

## Uitvoerings- en handhavingsstrategie voor de vergunningverlenings-, toezichts- en handhavingstaken omgevingsrecht gemeente Assen

Citeertitel: U&H-strategie Assen

### 1. Inleiding

#### Afkortingen

ABRvS Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State  
BAG Basisregistratie adressen en gebouwen  
Bbl Besluit bouwwerken leefomgeving  
BGT Basisregistratie grootschalige topografie  
BWO Team Bouwen, Wonen en Ondernemen  
CRK Commissie ruimtelijke kwaliteit  
College College van burgemeester en wethouders van Assen  
DSO Digitaal stelsel omgevingsrecht  
IBT Interbestuurlijk toezicht  
IBP VTH Interbestuurlijk Programma VTH  
LHSO Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht  
NVWA Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit  
OPD Omgevingsplatform Drenthe  
RUD Regionale uitvoeringsdienst  
U&H Uitvoerings- en handhavingsstrategie  
VNG Vereniging van Nederlandse Gemeenten  
VRD Veiligheidsregio Drenthe  
VTH Vergunningverlening, toezicht en handhaving

In ons land geldt een uitgebreid stelsel van wet- en regelgeving om de fysieke leefomgeving veilig, gezond en duurzaam te houden. In dit stelsel, kortweg aangeduid als het omgevingsrecht, zijn vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) belangrijke instrumenten om de naleving van regels te stimuleren en zo nodig af te dwingen. Bij de uitvoering en handhaving hebben de gemeenten een belangrijke taak.

De Omgevingswet voegt aan VTH een extra dimensie toe. Een integrale en participatieve benadering moeten nadrukkelijk de aandacht krijgen. In deze wet wordt VTH aangeduid als uitvoerings- en handhavingstaak en krijgt het VTH-beleid de naam uitvoerings- en handhavingsstrategie (U&H-strategie). Wij houden in dit document voor vergunningverlenings-, toezichts- en handhavingstaken de benaming VTH aan.

Met deze U&H-strategie actualiseren en vervangen wij, het eerder door ons vastgestelde "Integraal Beleid Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving gemeente Assen". Deze strategie beschrijft hoe wij de VTH-instrumenten willen inzetten om het gebruik van de fysieke leefomgeving te beschermen en benutten. Dit operationeel beleid heeft geen vaste looptijd. Na de vaststelling treedt het beleid na publicatie op 1 januari 2024 in werking en loopt door tot het moment van actualiseren. We actualiseren het beleid op het moment dat risico's, bestuurlijke ambities of nieuwe ontwikkelingen daartoe aanleiding geven.

Deze strategie beschrijft niet waaraan gebruikers van de leefomgeving zich moeten houden. Dit is uitgewerkt in wet- en regelgeving, het omgevingsplan en lokale verordeningen. Daarnaast is er lokaal beleid dat mede richting geeft aan het gebruik van onze leefomgeving en zijn er ambities op het gebied van dienstverlening en participatie.

Door de veelheid aan regels is het noodzakelijk om keuzes te maken en prioriteiten te stellen. Alles toetsen en controleren is niet mogelijk en soms onwenselijk. In de eerste plaats is dit een meer principiële keuze die ziet op de eigen verantwoordelijkheid van inwoners, bedrijven en organisaties versus de rol van de gemeente. In de tweede plaats zijn de personele en financiële middelen beperkt.

#### 1.1 Inhoudseisen U&H-strategie

De U&H-strategie is een wettelijke verplichting. Naast de beoogde doelen en werkzaamheden voor VTH moeten de volgende zaken aandacht krijgen:

- een analyse van de problemen die zich kunnen voordoen bij de naleving;

- een prioriteitstelling voor het verrichten van de werkzaamheden;
- de methode die wordt gebruikt om te bepalen of de doelen worden bereikt;
- de beoordelingscriteria voor het beslissen op aanvragen om omgevingsvergunning;
- de werkwijze bij omgevingsvergunningen en het afhandelen van meldingen.

