handhaving betreft de inspanningen gericht op het ongedaan maken van ongewenste situaties waarbij nog geen handhavingsinstrumenten worden toegepast. Dit kan beperkt blijven tot het aanspreken of informeren van een overtreder. Denk hierbij aan de toezichthouder die overtreders aanspreekt op hun gedrag. Anderzijds kan dit ook een langdurig proces betreffen waarbij meerdere malen wordt overlegd met overtreders over het beëindigen van ongewenste situaties. De achtergrond bij deze wijze van handhaving is echter het gegeven dat er reeds een overtredingssituatie bestaat of dat deze zich zal aandienen. Behoudens situaties waarin legaliseren of gedogen is aangezegd, geldt dat deze overtredingen dienen te worden beëindigd. De wijze waarop overtredingen ongedaan dienen te worden gemaakt, de te volgen procedure en benodigde medewerking van de gemeente, de termijnen die daarvoor worden gegund en (in mindere mate) de hoogte van sancties zijn onderwerp van gesprek. Idealiter worden langs deze weg overtredingen ongedaan gemaakt terwijl toch zo veel mogelijk rekening wordt gehouden met belangen van overtreders. Ook kan schriftelijke informatie worden verstrekt of kan verwezen worden naar websites. Aanspreken of informeren is vooral aan de orde bij goedwillende overtreders die onbedoeld niet naleven en die gemotiveerd zijn de niet naleving zo snel mogelijk zelf op te heffen.

6.5.2.2 Repressieve handhaving

Repressieve handhaving is globaal onder te verdelen naar drie soorten: bestuursrechtelijke, strafrechtelijke en privaatrechtelijke. Het college heeft op basis van de Gemeentewet de mogelijkheid om bestuursrechtelijk te handhaven. De wijze waarop bestuursrechtelijke handhaving dient plaats te vinden is in hoofdzaak beschreven in de Awb. De inventarisatie van de handhavingsinstrumenten betreft dan ook in hoofdzaak bestuursrechtelijke instrumenten.

Bij bestuursrechtelijke handhaving staat in de eerste plaats het ongedaan maken of voorkomen van overtredingen en de gevolgen daarvan voorop. Sancties die met dit doel worden opgelegd noemen we herstelsancties. Het gaat hierbij dus om het adresseren van ongewenste situaties en niet om het bestraffen van degene die deze situatie veroorzaakt. Vaak is de overtreder ook de persoon die het in zijn macht heeft om een overtreding te beëindigen maar dat hoeft niet. Uitgangspunt is dat degene die deze macht heeft wordt verplicht om overtredingen te beëindigen. Ook vallen enkele bestraffende sancties onder het bestuursrecht.

Strafrechtelijke handhaving richt zich tegen de overtreder door deze te bestraffen. In wezen gaat het om door de rechtsstaat gelegitimeerde vergelding door leedtoevoeging aan overtreders. Strafrecht richt zich daarmee dus niet op het ongedaan maken van ongewenste situaties maar op bestraffing van overtreders. Hier gaat ook een afschrikkende werking vanuit, wat preventief kan werken.

Privaatrechtelijke handhaving heeft een geheel andere invalshoek. Privaatrechtelijke handhaving door de gemeente vindt zijn herkomst in rechten van de gemeente. Daarbij treedt de gemeente op als elk andere rechtspersoon en natuurlijke persoon. De te handhaven rechten kunnen ofwel grondslag vinden in overeenkomsten waarbij het bestuursorgaan partij is en kan optreden vanwege het niet nakomen van deze overeenkomsten, ofwel het bestuursorgaan kan optreden vanuit een rechtspositie ten opzichte van bij een overtreding betrokken objecten en/of vanuit het aansprakelijkheidsrecht.

In tabel 6.1 geven we de verschillende vormen van repressieve handhaving overzichtelijk weer per categorie.

Tabel 6.1 Vormen van repressieve handhaving

Categorie	Sanctie
Herstelsancties	<ul style="list-style-type: none"> • Last onder dwangsom • Preventieve last onder dwangsom • Last onder bestuursdwang • Tijdelijk stilleggen • Intrekken, beperken en schorsen van vergunningen/ontheffingen
Bestraffende sancties	<ul style="list-style-type: none"> • Bestuurlijke boete • Schorsen of intrekken vergunning
Strafrechtelijke handhaving	<ul style="list-style-type: none"> • Bestuurlijke strafbeschikking
Privaatrechtelijke handhaving	<ul style="list-style-type: none"> • Hanteren van eigenaarsbevoegdheid • Gebruik van privaatrechtelijke overeenkomst • Actie uit onrechtmatige daad

6.6 Gedoogstrategie

Voor de gedoogstrategie wordt de kabinetsnota 'Grenzen aan Gedogen' uit 1996 gevolgd. Gezien de beginselplicht tot handhaven is het uitgangspunt van het gedoogbeleid dat er in beginsel niet gedoogd wordt. Slechts in zeer uitzonderlijke situaties is het (tijdelijk) gedogen van een overtreding een alternatief voor handhavend optreden. De te gedogen situatie moet ten minste één van de volgende uitzonderings-situaties betreffen:

- overmacht;
- legalisatietrajecten;
- nieuwe wetgeving;
- feitelijke beëindiging van de illegale activiteit;
- experimenteersituaties;
- vernietiging vergunning op formele gronden;
- het te beschermen belang is bij gedogen gebaat;
- verlenging eerdere gedoogbeschikking.

Bij gedogen spelen de belangenafweging, aansprakelijkheidskwesties, en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur als rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel een grote rol. Het uiteindelijke gedoogbesluit wordt genomen door het bestuursorgaan en is een besluit in de zin van de Awb. Tegen dit besluit kan bezwaar en beroep door belanghebbenden worden ingesteld.

6.7 Samenwerking

Samenwerking is in onze ogen een belangrijk onderdeel van de nalevingsstrategie. Door samenwerking wordt een bredere invulling gegeven aan de nalevingsstrategie. In vastgestelde protocollen en werkinstructies geven we uitvoerig aan met welke partijen de gemeente intern en extern samenwerkt en afstemming zoekt om de nalevingsstrategie te realiseren.

Intern vindt er contact plaats tussen toezichthouders, vergunningverleners, juristen, stedenbouwkundigen, ambtenaren openbare orde en veiligheid, teammanagers, wethouder en adviseurs van teams als verkeer, civiele technische dienst of milieu.

Extern vindt er contact plaats met de Veiligheidsregio Drenthe, RUD Drenthe, politie, waterschappen, de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), Rijkswaterstaat, Staatsbosbeheer, woningcorporaties, maar ook met belangenverenigingen.

Er vinden tevens integrale overleggen plaats waarbij zowel verscheidene teams binnen de gemeente als externe partners deelnemen of waarbij de gemeente samenwerkt met andere gemeenten. Voorbeelden van dergelijke overleggen zijn het intern ruimtelijk planoverleg, regionaal handhavingsoverleg en het VTH-overleg tussen Noord-Drentse gemeenten.

7. Monitoring en evaluatie

In hoofdstuk 2 gaven we aan dat monitoring en evaluatie onderdeel uitmaken van de beleidscyclus zoals deze is vastgelegd in het Big 8-model. De procescriteria geven een verdere invulling aan de onderwerpen waarop monitoring, rapportage en evaluatie dienen plaats te vinden. Inzicht in deze gegevens is nodig om te zien in welke mate en op welke wijze de gestelde doelen worden bereikt.

7.1 Monitoring

Gedurende de uitvoering van het VTH-programma vindt monitoring plaats van de onderwerpen die hierin zijn geregeld. Het monitoren hiervan is bijvoorbeeld belangrijk om lopende het jaar te kunnen sturen op de planning, om te controleren of gehandeld wordt conform de vastgestelde (beleids)kaders en om gegevens te verzamelen ten behoeve van de evaluatie. Juist voor dit laatste onderdeel is een flink aantal onderwerpen in de procescriteria opgenomen. Een overzicht hiervan is opgenomen in het Handboek. De verzamelde gegevens worden daarnaast gebruikt als input voor het VTH-programma en kunnen aanleiding zijn om het VTH-beleid op onderdelen aan te passen. Monitoring vindt ook plaats op de doelstellingen uit het VTH-beleid.

7.2 Rapportage en evaluatie

Een goede verantwoording maakt het mogelijk de efficiëntie en effectiviteit van het gevoerde beleid te beoordelen en waar nodig bij te sturen. Verantwoording vindt plaats met het jaarverslag VTH, waarbij gerapporteerd wordt over de in het uitvoeringsprogramma VTH geplande en uitgevoerde activiteiten. Hierbij gaat het onder andere om aantallen aanvragen/besluiten, tijdigheid, aantal controles (verdeeld naar soort controles), aantal overtredingen (verdeeld naar type overtredingen) en het naleefgedrag van dat jaar. Ook wordt de personele en financiële inzet verantwoord.

Het jaarverslag wordt door het college vastgesteld en gaat ter kennisneming naar de raad en de provincie. Het verslag maakt duidelijk wat de bestuurlijk wenselijke situatie aanwezig is. Eventuele aanpassingen of bijstellingen worden opgenomen in het VTH-uitvoeringsprogramma voor het daaropvolgende jaar.

Indien de evaluatie daartoe aanleiding geeft, worden de prioriteiten, beleidsdoelstellingen of strategieën aangepast in het VTH-beleid.

Bijlage

Bijlage 1 Risicomatrix 2021 en Handleiding risicomatrix

Bijlage 2 Handboek

Afkortingen

ABRvS Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State

Apv Algemene plaatselijke verordening

BOA Buitengewoon opsporingsambtenaar

Bor Besluit omgevingsrecht

College College van burgemeester en wethouders van Assen

DHW Drank- en Horecawet

IBT Interbestuurlijk toezicht

IPO Interprovinciaal Overleg

NVWA Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit

Raad Gemeenteraad van Assen

RUD Regionale uitvoeringsdienst

U&H Uitvoerings- en handhavingsstrategie

VNG Vereniging van Nederlandse Gemeenten

VRD Veiligheidsregio Drenthe

VTH Vergunningverlening, Toezicht, Handhaving

Wabo Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Wkb Wet kwaliteitsborging voor het bouwen

Vastgesteld door het college: 24 januari 2023

Bijlage 1 Uitkomsten Risicomatrix

Domein	Problemen / Overtredingssoorten	Effecten	Subtotaal effecten	Kans	Risico	Voorgestelde Prioriteit
				Schaal 1-5	Effect x Kans	
		Schaal 1-5		Schaal 1-5		
		Veiligheid Duurzaamheid Gezondheid Levensomgeving Financiële Maatschappelijke				
BOUWEN						
nieuw- bouw/ ver- bouw	Handelen zonder of in strijd met een omgevingsvergunning activiteit bouw:					
	woningen (grondgebonden, bijvoorbeeld eengezinswoningen)	3 2	2 2 2 2 2,167	2	4,333	2
	woongebouwen, appartementen	4 2	3 3 2 2 2,667	2	5,333	2
	kamerverhuur	4 2	3 3 2 3 2,833	3	8,500	1
	logiesgebouw, restaurant, cafe, horeca	4 2	4 4 2 3 3,167	3	9,500	1
	bedrijf, kantoor en winkel	3 2	3 2 2 3 2,500	2	5,000	2
	maatschappelijke gebouwen, kinderdagverblijven, scholen, zorg, sport	4 2	4 4 2 4 3,333	2	6,667	2
	bouwwerken geen gebouw zijnde (zoals kunstwerken)	4 2	2 3 3 4 3,000	2	6,000	2
	reclame-uitingen	1 1	1 2 1 1 1,167	4	4,667	2
	kleine bouwwerken: dakkapellen, tuinhuisjes, schuttingen	1 1	1 2 1 1 1,167	4	4,667	2
bestaande bouw	In gebruik hebben van een gebouw in strijd met constructieve eisen Bouwbesluit 2012	4 1	1 3 2 3 2,333	2	4,667	2
	Achterstallig onderhoud	2 1	3 3 1 2 2,000	3	6,000	2
	Illegaal huisvesting van studenten en arbeidsmigranten	4 1	3 3 3 4 3,000	3	9,000	1
	Gebruik gemeentegrond zonder toestemming	2 1	2 3 3 2 2,167	3	6,500	2
	Handelen in strijd met Woningwet (vervuilde woningen)	4 1	3 4 3 3 3,000	1	3,000	3
SLOPEN	Handelen zonder of in strijd met:					
	sloopmelding zonder asbest (28 dagen)	3 2	2 3 2 2 2,333	2	4,667	2
	sloopmelding met asbest voor particulieren (5 dagen)	1 1	2 2 1 1 1,333	1	1,333	3
	sloopvergunning	1 1	1 3 3 3 2,000	2	4,000	3
BRANDVEILIGHEID	Handelen zonder of in strijd met omgevingsvergunning brandveilig gebruik en meldingen/brandveiligheid bestaande bouw:					
	Woonfunctie					
	Kamerverhuur > 4 personen	3 1	1 2 2 3 2,000	3	6,000	2
	Zelfstandige woning	2 1	1 2 2 2 1,667	2	3,333	3
	Verzorgingstehuis	4 1	2 2 4 4 2,833	3	8,500	1
	Woonfunctie in woongebouw (flat)	3 1	2 2 4 3 2,500	2	5,000	2

	Woonfunctie in seniorencomplex	3	1	2	2	4	4	2,667	3	8,000	1
	Groepszorgwoning (bewoning in groepsverband met zorg)	4	1	1	2	2	3	2,167	3	6,500	2
	Bijeenkomstfunctie										
	Kinderdagverblijf < 10 kinderen	4	1	2	2	2	3	2,333	2	4,667	2
	Kinderdagverblijf > 10 kinderen	4	1	2	2	3	3	2,500	2	5,000	2
	Buurthuis, wijkcentrum, gebiedshuis	2	1	2	2	2	3	2,000	2	4,000	3
	Discotheek, bioscoop	4	1	2	2	3	4	2,667	2	5,333	2
	Café	3	1	2	2	3	4	2,500	2	5,000	2
	Restaurant, cafetaria, kantine, eetzaal	3	1	2	2	3	3	2,333	2	4,667	2
	Museum, bibliotheek	3	1	2	2	3	2	2,167	1	2,167	3
	Industriefunctie										
	Fabriek 50-100 personen	3	4	3	3	4	3	3,333	2	6,667	2
	Fabriek > 100 personen	3	4	3	3	4	3	3,333	3	10,000	1
	Werkplaats	2	2	2	2	3	2	2,167	2	4,333	2
	Opslagloods, tuinbouwkas, magazijn	3	3	2	2	3	3	2,667	2	5,333	2
	Opslag gevaarlijke stoffen	4	4	4	4	3	4	3,833	3	11,500	1
	Stallen	1	2	2	2	4	2	2,167	2	4,333	2
	Kantoorfunctie										
	Kantoren 0-50 personen	2	2	2	2	2	1	1,833	1	1,833	3
	Kantoren 50-100 personen	2	2	2	2	2	2	2,000	2	4,000	3
	Kantoren 100-250 personen	3	2	2	2	3	3	2,500	2	5,000	2
	Logiefunctie										
	Asielcentrum/ opvangcentrum voor tijdelijk verblijf van personen	4	2	2	2	3	4	2,833	2	5,667	2
	Hotel/motel/pension < 5 personen	2	1	1	2	2	2	1,667	2	3,333	3
	Hotel/motel/pension 5-10 personen	3	2	2	2	2	3	2,333	2	4,667	2
	Hotel/motel/pension > 10 personen	3	2	2	2	3	3	2,500	2	5,000	2
	Onderwijsfunctie										
	School (leerlingen < 12 jaar)	4	2	2	3	4	4	3,167	3	9,500	1
	School (leerlingen > 12 jaar)	3	2	2	3	4	4	3,000	3	9,000	1
	Sportfunctie										
	Zwembad	2	3	3	2	3	3	2,667	2	5,333	2
	Sportruimte, sportzaal, sporthal, sportcentrum 50-250 personen	2	2	2	2	3	3	2,333	2	4,667	2
ERFGOED	handelen zonder of in strijd met omgevingsvergunning activiteit bouw veranderen van een monument	2	1	1	2	2	3	1,833	3	5,500	2
	illegale restauraties	1	1	1	2	2	3	1,667	2	3,333	3
	onomkeerbare beschadiging van cultuurhistorische waarden (o.a. beschermd dorpsgezicht)	1	1	1	2	2	3	1,667	2	3,333	3
RO	Strijdig gebruik:										
	verkeerd particulier gebruik grond/erf	2	1	1	2	1	2	1,500	2	3,000	3
	wonen waar niet is toegestaan	2	1	2	2	1	3	1,833	2	3,667	3
	bedrijfsmatige activiteiten waar niet is toegestaan (woonwijken)	3	3	3	3	3	3	2,500	3	7,500	1

bedrijfsmatige activiteiten waar niet is toegestaan (winkelcentra en industrieterrein)	2	2	2	3	2	3	2,333	2	4,667	2
bij kamperen recreatief gebruik	1	1	1	2	1	2	1,333	2	2,667	3
bij horeca	1	2	1	3	1	3	1,833	2	3,667	3
permanente bewoning recreatieparken	2	2	2	3	3	4	2,667	2	5,333	2
het uitvoeren van werken of werkzaamheden zonder of in afwijking van een omgevingsvergunning	2	2	2	2	2	2	2,000	2	4,000	3

HOOG RISICO	GROTER DAN OF GELIJK AAN 7	> 7
GEMIDDELD RISICO	KLEINER DAN 7 EN GROTER DAN 4	> 4 -7
LAAG RISICO	KLEINER DAN OF GELIJK AAN 4	<4

Handleiding Risicomatrix

Inleiding, doel en opbouw

Deze kwalitatieve risicomethode (deels gebaseerd op het DBC-risicomodel) wordt gebruikt om voor de gemeenten van de provincie Drenthe in regio Noord (Assen, Aa en Hunze, Noordenveld en Tynaarlo) een integrale risicoanalyse uit te voeren, die uiteindelijk leidt tot een prioriteitstelling ten behoeve van de U&H-strategie.

Beleid opstellen betekent keuzes maken: nooit zal er voldoende capaciteit zijn om alle taken uitputtend uit te voeren. Het stellen van prioriteiten heeft dus als doel het bepalen van die problemen/overtredingssoorten die in potentie risicovol zijn en waar derhalve het meeste toezicht op moet worden gehouden vanuit de overheid. Een (door het bestuur vastgestelde) risicoanalyse levert inzicht in de benodigde menskracht en middelen, gebaseerd op de risico's van activiteiten, op de specifieke lokale situatie en de ambities van het bestuur. Doel is via één uniforme werkwijze de handhaving en de vergunningverlening (ook wel uitvoering genoemd) te benaderen en daarbij de toezichtslast voor particulieren en ondernemers zo minimaal mogelijk te houden. Ook de wetgeving streeft naar meer uniformering. Zo wordt steeds meer lokale wetgeving landelijk geüniformeerd.

In deze handleiding wordt uitleg gegeven over de werking en de resultaten van het gehanteerde kwalitatieve risicomodel. Hierbij komen de volgende onderwerpen aan de orde:

- uitgangspunten van het risicomodel;
- vastleggen van definities risicoafweging;
- toepassen en invullen van de risicomatrix;
- voorbeeld ingevulde risicomatrix.

Uitgangspunten van het risicomodel

Bij gebruik van het risicomodel moeten soms keuzes worden gemaakt over hoe om te gaan met een aantal zaken. Deze keuzes worden in onderstaande tabel vastgelegd.

UITGANGSPUNTEN INVULLEN INTEGRALE RISICOMODEL

VASTGESTELDE KEUZE	TOELICHTING
De risicomatrixen hebben betrekking op overtredingssoorten/problemen in de gemeenten	De integrale risicoanalyse heeft uitsluitend betrekking op de 'probleem gerelateerde' taken uitgevoerd door betreffende gemeente
Er wordt gewerkt met probleemonderwerpen per domein, deze staan opgesomd in de eerste kolom	Deze probleemonderwerpen hebben zowel betrekking op Vergunningverlening als Toezicht- en Handhaving
Er wordt op een beperkt aantal problemen/overtredingssoorten gescoord	De lijst van problemen in niet limitatief en in samenspraak met de vakinhoudelijke experts van de gemeenten opgesteld
Er wordt gescoord op een zestal beoordelingsaspecten, deze staan opgesomd in de eerste rij	Alle zes beoordelingsaspecten zijn gelijkwaardig, er wordt geen weging aangebracht in de verschillende beoordelingsaspecten
Bij naleefgedrag wordt gescoord in hoeverre de regel (of regels) worden nageleefd	Dus hoe zit het met de regelnaleving gekoppeld aan het probleem/overtredingssoort
Als het naleefgedrag niet bekend is of er is een onvoldoende eenduidig beeld is, dan wordt het naleefgedrag op 3 (gemiddeld) gezet	Het naleefgedrag is terughoudend ingevuld aangezien niet altijd (objectieve) informatie aanwezig is.
De score is gebaseerd op de huidige handavingsinspanning	De overtredingen en problemen die zich voordoen komen naar voren op basis van de huidige inzet

Vastleggen van definities risicoafweging

Voor uitvoering van de juiste risicoafweging moet een aantal variabelen worden gedefinieerd. Het gaat daarbij met name om de beoordelingscriteria, de scores 1 tot en met 5 die het risico per criterium aangeven en de risicoscore die de uiteindelijke prioriteit van een probleem/overtredingssoort beschrijft. De definities hiervan zijn hieronder gegeven, waarbij deels is aangesloten bij de algemene definities zoals deze ten behoeve van de gebruikelijke risicomodellen zijn ontwikkeld.

De risicoafweging vindt plaats op basis van een **zesttal beoordelingsaspecten**:

- Veiligheid
- Duurzaamheid
- Gezondheid
- Leefbaarheid
- Financieel Economisch
- Bestuurlijk imago

Veiligheid

In hoeverre leidt een mogelijke calamiteit tot letsel. De te verwachten schade in de vorm van lichamelijk letsel als gevolg van een verstoring/ calamiteit die volgt uit het niet of onvoldoende uitvoeren van een taak. Het gaat hier zowel om direct lichamelijk letsel. Voorbeelden zijn: lichamelijk letsel (gewond raken), ademhalingsmoeilijkheden, vergiftiging, asbestbeschadiging, straling, rug/wervel beschadigingen ed.

De score ziet er als volgt uit:

1. De verstoring/calamiteit leidt niet tot enig persoonlijk letsel.
2. Pijn of gering letsel bij één of meerdere personen. Denk hierbij aan één of meerdere lichtgewonden.
3. Zwaar letsel bij één of meerdere personen. Denk hierbij aan één of meerdere zwaargewonden.
4. Eén of meerdere dodelijke slachtoffers. Zodra de inschatting is dat de verstoring/calamiteit dodelijke slachtoffers tot gevolg kan hebben moet minimaal een score 4 worden aangehouden.
5. Zwaar letsel bij meerdere personen en meerdere dodelijke slachtoffers over een groot gebied. Denk hierbij aan meerdere doden verspreid over een wijk of stad.

Duurzaamheid

In hoeverre tast het probleem het milieu/de natuur aan, welk effect heeft dit op de verstoring, verspilling van grondstoffen en energie alsmede de aantasting van de Groene Wetgeving en Erfgoedwetgeving.

De score ziet er als volgt uit:

1. De verstoring/calamiteit leidt niet tot achteruitgang van het milieu/de leefomgeving.
2. De te verwachten afbreuk is gering. Hierbij valt te denken aan beperkte milieuschade als gevolg van (geringe) illegale stort, lozing of emissie van stoffen die slechts tijdelijk schade veroorzaken. Veelal betreft het kleine milieuovertredingen door particulieren of kleine bedrijven.
3. Er is sprake van een duidelijke aantasting van het milieu, doch deze is omkeerbaar en heeft geen effecten op de lange termijn.
4. De te verwachten milieuaantasting is evident en heeft permanente gevolgen. Hierbij valt te denken aan illegale lozing, stort of emissie van sterk vervuilende/giftige stoffen.
5. De te verwachten milieuaantasting is evident (onomkeerbaar), heeft permanente gevolgen en leidt tot grote maatschappelijke rampen. Hierbij valt te denken aan illegale lozing van enorme omvang, stort of emissie van sterk vervuilende/giftige stoffen in een zeer kwetsbare omgeving.

Gezondheid

In hoeverre leidt een mogelijke calamiteit tot een afname van de gezondheid van de mens. De te verwachten schade aan de gezondheid als gevolg van bijvoorbeeld een afname van de luchtkwaliteit, waterkwaliteit, etc. Voorbeelden zijn toename fijnstof of andere luchtvervuiling, afname waterkwaliteit, etc. die de gezondheid van mensen nadelig beïnvloed.

De score ziet er als volgt uit:

1. De verstoring/calamiteit leidt niet tot mogelijke gezondheidsproblemen.
2. Gezondheidsproblemen bij één of enkele personen (niet blijvend). Denk hierbij lokale vervuiling Z overlast waardoor stank bestaat of die stress oplevert.
3. Algehele (niet blijvende) gezondheidsproblemen. Denk hierbij aan ernstige lucht, water of andere vervuiling waardoor long of oogirritaties ontstaan.
4. Blijvende gezondheidsproblemen voor meerdere personen, bijvoorbeeld permanente aantasting van luchtwegen, blindheid, langdurige psychische problemen.
5. Zware gezondheidsproblemen met de dood als gevolg, bijvoorbeeld langdurige blootstelling aan radioactieve straling of asbest.