Voor de handhavingstrategie gelden nog specifieke zaken, zoals het aangeven hoe toezicht op de naleving wordt gehouden, hoe over bevindingen wordt gerapporteerd en hoe overtredingen te sanctioneren.

### 1.2 Reikwijdte U&H-strategie

Deze U&H-strategie richt zich op de VTH-thuistaken die volgen uit het omgevingsrecht. 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 Veiligheidsregio Drenthe (VRD) adviseert op het gebied van brandveiligheid. Het beleid voor brandveiligheid maakt onderdeel uit van deze U&H-strategie.

De wettelijke milieutaken (basistaken) van de gemeente Assen en extra verzoektaken die binnen het milieudomein vallen, zijn belegd bij de RUD Drenthe. Dit betreft zowel vergunningverlenings- als toezichts- en handhavingstaken. De gemeente blijft hiervoor het bevoegd gezag. De 12 Drentse gemeenten en provincie Drenthe hebben hiervoor gezamenlijk een uniforme Uitvoerings- en Handhavingstrategie Drenthe 2022-2024 gemaakt.

### 1.3 U&H-strategie als onderdeel Big-8 beleidscyclus

De 'Big-8' is een landelijk gangbaar model om de samenhang tussen beleid en uitvoering bij VTH te borgen. Beleid en uitvoering zijn in de '8' van de cyclus twee afzonderlijke, samenhangende cyclische processen.

Het bovenste deel van de '8', de strategische cyclus, heeft betrekking op het beleid, de doelen en de prioriteiten van VTH. Dit is het meerjarige deel van de cyclus.

Het onderste deel van de '8', de operationele cyclus, geeft de uitvoering weer van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Dit is het jaarlijkse deel van de cyclus. De uitkomsten hiervan worden gemonitord en via het jaarverslag door ons verantwoord.

Met de verbinding tussen het bovenste en onderste deel ontstaat een gesloten Big-8 cyclus. Door het volgen van deze beleidscyclus voldoen wij aan de procescriteria in de artikelen 13.5 tot en met 13.11 van het Omgevingsbesluit.

### 1.4 Leeswijzer

De opbouw van dit document volgt het bovenste deel van de 'Big-8' beleidscyclus. In hoofdstuk 2 eerst een terugblik/evaluatie op de afgelopen en vooruitblik met ontwikkelingen op de komende beleidsperiode. Hoofdstuk 3 brengt met een gebieds-, probleem- en risicoanalyse de prioriteiten in de fysieke leefomgeving van Assen in beeld. Naast de prioriteiten zijn er bestuurlijke ambities/visies die mede richting geven aan de uitvoering van VTH-taken. Dit strategisch beleid, daaruit voor VTH afgeleide uitgangspunten en de doelstellingen, is beschreven in de hoofdstukken 4 en 5. Hoofdstuk 6 beschrijft kort de wijze van inzet van VTH om de doelstellingen te realiseren. Tot slot richt hoofdstuk 7 zich op de borging en monitoring van de uitvoering.

## 2. Terugblik en vooruitblik

We kijken eerst terug op de ervaringen in de afgelopen beleidsperiode en vooruit naar relevante ontwikkelingen voor VTH in de komende beleidsperiode. De inzichten die dit geeft, betrekken wij bij de keuzes voor de nieuwe beleidsperiode.

### 2.1 Terugblik: evaluatie

Uit de zelfanalyse en beoordelingen vanuit het IBT van de provincie Drenthe, blijkt dat we, met uitzondering van het niet tijdig aanleveren van het jaarverslag 2021 en uitvoeringsprogramma 2022, zowel de beleids- als uitvoeringscyclus volledig doorlopen. Wel zijn er een aantal aandachtspunten:

#### - (Strategisch) beleid

De op 23-1-2023 door ons vastgestelde actualisering van het Integraal beleid vergunningverlening, toezicht en handhaving gemeente Assen loopt tot het moment dat de Omgevingswet in werking treedt.

De doelstellingen in dit beleid zijn onvoldoende SMART geformuleerd. Hierdoor zijn ze in de praktijk niet goed werkbaar. In het nieuwe beleid moet worden gewerkt met concrete doelstellingen die:

- afgeleid zijn van de omgevingsanalyse;
- zijn gekoppeld aan bestuurlijke ambities en de Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht gemeente Assen;
- registreerbaar, uitvoerbaar en meetbaar zijn.