Leefbaarheid

In hoeverre leidt een mogelijke calamiteit tot afbreuk van het omgevingsmilieu. De te verwachten afbreuk en schade aan de leefomgeving als gevolg van een verstoring/calamiteit die volgt uit het niet of onvoldoende uitvoeren van een taak door de overheid.

De score ziet er als volgt uit:

1. Er is geen sprake van een negatief effect op het maatschappelijk welbevinden of het effect is verwaarloosbaar klein.
2. De te verwachten afbreuk is minimaal/verwaarloosbaar. Hierbij valt te denken aan beperkte overlast in de vorm van stank, geluid of trillingen (zintuiglijke waarneming). De (beleving van) de veiligheid in de directe woonomgeving is niet in het geding.
3. De te verwachten afbreuk heeft gevolgen die niet ernstig en/of van korte duur zullen zijn. Hierbij valt te denken aan een geringe afname van (het gevoel van) veiligheid of een tijdelijke ernstige overlast of een permanente overlast in de vorm van stank, geluid of hinder die de kwaliteit van het leven beïnvloeden.
4. De te verwachten afbreuk heeft ernstige gevolgen die echter niet permanent zijn. Hierbij valt te denken aan een afname van (het gevoel van) veiligheid of een tijdelijke ernstige overlast in de vorm van stank, geluid of hinder die de kwaliteit van het leven sterk beïnvloeden.
5. De te verwachten afbreuk is evident en heeft permanente grote gevolgen. Hierbij valt te denken aan een sterke afname van (het gevoel van) veiligheid in de directe omgeving en/of ernstige overlast in de vorm van stank, geluid of hinder die de kwaliteit van het leven erg sterk beïnvloeden, blijvende gezondheidsklachten veroorzaken, etc.

Financieel economisch

Wat is de financieel-economische schade voor de gemeente als gevolg van de calamiteit. Het gaat hier om schade die door de gemeente moet worden vergoed dan wel die ten laste komt van de gemeentelijke economie. Voorbeelden zijn: eventuele niet verzekerde kosten die door de gemeente worden gedragen (tijdelijke opvang, vergoedingen), verlies aan werkgelegenheid, economische achteruitgang, etc.

De score ziet er als volgt uit:

1. Er is geen sprake van enige financieel - economische schade.
2. De directe financieel - economische schade is gering en blijft beperkt tot geringe directe kosten (maximaal 10.000,- euro)
3. De financieel - economische schade is aanzienlijk. Denk hierbij aan directe kosten tot maximaal 100.000,- euro en / of een geringe terugloop van economische bedrijvigheid.
4. De financieel - economische schade is hoog. Denk hierbij aan directe kosten tot 1 miljoen en / of terugloop van economische bedrijvigheid.
5. De financieel - economische schade is zeer hoog. Denk hierbij aan directe kosten van meer dan 1 miljoen en / of sterke terugloop van economische bedrijvigheid.

Bestuurlijk imago

Wat is de imagoschade van een eventuele calamiteit of het in stand houden van een illegale situatie. De te verwachten afbreuk en/of schade aan het imago, beeld, geloofwaardigheid en vertrouwen van de inwoner in het bestuurlijk apparaat en haar besluitvorming als gevolg van een verstoring/calamiteit die volgt uit het niet of onvoldoende uitvoeren van een taak. Voorbeelden: (al dan niet georganiseerde) protesten, mediacampagnes, open brieven e.d., met als gevolg gezichtsverlies, gevoel van zaakjes niet op orde, etc.

De score ziet er als volgt uit:

1. Er is geen sprake van afbreuk aan het bestuurlijk imago.
2. De te verwachten afbreuk is minimaal. Denk hierbij aan enkele brieven aan het bestuur, ingezonden brieven in de krant en/of een enkele klacht. Het algemene vertrouwen in het bestuur wordt niet geschaad. Het idee dat het bestuur haar zaken niet op orde heeft, is niet aan de orde.
3. De te verwachten afbreuk heeft gevolgen die niet ernstig en/of van korte duur zijn. Denk hierbij aan een tijdelijke stroom klachten, georganiseerde buurtprotesten, enkele juridische procedures en een brede negatieve aandacht in de media. Algemeen ontstaat het beeld dat het bestuur niet alles op orde heeft.
4. De te verwachten afbreuk is evident en heeft grote permanente gevolgen. Denk hierbij aan voortdurende klachten over het onderwerp, brede maatschappelijke protesten en onrust, georganiseerde mediacampagnes, zware juridische procedures (nalatigheid, etc) en algeheel gezichtsverlies van het bestuur. De positie van bestuurders is in het geding (moties van wantrouwen) en het bestuur wordt door de inwoners als incompetent beschouwd.

5. De afbreuk van het bestuurlijk imago is dermate groot dat de positie van het bestuur als geheel per direct onhoudbaar is.

Toepassen en invullen risicomatrix

Voor de toekenning van de scores van 1 tot 5 is het volgende risicoscore overzicht uitgewerkt:

Punten	Betekenis
5	ZEER GROOT NEGATIEF EFFECT
4	GROOT NEGATIEF EFFECT
3	BEPERKT NEGATIEF EFFECT
2	KLEIN NEGATIEF EFFECT
1	ZEER KLEIN / GEEN NEGATIEF EFFECT

De risico's van de problemen/overtredingssoorten worden beoordeeld op een zestal beoordelingscriteria. Per criterium wordt het eventuele negatieve effect uitgedrukt op een schaal van 1 (geen negatief effect) tot 5 (zeer sterk negatief effect). De volgende beoordelingscriteria worden gebruikt:

- Veiligheid: In hoeverre heeft de overtredingssoort effect op mogelijk letsel?
- Duurzaamheid: In hoeverre tast het probleem/de overtredingssoort het milieu aan, welk effect heeft dit op het milieu?
- Gezondheid: In hoeverre heeft dit probleem/overtredingssoort effect op een afname van een gezond leefklimaat voor de mens?
- Leefbaarheid: In hoeverre leidt een probleem/overtredingssoort tot schade aan het leefmilieu?
- Financieel economisch: Wat zijn de effecten op de kosten van een eventueel probleem/overtredingssoort?
- Bestuurlijk imago: Wat is het effect op bestuurlijk imago van een probleem/overtredingssoort

Daarnaast dient in eenzelfde risicomatrix de score ingevuld te worden voor het naleefgedrag. In het afwegingsmodel worden de risicoscores gecorrigeerd voor naleefgedrag. Dit risico model hanteert ook voor het naleefgedrag een 5-punts schaalverdeling:

Punten	Betekenis
5	ZEER LAAG NALEEFNIVEAU: NIET NALEEFGEDRAG IS ZEER HOOG
4	LAAG NALEEFNIVEAU: NIET NALEEFGEDRAG IS HOOG
3	VOLDOENDE NALEEFNIVEAU: NALEEFGEDRAG IS GEMIDDELD
2	RUIJM VOLDOENDE NALEEFNIVEAU: NALEEFGEDRAG IS HOOG
1	GOED NALEEFNIVEAU: NALEEFGEDRAG IS ZEER HOOG

De naleefscore beperkt zich op "de kans dat het probleem zich voordoet" of "de kans op het niet naleven van...". Als het naleefgedrag niet bekend is of er is een onvoldoende eenduidig beeld is, dan wordt het naleefgedrag op 3 (gemiddeld) gezet. Dit is conform één van de uitgangspunten opgenomen in het eerder vermelde uitgangspuntentabel van deze handleiding.

Voorbeeld ingevulde risicomatrix

Hieronder staat een voorbeeld risicoanalyse met betrekking op het domein Bouwen.

Beschrijving van de problemen Domein Bouwen (Handelen zonder of in strijd met een omgevingsvergunning)	Naleving Kans dat het Probleem zich voordoet NALEEFNIVEAU	Veiligheid	Duurzaamheid	Gezondheid	Leefbaarheid	Financieel economisch	Bestuurlijk imago
Woningen (grondgebonden, bijvoorbeeld eengezinswoningen)	2	3	2	2	2	2	2
Logiesgebouw, restaurant, cafe, horeca	3	4	2	4	4	2	3
Reclame-uitingen	4	1	1	1	2	1	1

Toelichting op ingevulde tabel

Bovenstaande tabel is een gedeeltelijke uitwerking van de risicomatrix met betrekking tot domein Bouwen. In de eerste kolom staat de uitgebreide omschrijving van de overtreding. In de tweede kolom volgt een beoordeling van het Naleefniveau (een goed naleefniveau kleurt groen met een onderliggende score van '1', een laag naleefniveau kleurt oranje met een onderliggende score van '4', zie voorbeeld het oranjegekleurde vak). Vanaf kolom 3 (Veiligheid) tot en met 8 (Bestuurlijk imago) wordt het Negatief effect op de zes beoordelingscriteria toegekend. Als voorbeeld de bovenste rij (gerelateerd aan "Wo-

ningen”) kleuren bijna alle vlakken volledig groen. Dat wil zeggen dat er ‘een (zeer) klein/geen negatief effect’ is op de zes beoordelingsaspecten en het naleefgedrag is hoog.

Indien de volledige tabel van de risicomatrix voor de betreffende taken zijn ingevuld volgt hieronder een voorbeeld hoe de totale risicoscore tot stand komt:

Beschrijving van de problemen (o.a. overtredingen)	Kans Kans dat het probleem zich voordoet(kans op het niet naleven van...)	Effect thema's	Gemiddelde van de RISICO = Kans x Effect
Woningen (grondgebonden, bijvoorbeeld eengezinswoningen)	2	2,2	4,3
Logiesgebouw, restaurant, cafe, horeca	3	3,1	9,5
Reclame-uitingen	4	1,2	4,7

De resultaten van de risicoscores zijn gebaseerd op onderstaande schaalverdeling met betrekking tot de (minimale en maximale) totaaluitkomsten (is RISICO = Kans x Negatief Effect):

HOOG RISICO	GROTER DAN OF GELIJK AAN 7	> 7
GEMIDDELD RISICO	KLEINER DAN 7 EN GROTER DAN 4	> 4 -7
LAAG RISICO	KLEINER DAN OF GELIJK AAN 4	<4

Bijlage 2 - Handboek bij Integraal beleid vergunningverlening, toezicht en handhaving gemeente Assen d.d. 24-1-2023

De vergunningverlening, het toezicht en de handhaving binnen het omgevingsrecht (VTH-taakuitvoering) moeten voldoen aan wettelijke eisen. Het bevoegde gezag, het college, heeft beperkte vrijheid in de wijze waarop aan de VTH-taakuitvoering binnen de gemeente invulling wordt gegeven.

In het "Integraal beleid vergunningverlening, toezicht en handhaving gemeente Assen" wordt op hoofdlijnen weergegeven hoe invulling wordt gegeven aan de VTH-taakuitvoering en de gemeentelijke beleidsvrijheid.

In dit handboek worden de strategieën voor de uitvoeringspraktijk meer concreet uitgewerkt in protocollen en checklists. Onderstaande hoofdstukken corresponderen met de hoofdstukken in het beleidsdocument.

Hoofdstuk 5. Strategie vergunningverlening

5.2 Algemeen

Alle aanvragen worden met een zaakstelsel behandeld. De verwerking van aanvragen en de correspondentie met de aanvrager vindt zowel analoog als digitaal plaats. Wanneer de aanvraag wordt ingediend door een gemachtigde, vindt de communicatie tijdens de procedure in beginsel plaats met die gemachtigde.

De meeste aanvragen komen binnen via het OLO (Omgevingsloket online). Na ontvangst van een aanvraag wordt deze als zaak opgenomen in het zaakstelsel. Iedere aanvraag krijgt een uniek zaaknummer.

Een aanvraag omgevingsvergunning wordt behandeld door een vergunningverlener. Deze medewerker is casemanager en is daarmee van het begin tot het einde verantwoordelijk voor de afhandeling van een aanvraag. De casemanager fungeert als contactpersoon voor de aanvrager. Toetsing van (onderdelen van) de aanvraag wordt mede gedaan door gespecialiseerde medewerkers, eventueel van andere teams of externe instanties (zoals de Veiligheidsregio (VRD) en de RUD Drenthe).

5.3 Vooroverleg

Het doel van een vooroverleg is om na te gaan of een voorgenomen activiteit mogelijk is.

Conceptaanvraag

Een conceptaanvraag is een (volledige) aanvraag omgevingsvergunning, die nog niet formeel wordt ingediend. Er zijn twee varianten:

- Een conceptaanvraag wordt volledig getoetst zoals een formele aanvraag, alleen geldt er geen beslistermijn. Deze optie kan worden gebruikt als er gelijktijdig andere procedures lopen die nodig zijn voor realisatie van het plan. Op het moment dat die procedures zijn afgerond en de conceptaanvraag is beoordeeld kan een formele aanvraag worden ingediend. De formele aanvraag kan snel worden afgehandeld, wanneer deze geen wijzigingen aan de conceptaanvraag aanbrengt.
- Een conceptaanvraag wordt behandeld als 'schetsplan'. Het gaat hierbij om een concreet plan dat nog niet volledig is uitgewerkt. Er wordt getoetst aan het bestemmingsplan en het plan wordt eventueel voorgelegd aan de welstandscommissie.

Een conceptaanvraag leidt niet tot een besluit als bedoeld in de Awb, er is geen procedure van bezwaar of beroep mogelijk.

5.4 Toetsing aanvraag omgevingsvergunning – algemeen

De toetsing van een aanvraag omgevingsvergunning bestaat uit een intake (ontvangst), een ontvankelijkheidstoets en een inhoudelijke toets. In deze paragraaf belichten we de intake en de ontvankelijkheidstoets.

a. Intake aanvraag

De wettelijk verplichte publicatie vindt plaats binnen twee weken na ontvangst van de aanvraag. De aanvraag wordt gepubliceerd op de gemeentelijke website, de overige verplichte overheidssites en via een publicatie in het gemeentelijke huis-aan-huisblad.

De indiener van de aanvraag krijgt zo snel mogelijk na ontvangst een schriftelijke ontvangstbevestiging toegestuurd. In deze fase wordt, voor zover mogelijk op dat moment, beoordeeld volgens welke procedure de aanvraag wordt behandeld; de reguliere of de uitgebreide procedure. Hiervan wordt melding gemaakt in de ontvangstbevestiging.

b. Ontvankelijkheidstoets

De ontvankelijkheidstoets is de eerste toets die uitgevoerd wordt. Hierbij wordt beoordeeld of de aanvraag voldoet aan de wettelijke (indienings-) vereisten zoals opgenomen in de Awb, de Wabo, het Bor

en de Mor. Ook wordt getoetst of er activiteiten in de aanvraag ontbreken. Voor toetsing van de ontvankelijkheid wordt gebruik gemaakt van checklijsten. Deze zijn in bijlage II te vinden in het Handboek. In beginsel wordt aan alle indieningsvereisten van de MOR getoetst. Indien nodig, worden voor de ontvankelijkheidstoets de zaken uitgezet. De zaken zijn adviesverzoeken aan interne of externe deskundigen op het gebied van onder meer planologie, milieu, bodem, archeologie, monument en flora en fauna. Zij beoordelen of de aanvraag voldoende informatie bevat om een inhoudelijke toets uit te kunnen voeren.

Wanneer de aanvraag niet voldoet aan de indieningsvereisten, wordt de indiener schriftelijk om aanvulling gevraagd. Voor deze aanvulling wordt een redelijke termijn gegeven. In bijzondere situaties kan de termijn korter of langer worden gesteld. Wanneer in deze fase blijkt dat de aanvraag via een andere procedure wordt behandeld, wordt daar ook melding van gemaakt. Tijdens de termijn om de aanvraag aan te vullen, wordt de termijn om op de aanvraag te beslissen opgeschort. Wordt de aanvraag niet of niet volledig binnen de termijn aangevuld, dan wordt deze niet in behandeling genomen. Dit besluit wordt genomen binnen 4 weken nadat de aanvulling is ontvangen of nadat de termijn daarvoor is verstreken. De behandeling van de aanvraag wordt hiermee afgesloten. Tegen dit besluit kan bezwaar worden gemaakt. Als de aanvraag volledig is wordt deze inhoudelijk getoetst. Dit belichten we in de volgende paragraaf.

5.5 Toetsing aanvraag omgevingsvergunning – inhoudelijk

Wanneer blijkt dat de aanvraag volledig is, wordt deze in behandeling genomen en inhoudelijk getoetst. In voorkomende gevallen kan het zijn dat uit de inhoudelijke toets blijkt dat er activiteiten in de aanvraag ontbreken, waardoor eventueel een andere procedure gevolgd moet worden. In dat geval wordt de indiener van de aanvraag hier schriftelijk van op de hoogte gesteld.

Indien nodig, worden voor de inhoudelijke toets enkele zaken uitgezet. De interne of externe deskundigen beoordelen in dat geval of de aanvraag voldoet aan de wettelijke eisen. Hieronder gaan we per activiteit in op de specifieke onderdelen waaraan getoetst wordt.

5.5.1 Bouwen bouwwerk

De activiteit Bouwen bouwwerk wordt inhoudelijk getoetst aan de volgende onderdelen:

- bouwbesluit;
- bouwverordening;
- bestemmingsplan;
- welstand.

Uit deze toetsingen kan blijken dat getoetst moet worden aan specialistische aspecten, zoals archeologie, bodem en geluid.

Bouwbesluit

Een aanvraag omgevingsvergunning wordt getoetst aan het Bouwbesluit. De focus bij de toetsing ligt op de onderwerpen veiligheid (o.a. brandpreventie en constructies) en gezondheid (o.a. ventilatie). Daarbij wordt onderscheid gemaakt in het type bouwwerk. Een openbaar gebouw of een gebouw bedoeld voor een kwetsbare doelgroep kent een vergaande toets op deze onderwerpen, terwijl een vergunningaanvraag voor een dakkapel op hoofdlijnen wordt getoetst.

Gelijkwaardige oplossing

Op grond van de gelijkwaardigheidsbepaling hoeft aan een groot deel van de voorschriften uit het Bouwbesluit niet te worden voldaan. Het bouwwerk of het gebruik daarvan moet in dat geval anders dan door toepassing van het desbetreffende voorschrift ten minste eenzelfde mate van veiligheid, bescherming van de gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid of bescherming van het milieu bieden als is beoogd met het betrokken voorschrift.

Aanvragen die getoetst moeten worden op brandpreventieve maatregelen, worden voor advies voorgelegd aan de Veiligheidsregio Drenthe (VRD). Als er advies nodig is op het gebied van geluid, dan wordt dit gevraagd aan de RUDD.

Bouwverordening

Een aanvraag omgevingsvergunning wordt getoetst aan de bouwverordening. In de bouwverordening staat een klein aantal regels. De belangrijkste onderwerpen uit de bouwverordening die worden getoetst zijn parkeren, laden/lossen en bodem. Deze worden, indien van toepassing, volledig getoetst. Als een bodemonderzoek noodzakelijk is, wordt hierover inhoudelijk advies gevraagd aan de RUDD. Parkeernormen worden geleidelijk in de bestemmingsplannen opgenomen.

Bestemmingsplan

Het bouwplan wordt altijd volledig aan de planologische regels getoetst. Een omgevingsvergunning wordt geweigerd als niet aan de regels van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt voldaan, tenzij afgeweken kan worden van de planologische regels. In dat geval is voor het realiseren van het plan ook een omgevingsvergunning nodig voor de activiteit 'gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan of beheersverordening'. Als er geen vergunning voor deze activiteit is aangevraagd, dan wordt deze ambtelijk toegevoegd aan de aanvraag. In paragraaf 5.5.3 beschrijven we de inhoudelijke toets van deze activiteit.

In het bestemmingsplan kunnen regels opgenomen zijn die cultuurhistorische of landschappelijke waarden beschermen. Naast het feit dat de aanvrager de noodzaak van de gewenste ingreep nader moet onderbouwen, kan het geregeld zijn dat er ook een vergunning nodig is voor de activiteit 'uitvoeren werk(zamheden)'. In paragraaf 5.5.2 beschrijven we de inhoudelijke toets van deze activiteit.

- Archeologie: deze (dubbel)bestemming heeft als doel (mogelijke) archeologische waarden te beschermen. Er wordt aangegeven binnen welke grenzen archeologisch onderzoek nodig is. Aanvragen worden voor advies voorgelegd aan de (provinciaal) archeoloog.
- Beschermd stads- of dorpsgezicht: deze (dubbel)bestemming heeft als doel de vastgestelde cultuurhistorische waarden van het desbetreffende gezicht te beschermen.
- Beschermenswaardige houtopstand: deze (dubbel)bestemming heeft als doel (groepen van) bomen en andere houtopstanden te beschermen tegen ingrepen. Zowel de zichtbare boom als het wortelstelsel, de kroonprojectie, zijn beschermd door het stellen van beperkende regels.
- Slopen: er kan een aanduiding opgenomen zijn, waarmee een (deel van een) bouwwerk wordt beschermd tegen slopen. Een dergelijke aanduiding heeft niet dezelfde beschermende werking als bij de aanwijzing als monument, maar het voorkomt het zondermeer kunnen slopen. In dat geval moet er nader onderbouwd worden dat er geen beter alternatief is dan het slopen. Dit wordt voor advies voorgelegd aan de Welstandscommissie.
- Landschappelijke inpassing: er kan een aanduiding opgenomen zijn, waarmee een (deel van een) perceel wordt beschermd tegen een ingreep. Dit kan zowel landschappelijk zijn als geomorfologisch. In dat geval moet er nader onderbouwd worden hoe de ingreep zich voegt in het landschap. Dit wordt voor advies voorgelegd aan de landschapsdeskundige.

Welstand

Een aanvraag omgevingsvergunning wordt geweigerd als het plan in strijd is met redelijke eisen van welstand, beoordeeld naar de criteria die zijn vastgelegd in de Welstandsnota. In de Welstandsnota is opgenomen welke gebieden welstandsvrij zijn en welke niet. Als welstand van toepassing is, wordt de aanvraag voor advisering voorgelegd aan de Welstandscommissie. Deze commissie toetst op basis van de Welstandsnota of aan de redelijke eisen van welstand wordt voldaan en brengt daarover advies uit.

In het geval van een negatief advies, kunnen burgemeester en wethouders gemotiveerd afwijken van het advies.

5.5.2 Uitvoeren werk(zaamheden)

De vergunningsplicht voor de activiteit 'Uitvoeren werk(zamheden)' is geregeld in het bestemmingsplan of de beheersverordening. Er zijn regels gesteld voor:

- Grenzen waarbinnen een vergunningsplicht geldt;
- Onderzoeksverplichtingen;
- Weigeringsgronden;
- Aan de vergunning te stellen voorwaarden.

De belangen worden afgewogen op basis van een (nader) in te dienen onderbouwing of onderzoeken. De inhoudelijke advisering wordt uitgevoerd door interne en externe deskundigen. Dit lichten we toe in paragraaf 5.5.1, onder 'Bestemmingsplan'.

5.5.3 Gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan of beheersverordening

Een aanvraag omgevingsvergunning die niet voldoet aan de planologische regels, kan alsnog vergund worden met de activiteit 'Gebruik van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan of beheersverordening'. Er zijn drie mogelijkheden:

- de binnenplanse afwijking (1°);
- de buitenplanse afwijking, met toepassing van bijlage II van het Bor (2°);
- de buitenplanse afwijking, met een projectafwijkingsprocedure (3°).

(1°) Bij de binnenplanse wijziging bevat het bestemmingsplan altijd het beoordelingskader.

(2°) Bij toepassing van bijlage II van het Bor gaat het vooral om artikel 4. Toetsing vindt onder meer plaats aan het planologisch afwijkingsbeleid.

(3°) De projectafwijkingsprocedure is voor plannen die niet passen in het geldende bestemmingsplan of waaraan niet met toepassing van bijlage II van het Bor kan worden meegewerkt. Voor deze procedure zal aanvrager altijd een goede ruimtelijke onderbouwing moeten aanleveren. Het college besluit of meegewerkt wordt. In bepaalde gevallen is een verklaring van geen bedenkingen nodig van de gemeenteraad.

In geen geval mag strijd zijn met “een goede ruimtelijke ordening”. Dat betekent dat alle (ruimtelijke) belangen afgewogen worden voordat er een besluit genomen kan worden. Deze belangen kunnen verband houden met:

- Archeologie en cultuurhistorie;
- Ecologie (Natuur, Flora en Fauna);
- Water;
- Bodem;
- Stedenbouw;
- Verkeer en parkeren;
- Wet Geluidhinder;
- Luchtkwaliteit;
- Externe veiligheid;
- Bedrijven en milieuzonering;
- MER beoordeling.

Voor het maken van een goede belangenafweging worden interne en externe deskundigen om advies gevraagd. Hiervoor wordt een onderbouwing gevraagd met relevante onderzoeken.

De bodem kan archeologische monumenten of waarden bevatten. Dit is vastgelegd op de vastgestelde Beleidsadvieskaart. Hierop zijn verwachtingswaarden geprojecteerd. Afhankelijk van de graad van de verwachtingswaarde is nader onderzoek verplicht en/of toestemming van de provincie Drenthe vereist.

5.5.4 Brandveilig gebruik bouwwerk

In het Bor is opgesomd in welke gevallen sprake is van vergunningplicht. In alle gevallen gaat het om het in gebruik nemen van een bouwwerk, bestemd voor het verblijf van een kwetsbare doelgroep. Om deze reden wordt de toets aan het Bouwbesluit in deze gevallen volledig gedaan.

Het is mogelijk om een beroep te doen op gelijkwaardigheid. Dit hebben we toegelicht in paragraaf 5.5.1, onder ‘Bouwbesluit’.

Aanvragen worden voor advies voorgelegd aan de VRD.

5.5.5 Aanpassen rijksmonument

Aanvragen omgevingsvergunning met de activiteit ‘Aanpassen rijksmonument’ worden voorgelegd aan de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE). De RCE moet een verklaring van geen bedenking (VVGB) afgeven. In de vergunning worden de voorwaarden die door de RCE aan deze VVGB worden verbonden onverkort overgenomen in de omgevingsvergunning.

5.5.6 Sloopwerkzaamheden

De vergunningplicht voor de activiteit ‘Slopen bouwwerk’ is geregeld in het bestemmingsplan of de beheersverordening. Er zijn regels gesteld voor:

- Grenzen waarbinnen vergunningplicht geldt;
- Onderzoeksverplichtingen;
- Weigeringsgronden;
- Aan de vergunning te stellen voorwaarden.

De belangen worden afgewogen op basis van een nader in te dienen onderbouwing of onderzoeken. De inhoudelijke advisering wordt uitgevoerd door interne en externe deskundigen. Dit hebben we toegelicht in paragraaf 5.5.1, onder ‘Bestemmingsplan’.

Naast de vergunningsplicht voor sloopwerkzaamheden, bestaat er op grond van het Bouwbesluit een meldingsplicht voor diverse sloopwerkzaamheden. Als voor omgevingsvergunningplichtige werkzaamheden ook een sloopmelding gedaan moet worden, dan moet de melding bij de aanvraag gevoegd worden, tenzij deze eerder is gedaan. De afhandeling van de melding vindt plaats buiten de procedure van de aanvraag omgevingsvergunning.

5.5.7 Vergunningplicht op grond van een verordening

In een gemeentelijke of provinciale verordening kan geregeld zijn dat voor bepaalde werkzaamheden een omgevingsvergunning nodig is. Voorbeelden hiervan zijn:

- Gemeentelijke verordening
In de Algemene Plaatselijke Verordening (APV), is de vergunningsplicht vastgelegd voor onder andere:
 - Het kappen van bomen;
 - Het aanbrengen van handelsreclame;
 - Het aanpassen of maken van een uitrit.
 - In provinciale verordeningen is onder andere de vergunningsplicht vastgelegd voor:
 - Het aanpassen van een provinciaal monument;
 - Het aanpassen of maken van een uitweg.
- In onderhavige gevallen wordt de gemeente om advies gevraagd door de provincie (het bevoegd gezag).

In de betreffende verordeningen zijn regels gesteld voor:

- Grenzen waarbinnen de vergunningsplicht geldt;
- Onderzoeksverplichtingen;
- Weigeringsgronden;
- Aan de vergunning te stellen voorwaarden.

De onderhavige belangen worden afgewogen op basis van een (nader) in te dienen onderbouwing en/of onderzoeken. De inhoudelijke advisering wordt uitgevoerd door interne en externe deskundigen. Dit hebben we toegelicht in paragraaf 5.5.1, onder 'Bestemmingsplan'.

5.5.8 Natuurwetgeving

(Bouw)plannen kunnen gevolgen hebben voor natuur en de flora en fauna. Als bij toetsing van het plan blijkt dat hiervan sprake kan zijn, wordt de aanvrager gevraagd een quickscan uit te voeren. De uitkomst kan zijn dat ook een vergunning volgens de Natuurbeschermingswet of een ontheffing van de Flora- en Faunawet moet worden aangevraagd. Het is aan de aanvrager om ervoor te kiezen om deze procedure apart te voeren of aan te laten haken bij de aanvraag omgevingsvergunning.

5.6 Besluitvorming

De besluitvorming kent 2 mogelijke voorbereidingsprocedures:

- Reguliere procedure
- Uitgebreide procedure

In de Wabo is geregeld voor welke activiteiten de reguliere of de uitgebreide voorbereidingsprocedure geldt.

5.6.1 Reguliere procedure

De termijn om op een aanvraag te beslissen is 8 weken bij de reguliere procedure (hierbij wordt de termijn waarmee de behandeling is opgeschort niet meegerekend). De termijn kan eenmalig met 6 weken worden verlengd. Hiervan wordt gebruik gemaakt als door omstandigheden niet tijdig een besluit kan worden genomen. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als de mogelijkheid van planaanpassing wordt geboden. De verlenging van de beslistermijn wordt bekendgemaakt op dezelfde wijze als de ontvangst van de aanvraag. Wordt niet tijdig beslist op een aanvraag, dan is de vergunning van rechtswege verleend.

Een aanvraag die niet vergunbaar is, wordt geweigerd. Deze weigering van de omgevingsvergunning wordt schriftelijk bekend gemaakt aan de aanvrager.

Wanneer het aangevraagde plan vergunbaar is, wordt een omgevingsvergunning verleend. Het besluit wordt schriftelijk bekend gemaakt aan de aanvrager. De bij de omgevingsvergunning horende bijlagen worden daarbij gewaarmerkt. De verleende omgevingsvergunning wordt gepubliceerd op dezelfde wijze als de ontvangst van de aanvraag.

Tegen elk besluit kan bezwaar worden gemaakt door belanghebbenden bij het college van burgemeester en wethouders. Het bezwaar moet worden ingediend binnen zes weken na bekendmaking van het besluit.

5.6.2 Uitgebreide procedure

Als de uitgebreide procedure moet worden doorlopen, geldt een termijn van 26 weken waarbinnen een besluit moet worden genomen. In die gevallen wordt de beschikking voorbereid volgens de proce-

dure van afdeling 3.4 Awb. De termijn waarbinnen moet worden beslist is geen fatale termijn, maar een termijn van orde. Er kan geen vergunning van rechtswege ontstaan.

Het college van burgemeester en wethouders besluit of aan de aanvraag medewerking wordt verleend. Als dit besluit positief is, worden het ontwerpbesluit en de bijbehorende stukken gedurende 6 weken ter inzage gelegd. De terinzagelegging wordt gepubliceerd op de gemeentelijke website, de overige verplichte overheidssites en via een publicatie in het gemeentelijke huis-aan-huisblad. Gedurende die termijn kan eenieder een zienswijze indienen. Worden er zienswijzen ingediend, dan worden die zienswijzen beoordeeld en zal het plan opnieuw voor besluitvorming worden voorgelegd aan het college. Een aanvraag die niet vergunbaar is, wordt geweigerd. Deze weigering van de omgevingsvergunning wordt schriftelijk bekend gemaakt aan de aanvrager.

Wanneer het aangevraagde plan vergunbaar is, wordt een omgevingsvergunning verleend. Het besluit wordt schriftelijk bekendgemaakt aan de aanvrager. De bij de omgevingsvergunning horende bijlagen worden daarbij gewaarmerkt. De verleende omgevingsvergunning wordt gepubliceerd op dezelfde manier als de ontvangst van de aanvraag. De vergunning en de bijlagen liggen gedurende 6 weken ter inzage.

Tegen het besluit kan door belanghebbenden beroep worden ingediend bij de rechtbank Noord-Nederland. Het beroep moet worden ingediend binnen zes weken na de start bekendmaking van het besluit.

Hoofdstuk 6. Nalevingsstrategie

6.4 Toezichtstrategie

6.4.3 Soorten controles:

Geplande (integrale) controles

De geplande milieucontroles worden door de RUDD uitgevoerd. Zij stelt hier in overleg met de gemeente een uitvoeringsprogramma voor op. Integrale milieucontroles worden bij bouwactiviteiten en ruimtelijke ordeningsaspecten ondersteund door de bouwinspecteurs van de gemeente. Door de controles integraal uit te voeren tracht de gemeente de controledruk bij de bedrijven te verminderen en de efficiency te bevorderen.

De frequentie van integrale controles is gebaseerd op een risicomatrix die gemaakt is voor omgevingsvergunningen onderdeel bouw, gebruik en sloop. Voor de risicomatrix verwijzen we naar Bijlage 1.

Slim handhaven

Daarnaast wordt er in de gemeente ook rekening gehouden met het naleefgedrag van bedrijven. Ieder jaar worden er een of meerdere documenten uit de digitaal integraal toezicht applicatie geprint ten behoeve van de planning voor de toezichthouders. Tevens wordt er ieder jaar over het voorgaande jaar een naleefeffectrapportage opgesteld om het naleefgedrag in de gemeente zichtbaar te maken. Uit de uitkomsten van de naleefeffectrapportages en de overige gegevens uit de digitaal integraal toezicht applicatie blijkt welke bedrijven goed naleefgedrag vertonen (geen overtredingen of slechts lichte overtredingen die bij hercontrole in orde zijn). Bij de bedrijven met goed naleefgedrag wordt de controlefrequentie verlaagd. Door de vermindering van de controlefrequentie bij die bedrijven komt er meer ruimte vrij voor de bedrijven die slechter naleefgedrag vertonen. Deze methode van toezicht houden staat bij de gemeente bekend onder 'Slim handhaven'.

Zoals eerder aangegeven zijn de controles die uitgevoerd worden integraal. Dit houdt in dat bij elke controle wordt bekeken welke wet- en regelgeving en daarop afgegeven vergunningen op het bedrijf van toepassing zijn. Enkele voorbeelden hiervan kunnen zijn algemene maatregelen van bestuur (zoals Braim), het Bouwbesluit, Besluit externe veiligheid inrichtingen (BEVI), APV, bestemmingsplannen en dergelijke.

Incidentele controles

Bij incidentele controles kan er onderscheid gemaakt worden in:

- Controles n.a.v. vergunningverlening, wijzigingsvergunning, gereedmeldingen (preventief);
- Controles n.a.v. klachten, meldingen, ongevallen en incidenten (repressief).

Controles naar aanleiding van vergunningverlening, wijzigingsvergunning, gereedmeldingen

Bij de controles naar aanleiding van vergunningverlening gaat het om preventief toezicht en handhaving. Dit zijn controles die worden verricht nadat er een omgevingsvergunning (bouw, gebruik en sloop) is verleend of een melding conform artikel 8.40 Wet milieubeheer (Wm) is ingediend. In het laatste geval wordt door de RUDD gecontroleerd.

Zodra een omgevingsvergunning bouw is verleend, start het proces met de verschillende controlemomenten die de gemeente kan uitvoeren. Hierbij kan onder andere gedacht worden aan uitzetten bouw, fundering, verdiepingsvloer en gereedmelding bouwwerk. Na voltooiing van een bouwwerk wordt het

geheel nogmaals gecontroleerd met de verleende omgevingsvergunning bouw als uitgangspunt. Hierbij wordt met name gelet op de conformiteit, constructie en de vereisten uit het bouwbesluit. Ook naar aanleiding van verleende horecaverGUNningen worden controles uitgevoerd door bouw- en woningtoezicht. Deze controles zijn gericht op de inrichtingseisen.

Nadat er eventueel voor een bouwwerk een omgevingsvergunning gebruiksdeel wordt afgegeven (bijv. in accommodaties met logies, kinderdagverblijven e.d.) wordt er controle uitgevoerd. Na de eerste controle wordt de betreffende locatie opgenomen in de frequentie cyclus, gebaseerd op de risicomatrix.

Controles naar aanleiding van klachten, meldingen, ongevallen en incidenten

Hier gaat het in de meeste gevallen om repressief toezicht en handhaving. De controles worden zo spoedig mogelijk na ontvangst van de klacht, melding uitgevoerd. Uiteraard is hierbij de aard en ernst van de klacht bepalend. Indien het gaat om een ernstige overtreding of ernstig gevaar (bijvoorbeeld instortingsgevaar, asbestaspecten, ernstige milieuverontreiniging), dan dient de klacht altijd meteen te worden nagegaan. Indien een klacht geen ernstige overtreding/gevaarlijke situatie betreft, de klacht niet meteen nagegaan kan worden en het op een later tijdstip controleren geen zin heeft, wordt er contact opgenomen met de 'overtreder' en de klager of melder en wordt dit aspect meegenomen met de eerstvolgende toezichtronde.

Controles naar aanleiding van ongevallen worden altijd meteen opgepakt. In het protocol klachten, meldingen, ongevallen en incidenten wordt de werkwijze nauwkeurig omschreven. Bij een dergelijk controle wordt alleen datgene gecontroleerd waar de klacht of melding betrekking op heeft. Om te zorgen dat de gemeente niet betrokken wordt bij 'conflicten' waarin zij geen partij is, wordt in principe niets gedaan met anonieme klachten tenzij uit de klacht blijkt dat er mogelijk iets aan de hand is met een groot risico voor de leefomgeving of direct gevaar dreigt voor mens en milieu.

Hercontroles

Deze controles vinden plaats na de hierboven genoemde controles en indien bij die controle is gebleken dat er sprake is van een overtreding. Het betreft dus repressieve handhaving, bijvoorbeeld na een voornemen last onder dwangsom. Het gaat bij hercontroles om aspectcontroles. Hercontroles worden niet aangekondigd. Mocht er tijdens een hercontrole n.a.v. een voornemen last onder dwangsom een overtreding worden geconstateerd dan wordt de overtreder hiervan in kennis gebracht (binnen max. 24 uur). Op basis van ervaringen en de uitkomsten van de naleefeffectrapportages wordt er in de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's een schatting gemaakt van het aantal (percentage van het aantal geplande controles) hercontroles.

Administratieve controles

Bij alle controles kunnen administratieve controles plaatsvinden. Het gaat daarbij onder andere om de check van jaarverslagen, keuringsrapporten, bodemonderzoeken, akoestische onderzoeken, inspectierapporten, energiegegevens en dergelijke. In de vergunning of AMvB wordt aangegeven of en wanneer dergelijke onderzoeken, rapporten e.d. moeten worden uitgevoerd. Toezichthouders zien erop toe dat de onderzoeken, keuringen, inspecties e.d. ook daadwerkelijk uitgevoerd worden. De beoordeling kan zowel op kantoor als ter plaatse plaatsvinden. Indien nodig kan er specialisme of advies worden ingehuurd bij de RUDD.

6.4.4 Stappen (her)controles

1. Voorbereiding

Een goede voorbereiding bestaat uit de volgende elementen:

- bepalen doel controle (incl. soort controle);
- dossieronderzoek: vergunningen, bestemmingsplan en historie onderzoeken (geluid, bodem, constructie e.d.);
- bepalen wat er gecontroleerd wordt: alle voorschriften, aantal voorschriften (afhankelijk van soort controle). Hiervoor wordt een digitaal integraal toezicht applicatie gebruikt;
- aankondiging controle: altijd, met uitzondering van controles naar aanleiding van klachten en meldingen en eventueel bepaalde projecten. Controles bouw- en woningtoezicht en strijdig gebruik bestemmingsplan worden zowel onaangekondigd als aangekondigd uitgevoerd;
- afstemming intern en extern: dit is afhankelijk van het soort controle en wat er gecontroleerd gaat worden. Bijvoorbeeld afstemming toezichthouders Wabo en RUDD bij controle bouw van een nieuw agrarisch bedrijf of afstemming met de politie in het kader van handhavingssacties. Op afstemming wordt later nog uitgebreid teruggekomen;
- de juiste toezichthouder moet controle uitvoeren (juiste bevoegdheden en opleidingen/kennis). Bij integrale controles kan dat betekenen dat de controle gezamenlijk wordt uitgevoerd door meerdere toezichthouders, elk vanuit zijn eigen discipline;
- vooraf bepalen van hulpmiddelen die benodigd zijn voor de controle, bijvoorbeeld ten behoeve van monsterneming, (indicatieve) geluidsmeting e.d.

2. Controle ter plaatse

De controle ter plaatse bestaat uit de volgende elementen:

- Uitleg aan de inrichtinghouder/ eigenaar/ gebruiker wat het doel is van de controle en wat er gecontroleerd gaat worden. Tevens zal gevraagd worden wat er veranderd is, of er nog andere controles hebben plaatsgevonden en of er problemen c.q. ontwikkelingen zijn;
- Voorlichting geven over eventuele nieuwe wet- en regelgeving e.d.;
- Eventuele administratieve controle;
- De controle van de inrichtingen gebeurt aan de hand van de in de voorbereiding gegenereerde checklist(en), aantekeningen/aandachtpunten en tekening(en). De bevindingen worden vastgelegd in het bezoeksrapport;
- De controle van bouw, sloop of monument gerelateerde activiteiten, vinden plaats op basis van de verleende vergunning. De bevindingen worden geregistreerd in een digitaal integraal toezicht applicatie;
- Bevindingen bespreken en zo nodig het maken van afspraken en termijnstelling.

De bevindingen en eventuele afspraken die in het bezoeksrapport zijn vastgelegd worden apart per brief c.q. anschrijving aan de inrichtinghouder/ eigenaar/ gebruiker bevestigd.

Indien de situatie zich er toe leent kan er voor worden gekozen om eerst mondeling afspraken te maken en deze eventueel per e-mail te bevestigen (minnelijke handhaving), als tussenstap naar de formele weg van (voor)aanschrijvingen. De gemaakte afspraken worden altijd geregistreerd in de Wabo-behandelingsmodule van de gemeente. Deze handelswijze is vooral voorstelbaar bij bouw activiteiten. Indien dit niet leidt tot de gewenste resultaten zal alsnog voor de formele weg worden gekozen. Bij een controle naar aanleiding van een klacht vindt er ook terugkoppeling plaats naar de klager.

3. Rapportage

Een toezichtrapportage moet eenduidig en uniform opgesteld zijn. In een toezichtrapportage zijn met name de bevindingen van de controle opgenomen. Voor de ontvanger en degene die er mee werken moet duidelijk zijn wat er gecontroleerd is en wat is geconstateerd. Om een goed beeld van de feitelijke situatie van een bedrijf te krijgen en in het kader van de klantvriendelijkheid moet daarbij niet alleen vermeld worden wat er niet in orde is, maar ook wat wel in orde is. Indien er afwijkingen zijn geconstateerd, worden deze bij het betreffende onderdeel omschreven en worden eventueel foto's of tekeningen ter verduidelijking bijgevoegd. Indien bestuurlijk handhavend optreden nodig is wordt de zaak overgedragen aan een jurist van de afdeling grondgebied. De gemeente gebruikt de toezichtrapportage van het digitaal integraal toezicht applicatie. Hierdoor kan er over iedere controle die wordt uitgevoerd eenduidig en uniform rapportage worden opgemaakt.

Het bezoeksrapport integrale controle bevat de volgende onderwerpen:

- Algemene gegevens;
- Bedrijfsgegevens;
- Vergunningsituatie;
- Overige van toepassing zijnde wet- en regelgeving;
- Administratieve controle;
- Controle bevindingen;
- Afhandeling.

Het toezichtrapport wordt toegezonden met een begeleidende brief. Deze brief is, indien er een of meerdere overtredingen zijn geconstateerd, een bestuurlijke aanschrijving om de overtredingen binnen een gestelde termijn ongedaan te maken.

6.5 Sanctiestrategie

6.5.2 Repressieve handhaving

Herstelsancties

Waarschuwen – controlebrief

Waarschuwen betekent dat de overtreder naar aanleiding van een inspectie een controlebrief ontvangt. Daarin is opgenomen welke maatregelen of voorzieningen getroffen moeten worden om na te leven en binnen welke termijn. In de brief staat ook dat het bestuursorgaan verdergaande bestuursrechtelijke interventies zal nemen (bijvoorbeeld een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom), als blijkt dat de in de waarschuwingsbrief opgenomen maatregelen of voorzieningen niet zijn getroffen na het verstrijken van de termijn.

Last onder dwangsom

Een last onder dwangsom is een op herstel gerichte interventie voor het ongedaan maken van overtredingen en/of het voorkomen van verdere/herhaalde overtreding. De overtreder krijgt een verplichting, een last, opgelegd om binnen een gegeven termijn de overtreding te beëindigen door iets te doen of na te laten op straffe van het verbeuren van een dwangsom wanneer de last niet tijdig wordt uitgevoerd. De op te leggen dwangsom moet voldoende hoog zijn om de overtreding te beëindigen. Een last onder dwangsom kan alleen worden opgelegd als hiervoor een wettelijke bevoegdheid bestaat.

Bij een groot aantal overtredingen zullen de kosten die gemoeid zijn met het ongedaan maken van de overtreding een redelijke basis bieden voor de beoordeling van de waarde van het geschonden belang. In beginsel wordt een hoogte van dwangsommen bepaald op de kosten die gemoeid zijn met het ongedaan maken van de overtreding in beginsel met een verhoging tot maximaal twee maal dit bedrag. Indien een tweede maal een dwangsom moet worden opgelegd kan de hoogte van een dwangsom nog verder worden verhoogd.

De duur van de termijnen dient ook te worden afgestemd op de voorzienbare benodigde tijd waarbinnen de overtreding ongedaan kan zijn gemaakt. De termijnen reeds gesteld in het voornemen tot het opleggen van één of meerdere lasten onder dwangsom mogen worden betrokken in de te stellen begunstigings-termijnen. Daarbij dient te worden opgemerkt dat termijnen niet langer mogen zijn dan nodig om de overtreding ongedaan te maken. Afhankelijk van de aard van de overtreding kan een dwangsom worden ingericht als een bedrag ineens, per tijdseenheid of per overtreding.

Complicerende factor bij het opstellen van een last onder dwangsom is dat niet altijd op voorhand duidelijk is welke maatregelen moeten worden getroffen om een overtreding ongedaan te maken. In een dwangsombesluit mogen de te treffen maatregelen niet dusdanig worden omschreven dat daardoor de keuze tussen verschillende geschikte wijzen van beëindiging van overtredingen wordt beperkt. Vandaar dat het verstandig is om bij het versturen van een voornemen tot het opleggen van lasten onder dwangsom reeds de termijnen en bedragen worden genoemd zodat zienswijzen zich mede hiertegen kunnen richten. Dan bestaat immers de mogelijkheid om deze in het uiteindelijke besluit nog bij te stellen.

Wanneer eenmaal dwangsommen zijn verbeurd dienen deze ook daadwerkelijk te worden ingevorderd, ook wanneer de overtredingen inmiddels wel ongedaan zijn gemaakt. Een adequate handhaving vergt dat opgelegde sancties ook worden uitgevoerd en dat verbeurde dwangsommen worden ingevorderd. Slechts in bijzondere omstandigheden kan geheel of gedeeltelijk van invordering worden afgezien.

Preventieve last onder dwangsom

Het opleggen van een preventieve dwangsom is slechts mogelijk wanneer er klaarblijkelijk gevaar bestaat dat er een overtreding zal worden begaan. Aanleiding om dat te veronderstellen kunnen zijn gelegen in uitlatingen die een (aspirant) overtreder doet, het eerder vertoonde naleefgedrag van de overtreder, het bij herhaling voorkomen van overtredingen en meer algemeen het zich voordoen van uitzonderlijke omstandigheden welke het begaan van overtredingen waarschijnlijk maken.

Last onder bestuursdwang

Een last onder bestuursdwang is een op herstel gerichte interventie voor het ongedaan maken van een overtreding waarbij de handhavingsinstantie, wanneer de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd, op kosten van de overtreder, een overtreding beëindigt door zelf daadwerkelijk in te (laten) grijpen. Een last onder bestuursdwang kan alleen worden toegepast als hiervoor een wettelijke bevoegdheid bestaat. In spoedeisende situaties en bij ernstige overtredingen is de last onder bestuursdwang de meest geschikte bestuursrechtelijke interventie. Het bestuursorgaan kan verzoeken om onmiddellijke beëindiging van de overtreding. Als blijkt dat de overtreder niet bereid is aan dit verzoek te voldoen, kan de handhavingsinstantie zelf en in spoedeisende gevallen zonder voorafgaande last feitelijk optreden. Wel moet de handhavingsinstantie zo spoedig mogelijk nadien alsnog een formele sanctiebeschikking uitvaardigen.

Het opleggen van een last onder bestuursdwang is echter een arbeidsintensieve en complexe procedure met navenant grotere risico's voor het bevoegde gezag vooral omdat gemaakte kosten vaak niet of moeilijk verhaalbaar zijn op overtredders. Tevens wordt bij gebruikmaking van bestuursdwang de keuze over de wijze waarop een overtreding wordt beëindigd aan de overtreder ontnomen. Enige terughoudendheid bij het aanwenden van bestuursdwang is dan ook raadzaam.

Tijdelijk stilleggen

Tijdelijk stilleggen betekent dat activiteiten of voertuigen als gevolg van de overtreding tijdelijk worden stilgelegd, tot de overtreding is hersteld en van naleving sprake is. Er kan aanleiding zijn om bij tijdelijk stilleggen beleid en/of politiek te informeren. Tijdelijk stilleggen kan onder de last onder bestuursdwang vallen.

Intrekken, beperken en schorsen van vergunningen/ontheffingen

Het intrekken van vergunningen zal in het algemeen een zeer zware sanctie teweegbrengen. Immers degene wiens vergunning wordt ingetrokken mag dan niet langer bepaalde activiteiten verrichten. Dit zijn vaak activiteiten die van groot belang zijn voor de houder van een vergunning, bijvoorbeeld omdat deze nodig zijn om diens beroep uit te oefenen.

De wet- en regelgeving op basis waarvan vergunningen zijn verstrekt bevat regels omtrent het intrekken van vergunningen. Daarin is meestal een uitputtende opsomming gegeven van de gevallen waarin een vergunning kan worden ingetrokken, zoals het niet nakomen van de aan de vergunning of ontheffing verbonden voorschriften. Dat ligt anders bij minder vergaande wijzen van intrekking van vergunningen. Gedacht kan worden aan het tijdelijk of gedeeltelijk intrekken van een vergunning of het (tijdelijk) verbinden van beperkingen aan een vergunning. Deze maatregelen mogen wel een bestraffend element bevatten wanneer zij worden aangewend om de belangen die zijn gemoeid met de verstrekking van een vergunning en de naleving van deze vergunning te handhaven.

Het bestuursorgaan heeft bovendien de mogelijkheid om ontheffingen van verkeersregelgeving (bijvoorbeeld een ontheffing voor het vervoer van gevaarlijke stoffen of het verbod om op het strand te rijden) bij wijze van handhaving (tijdelijk) in te trekken. Bij overtredingen van de DHW kan de burgemeester de drank en horeca-vergunning voor een periode van maximaal twaalf weken schorsen.

Bestraffende sancties

Bestuurlijke boete

De bestuurlijke boete is een handhavinginstrument dat het gemeentebestuur in staat dient te stellen zelf op te treden tegen kleine ergernissen in de publieke ruimte. Een bestuurlijke boete is in tegenstelling tot het last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom niet gericht op het herstel van de strijdige situatie of het voorkomen van een overtreding, maar op leedtoevoeging. In de gemeente worden overtredingen van de regels in Apv en de Afvalstoffenverordening gesanctioneerd met het de bestuurlijke strafbeschikking (strafrechtelijk handhavinginstrument) in plaats van de bestuurlijke boete. De bestuurlijke strafbeschikking wordt in de volgende paragraaf behandeld. De bestuurlijke boete wordt echter wél ingezet bij overtreding van de DHW.

Bij de bestuurlijke boete is, in tegenstelling tot de bestuurlijke strafbeschikking, de gemeente verantwoordelijk voor de afhandeling (bezwaar, beroep en innen van boete)

Schorsen of intrekken vergunning

Als de overtreder houder is van een begunstigend besluit (vergunning of ontheffing), dan kan het geheel of gedeeltelijk intrekken van dat besluit een passende interventie zijn. Deze interventie is met name passend als de overtreder niet in actie komt naar aanleiding van eerdere correctieve interventies, zoals een last onder dwangsom. Het geheel of gedeeltelijk intrekken van een begunstigend besluit is een verdergaande interventie die zorgvuldig moet worden voorbereid.

Strafrechtelijke handhaving

Bestuurlijke strafbeschikking

Sinds 1 november 2010 heeft de gemeente een nieuw handhavinginstrument tot haar beschikking: de bestuurlijke strafbeschikking. Deze strafbeschikking wordt uitgevaardigd door aangewezen voor gemeenten werkzame BOA's en kan worden opgelegd ten aanzien van overtredingen genoemd in het Besluit OM-afdoening. In de gemeente wordt de bestuurlijke strafbeschikking toegepast bij overtredingen van de regels uit de Apv en de Afvalstoffenverordening. Een belangrijk verschil met bestuurlijke boete is dat de oplegging en inning bij de bestuurlijke strafbeschikking via het CJIB loopt en deze onder het strafrecht valt. Tegen een bestuurlijke strafbeschikking kan in verzet worden gegaan bij het OM. In deze gevallen is het zoals eerder gezegd niet meer mogelijk om ook een bestuurlijke boete op te leggen.

Privaatrechtelijke handhaving

Bij privaatrechtelijke handhaving treedt een bestuursorgaan niet op basis van wettelijk toegekende publiekrechtelijke bevoegdheden maar op basis van uit het privaatrecht voorkomende grondslagen. Een dergelijke grondslag kan in het burgerlijk recht als opgenomen in het Burgerlijk Wetboek worden gevonden. De Awb is, omdat het bestuursorgaan niet handelt op basis van publiekrechtelijke bevoegdheden, niet van toepassing op privaatrechtelijk optreden door bestuursorganen. Een bestuursorgaan treedt in het privaatrecht op gelijke wijze op als private en rechtspersonen. Als aanvullende eisen geldt echter wel dat de geschreven (afdeling 3.2 van de Awb) en ongeschreven algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht dienen te worden genomen.

Privaatrechtelijke handhaving kan van toepassing zijn bij wettelijke verbodsbepalingen, vergunningvoorschriften en sanctiebeschikkingen. Bij privaatrechtelijke handhaving speelt de vraag of de overheid daartoe is gerechtigd, wanneer voor haar ook het publiekrechtelijk spoor beschikbaar is. Uitgangspunt hierbij is dat de desbetreffende publiekrechtelijke regelgeving niet op onaanvaardbare wijze mag worden doorkruist door het privaatrechtelijke optreden van de overheid. De bestuursrechtelijke weg biedt immers

meer waarborgen. Het gebruik van privaatrecht kan zinvol zijn daar waar het publiekrecht tekort schiet. Een voorbeeld is het opnemen van bouwverplichtingen in koopovereenkomsten bij gronduitgifte. In dat geval fungeert de overeenkomst als aanvulling op het bestemmingsplan, waarin een dergelijke verplichting niet mag worden opgenomen.

In het algemeen kunnen drie privaatrechtelijke handhavinginstrumenten worden onderscheiden:

- hanteren van eigenaarsbevoegdheid;
- gebruik van privaatrechtelijke overeenkomst, bijvoorbeeld gronduitgiftevoorwaarden, erfpacht, pachtcontract, disclaimer;
- actie uit onrechtmatige daad.

Privaatrechtelijke handhaving verloopt via de burgerlijke rechter. Privaatrechtelijke handhaving geschiedt binnen het kader van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering.

Hierna geven we per thema aan welke specifieke handhavinginstrumenten worden gebruikt.

Bouwen en ruimtelijke ordening **Specifieke handhavinginstrumenten**

Bouwstop

Een veel gebruikte vorm van bestuursdwang betreft het stilleggen van de bouw (bouwstop) als omschreven in artikel 5.17 van de Wabo. Overigens kan aan een bouwstop ook een dwangsom (om te voorkomen dat het werk weer wordt hervat) worden verbonden, hetgeen in de praktijk veelvuldig voorkomt.

Wanneer tijdens de bouw bepaalde overtredingen worden geconstateerd kan, door de bouw stil te leggen, worden afgedwongen dat deze overtredingen eerst ongedaan worden gemaakt alvorens weer met bouwen mag worden verdergegaan. Bij toepassing van dit specifieke middel dient er ofwel sprake te zijn van gevaar voor de gezondheid of de veiligheid ofwel gevaar dat overtredingen niet meer (goed) ongedaan kunnen worden gemaakt.

Het verbieden van het in gebruik nemen van bouwwerken

Het niet in gebruik mogen nemen (door bijvoorbeeld kopers) van vergunningplichtige bouwwerken vanwege het niet voldoen aan de daaraan gestelde eisen (artikel 1.25, lid 3, van het Bouwbesluit) kan een in het geval van een grove afwijking of gevaarlijke situatie een passend handhavinginstrument zijn. Het in gebruik nemen mag daarna alleen geschieden na een positief controleresultaat ten aanzien van de naleving van regels die gelden voor bouwwerken. Eerder mag een bouwwerk niet in gebruik worden genomen. Handhaving van dit verbod bij wijze van toepassing van bestuursdwang of onder oplegging van een last onder dwangsom, kan onder meer het ontzeggen van gebruiksmogelijkheden door derden inhouden.

Specifieke overtredingen

Bouwen zonder vergunning

Onder het bouwen zonder vergunning wordt verstaan het plaatsen, het geheel of gedeeltelijk oprichten, vernieuwen of veranderen en het vergroten van een bouwwerk, alsmede het geheel of gedeeltelijk oprichten, vernieuwen of veranderen, zonder dat daarvoor een vergunning (omgevingsvergunning) door burgemeester en wethouders is verleend en die, ingevolge de Wabo, niet vergunningsvrij is.

Bij constatering wordt als volgt gehandeld:

- mondeling opleggen bouwstop en deze schriftelijk bevestigen;
- handhaven bouwstop d.m.v. periodieke controle, vaak in combinatie met een last onder dwangsom;
- onderzoek of legalisatie mogelijk is. Dit kan door na te gaan of er een ontvankelijk aanvraag is ingediend of in sommige gevallen door te bekijken of via het alsnog aanvragen van een omgevingsvergunning legalisatie mogelijk is. Het criterium voor niet-handhavend optreden is dat er voldoende concreet zicht op legalisering moet zijn;
- is legalisatie niet mogelijk dan de termijn inschatten dat bouwwerk reeds illegaal aanwezig is. Er kan dan eventueel sprake zijn van rechtsverwerking of het bouwwerk valt onder het overgangsrecht. Dit laatste moet, echter behoudens bijzondere omstandigheden, door degene die een beroep doet op het overgangsrecht aannemelijk worden gemaakt;
- overgaan tot juridische handhaving conform stappenplan.

Bouwen in afwijking van de vergunning

Het bouwen in afwijking van de omgevingsvergunning is een overtreding waar handhavend tegen kan worden opgetreden. Onder het verbod te bouwen zonder omgevingsvergunning moet, blijkens de

parlementaire geschiedenis van de Wabo, ook worden begrepen het verbod te bouwen in afwijking van een omgevingsvergunning.

Bij constatering wordt als volgt gehandeld:

- mondeling opleggen bouwstop en deze schriftelijk bevestigen;
- handhaven bouwstop d.m.v. periodieke controle, vaak in combinatie met een last onder dwangsom;
- onderzoek of legalisatie mogelijk is. Dit kan door na te gaan of er een ontvankelijk aanvraag is ingediend of in sommige gevallen door te bekijken of via het alsnog aanvragen van een omgevingsvergunning legalisatie mogelijk is. Het criterium voor niet-handhavend optreden is dat er voldoende concreet zicht op legalisering moet zijn;
- is legalisatie niet mogelijk dan de termijn inschatten dat bouwwerk reeds illegaal aanwezig is. Er kan dan eventueel sprake zijn van rechtsverwerving of het bouwwerk valt onder het overgangsrecht. Dit laatste moet, echter behoudens bijzondere omstandigheden, door degene die een beroep doet op het overgangsrecht aannemelijk worden gemaakt.

Strijdig gebruik met het vigerende bestemmingsplan

Bij constatering wordt als volgt gehandeld:

- onderzoek of legalisering door middel van een adequaat planologisch kader mogelijk is;
- is legalisatie niet mogelijk dan de termijn inschatten dat illegaal gebruik plaatsvindt. Er kan dan eventueel sprake zijn van rechtsverwerking of het gebruik valt onder het overgangsrecht. Dit laatste moet, echter behoudens bijzondere omstandigheden, door degene die een beroep doet op het overgangsrecht aannemelijk worden gemaakt;
- overgaan tot juridische handhaving conform stappenplan.

Tijdelijke bouwwerken

Dit gaat om de gevallen dat een bouwwerk na afloop van de termijn die aan de vergunning is verbonden, in stand wordt gelaten.

Bij constatering wordt als volgt gehandeld:

- controle ter plaatse op aanwezigheid bouwwerk en indien bouwwerk nog aanwezig is, beoordelen of er mogelijkheden zijn om alsnog te legaliseren (op basis van nieuw beleid, structuurplan, bestemmingsplan). Zo ja, dan alsnog vergunningstraject doorlopen en einde procedure;
- indien er geen mogelijkheden voor legalisatie zijn en het bouwwerk is niet verwijderd, wordt drie maanden voor einddatum brief verzonden waarin wordt gewezen op afloop van termijn en meegedeeld wanneer bouwwerk moet zijn verwijderd;
- één maand voor afloop termijn wordt telefonisch gevraagd of het bouwwerk is verwijderd;
- vlak voor afloop termijn wordt perceel gecontroleerd;
- indien het bouwwerk niet tijdig is verwijderd juridische handhaving conform stappenplan.

Slopen zonder of in afwijking van de omgevingsvergunning of sloopmelding

Bij constatering als volgt handelen:

- mondeling stilleggen van de sloopwerkzaamheden en schriftelijk bevestigen van mondelinge stillegging;
- indien asbest wordt aangetroffen in het werk wordt een deskundige van de RUD Drenthe ingeschakeld, ook als het bouwwerk al volledig is gesloopt.

Werkwijze bestaande bouw, niet voldoen aan het Bouwbesluit

Bij constatering als volgt handelen:

- controle uitvoeren door toezichthouders Wabo eventueel samen met brandweer (VRD);
- opmaken rapport/verslag en juridisch beoordelen en toetsen aan Bouwbesluit;
- gesprek met betrokkene en afspraken maken. Afspraken schriftelijk vastleggen;
- controle ter plaatse eventueel met brandweer op nakomen afspraken;
- controlerapport maken en beoordelen controlerapport;
- indien geen minnelijke oplossing mogelijk is, juridisch handhaven conform stappenplan;

Openbare ruimte

Specifieke handhavinginstrumenten

Bestuurlijke boete/bestuurlijke strafbeschikking

Ten aanzien van overtredingen van regels uit de Apv en de Afvalstoffenverordening vormt de bestuurlijke boete in een aantal gevallen een passende sanctie. Voor handhaving van overtredingen van de Apv en de Afvalstoffenverordening wordt in de gemeente gebruik gemaakt van de bestuurlijke strafbeschikking. Voor een verdere uitleg wordt verwezen naar paragraaf 1.3.3.7.

Specifieke overtredingen

Drank- en Horecawet

Bij overtreding van de regels uit de DHW is het opleggen van een bestuurlijke boete het uitgangspunt. Bij vaststelling van de hoogte van deze boete wordt rekening gehouden met eerdere overtredingen die door de overtreder zijn begaan. Op basis van de DHW kan door de burgemeester aan personen de toegang worden ontzegd tot ruimten waarin, zonder benodigde vergunning verstrekt door het college, alcohol wordt verstrekt. Alleen bewoners van de ruimte waar alcohol wordt verstrekt kan de toegang niet worden ontzegd. Ook heeft de burgemeester de bevoegdheid om bij overtreding van de regels uit de DHW de bevoegdheid ontzeggen om alcohol te schenken voor een bepaalde periode (schorsen van vergunning). De burgemeester van de gemeente heeft een sanctietabel Drank- en Horecawet vastgesteld. In de sanctietabel staat opgenomen welke bestuurlijke sanctie (bestuurlijke boete, herstelsancties of intrekking van de vergunning) wordt opgelegd indien regels uit de DHW worden overtreden.

Wet Kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen

Op 1 augustus 2010 is de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen in werking getreden. In het kader van deze wet heeft het college de plicht de kwaliteit van de kinderopvang en peuterspeelzalen binnen de gemeentegrenzen te bewaken.

De gemeente heeft de directeur van de GGD Drenthe aangewezen als toezichthouder op de wet, aangezien de GGD in staat is na te gaan of de kinderopvang voldoet aan de geldende eisen. Het college is het bevoegde orgaan om na constatering van een overtreding van de regels door de GGD handhavend op te treden door het opleggen van sancties. Overtredingen van de regels in de Wet Kinderopvang en Kwaliteitseisen peuterspeelzalen kunnen worden gesanctioneerd door middel van het opleggen van een bestuurlijke boete of de herstelsancties last onder bestuursdwang en last onder dwangsom. Het college heeft in 2009 het Handhavingsbeleid Wet Kinderopvang Assen vastgesteld. In dit beleid is een sanctieprotocol opgenomen waarin staat omschreven welke bestuurlijke sanctie (bestuurlijke boete, herstelsancties, uitschrijven uit register of exploitatie verbod) wordt opgelegd indien regels uit de Wet Kinderopvang en Kwaliteitseisen peuterspeelzalen worden overtreden.

6.7 Samenwerking

Hieronder geven we aan met welke partijen de gemeente intern en extern samenwerkt en afstemming zoekt om de nalevingsstrategie te realiseren. Ook beschrijven we op welke wijze zij dit doet.

Intern

Afstemming per afdeling

- De verschillende teams plegen overleg met elkaar. Deze overleggen vinden, verschillend per team, een à twee keer per maand plaats.
- Overleg tussen de toezichthouders en vergunningverleners Wabo vindt niet volgens een bepaalde structuur plaats. Waar nodig is er wel ruimte voor overleg. Dit gebeurt ongeveer één à twee keer per jaar. Naar behoefte worden hier juristen handhaving, brandweer of andere betrokkenen voor uitgenodigd.
- Eén keer per week komen de toezichthouders bij elkaar voor het toezichthoudersoverleg, de 'weekstart'. Naar behoefte worden hier een ambtenaar openbare orde en veiligheid en een jurist handhaving voor uitgenodigd.

Afstemming vergunningverleners, toezichthouders en juristen handhaving

- Wekelijks vindt afstemming plaats tussen de vergunningverleners Wabo, juristen ruimtelijke ordening en stedenbouwkundigen van de afdeling Leefomgeving in het ruimtelijk plan overleg (RPO). Ook hier geldt dat er naar behoefte adviseurs van andere afdelingen zoals verkeer, Civiele technische dienst, milieu etc. bij worden betrokken.
- Indien uit een controlebezoek van een toezichthouder blijkt dat er waarschijnlijk sprake is van illegale bouw, volgt een legalisatieonderzoek. Wanneer hieruit blijkt dat een vergunning nodig is, verzend de desbetreffende toezichthouder een aanschrijving. De betrokken vergunningverlener krijgt ook een afschrift van de aanschrijving. Na afloop van de in de aanschrijving opgenomen termijn voor het indienen van een aanvraag of melding informeert de betreffende toezichthouder bij de vergunningverlener of de aanvraag of melding is ingediend. Dit contact kan ook door de vergunningverlener worden geïnitieerd.
- De vergunningverleners Wabo en Apv houden de vergunningen bij in een digitaal dossier. De toezichthouder kan dit inzien en ziet dan direct wat de stand van zaken is met betrekking tot de aanvraag of de inhoud van een vergunning.
- Indien nodig laat de vergunningverlener de voorschriften uit de (ontwerp)vergunning toetsen door een jurist handhaving op handhaafbaarheid alvorens dit ontwerp bekend wordt gemaakt en ter inzage wordt gelegd. De toetsers mag dan niet degene zijn die de betreffende vergunning gaat controleren.

- Naast de gestructureerde overlegmomenten vindt er uiteraard bilateraal en informeel overleg plaats tussen vergunningverleners, toezichthouders, juristen en de teamleiders.

Afstemming toezichthouders – jurist handhaving

- Het voornemen tot een sanctiebeschikking wordt nog door de toezichthouder verzonden. Bij een sanctiebeschikking wordt de zaak overgedragen aan de betreffende jurist handhaving. De toezichthouder krijgt een afschrift van de correspondentie. Vervolgens wordt de datum voor hercontrole ingepland en besproken op welke wijze de hercontrole plaats dient te vinden (bijvoorbeeld digitale foto's en waarvan, metingen en dergelijke).
- De jurist handhaving voert ook overleg met de betreffende vergunningverlener indien dit voor de kwestie noodzakelijk is.
- Wanneer dit relevant is, vindt er afstemming plaats tussen de toezichthouders en overige interne betrokkenen. Het gaat hier uitdrukkelijk om tweerichtingsverkeer.

Afstemming met de verantwoordelijke portefeuillehouder(s)

- Eén keer per maand vindt er een afstemmingsoverleg plaats tussen vergunningverlening, toezicht & handhaving, ruimtelijke ordening en de portefeuillehouder (wethouder ruimtelijke ordening en bouwen).

Afstemming overig

- Het jaarlijks op te stellen VTH-programma en VTH-jaarverslag wordt ter vaststelling voorgelegd aan het college en gaan ter kennisname naar de raad;
- De teams en de verantwoordelijke portefeuillehouder(s) ontvangen een exemplaar van het VTH-programma.

Extern

Zoals eerder aangegeven werkt de gemeente frequent samen met externe partners. De samenwerking varieert van het uitwisselen van informele informatie tot het afsluiten van dienstverleningsovereenkomsten. Hieronder zal per samenwerkingspartner kort worden beschreven waar de samenwerking uit bestaat.

Veiligheidsregio Drenthe

De VRD is op verschillende wijzen als externe partner betrokken bij de organisatie van de gemeente. Zodra een complexe aanvraag omgevingsvergunning onderdeel bouw wordt ontvangen, wordt de VRD om advies gevraagd in het kader van de brandveiligheid. Verder is de VRD adviseur met betrekking tot de in de gemeente gelegen vuurwerkopslagplaatsen.

Regionale uitvoeringsdienst Drenthe

De RUD Drenthe voert voor de gemeente alle milieutaken uit, zowel de vergunningverlening als ook het toezicht en handhaving en overige milieu specialistische taken. Voorts adviseert zij over milieuonderdelen welke deel uit maken van de gemeentelijke taken (bijvoorbeeld bij meervoudige omgevingsaanvragen of bij bezwaar en beroep).

De RUD Drenthe is een uitvoeringsorganisatie, dat wil zeggen dat zij de vraaggestuurde backoffice is van het bevoegd gezag; gemeenten en de provincie Drenthe. Afstemming met de RUD Drenthe vindt plaats via de accounthouder van de gemeente.

Politie

Regelmatig vindt er tussen de gemeente en politie overleg plaats. In dit politie overleg worden lokale onderwerpen besproken. Zo nodig kunnen de toezichthouders of juristen handhaving een beroep doen op de politie.

Waterschap Hunze en Aa's en Noorderzijlvest

Met het van kracht worden van de Waterwet per 22 december 2009, is de waterbeheerder geen bevoegd gezag meer voor indirecte lozingen. Deze indirecte lozingen zoals lozingen op rioolstelsel, zowel vuilwaterriolen als hemelwaterstelsels, vallen uitsluitend onder de Wet milieubeheer met bijbehorend bevoegd gezag. Vergunningverlening, toezicht en handhaving van de indirecte lozingen is hiermee primair een taak geworden van de gemeenten en provincies.

Overige partners

Naast de hierboven genoemde partners zijn er nog andere instanties waarmee de gemeente incidenteel samenwerkt of informatie uitwisselt. Hierbij kan gedacht worden aan de Nederlandse Voedsel- en

Warenautoriteit (NVWA), Rijkswaterstaat, Staatsbosbeheer, woningcorporaties, maar ook belangenverenigingen.

Integrale overleggen

Er vinden tevens integrale overleggen plaats waarbij zowel verscheidene teams binnen de gemeente als externe partners deelnemen.

Horeca

Een goed voorbeeld van integrale handhaving is toezicht en handhaving horeca. Toezicht en handhaving van de Drank- en Horecawet (DHW) is per 1 januari 2013 overgegaan van de NVWA naar de gemeenten. De gemeente houdt daarmee toezicht op actualiteit van vergunningen (exploitatie- en drank- en horecaverunning) en verantwoord alcoholgebruik onder jongeren. De politie is verantwoordelijk voor de openbare orde in de uitgaansuren. Op het terrein van toezicht en handhaving horeca vindt intensieve samenwerking tussen verschillende partners plaats.

Evenementen

Ook in het geval van (grootschalige) evenementen vindt er een integraal overleg plaats tussen de politie, de BOA DHW, de ambtenaar openbare orde en veiligheid, vergunningverleners Apv, toezichthouders Apv/Openbare ruimte en een jurist handhaving of een vertegenwoordiger van de RUD Drenthe.

Regionaal handhavingsoverleg

Regelmatig vindt er een Regionaal handhavingsoverleg plaats met de politie, waterschappen Hunze en Aa's en Noorderzijvest, de gemeenten uit Noord-Drenthe, provincie Drenthe en de RUD Drenthe.

VTH-overleg

Regelmatig vindt het VTH-overleg plaats. Dit is een overleg tussen toezichthouders of VTH-beleidsmedewerkers van de gemeenten uit Noord-Drenthe: Assen, Aa en Hunze, Tynaarlo en Noordenveld.

Strategisch bestuurlijk VTH-overleg + ambtelijk vooroverleg

Regelmatig vindt het strategisch bestuurlijk VTH-overleg plaats. Dit is een overleg tussen bestuurders binnen Noord-Nederland (Groningen, Drenthe). De wettelijke grondslag voor dit overleg ligt in artikel 5.9 Wabo. Het overleg kent tevens een ambtelijk vooroverleg.