Het VTH-beleid is bij de betrokkenen in de VTH-uitvoering (deels) bekend, maar de koppeling tussen beleid en uitvoering lijkt in de praktijk nog onvoldoende te worden gemaakt. Dit komt door onvoldoende communicatie hierover. Onderdelen van de cyclus staan soms nog (te) los van elkaar. We willen professionaliseren door te leren van onze ervaringen.

#### **- Operationeel beleid**

Wij zijn verplicht om jaarlijks een uitvoeringsprogramma én jaarverslag vast te stellen en ter kennisname aan de gemeenteraad aan te bieden.

Onder andere door de personele capaciteit die nodig was voor de voorbereidingen op de Omgevingswet en het ontbreken van beleidscapaciteit kreeg het schrijven van het jaarverslag en uitvoeringsprogramma in 2022 niet de hoogste urgentie. Hierdoor werden deze documenten te laat vastgesteld en te laat aan de provincie gestuurd. Hierover is wel van tevoren met de provincie gecommuniceerd.

#### **- Uitvoering**

De verbinding tussen vergunningverlening enerzijds en toezicht & handhaving anderzijds is niet altijd aanwezig. Warme overdracht van vergunningverlening naar toezicht over mogelijke aandachtspunten/overtreddingsituaties kan bijdragen aan het vergroten van de handhaafbaarheid.

De werkvoorraad staat bij zowel vergunningverlening als toezicht op gespannen voet met de beschikbare capaciteit:

- Bij vergunningverlening is sprake van veel inhuur en daardoor de nodige wisseling van personeel. Er is een hoge mate van werkdruk o.a. door de voorbereidingen op de Omgevingswet en de Wkb.
- Het proces van toetsing van aanvragen kost door gedateerde beleidsstukken of het ontbreken ervan aanzienlijk meer tijd. Adviseurs hebben vaak veel tijd nodig om advies uit te brengen. Hierdoor kennen dossiers lange doorlooptijden en nemen aanvragers vaak contact op. Dit alles draagt niet bij aan efficiënt werken.
- Met de bestaande toezichtcapaciteit kan in minimale vorm toezicht worden gehouden op ruimtelijke ordening (illegaal gebruik, bewoning, sloop, illegale bouw etc.). Het toezicht daarop beperkt zich tot het reageren op klachten/meldingen en handhavingsverzoeken. Deze werkwijze kan leiden tot onwenselijke situaties: handhaven gebeurt selectief (daar waar gemeld wordt), terwijl soortgelijke situaties waarover niet wordt geklaagd, kunnen blijven voortbestaan zonder sanctie. In het bijzonder voor monumentale panden bestaat er een risico op onherstelbare schade door het ontbreken van actief toezicht hierop.

#### **- Voorbereidingen op Omgevingswet en Wkb**

De invoering van de Omgevingswet werd vanaf 2017 maar liefst zeven keer uitgesteld.

In de periode van 2019 – juli 2023 is binnen de gemeente Assen programmatisch gewerkt aan de voorbereidingen op de Omgevingswet door onder meer:

- vaststelling van de omgevingsvisie en visie op participatie;
- inrichting van één digitaal stelsel Omgevingswet;
- inrichting van de VTH-vakapplicatie Centric leefomgeving;
- verbeteren van de (keten)samenwerking in het vergunningsproces;
- werken met casemanagers;
- trainen/oefenen door medewerkers met aandacht voor houding en gedrag;
- het maken van samenwerkingsafspraken met andere bevoegde gezagen en ketenpartners over o.a. informatiedeling, deelname aan omgevingsoverleg en aanlevertermijnen adviezen.

Daarnaast werkten we ook aan de voorbereidingen op de Wkb. Deze wet treedt gelijktijdig met de Omgevingswet in werking en introduceert een nieuwe manier van toetsing van bouwplannen en toezicht tijdens de bouw. Dit nieuwe stelsel is eerst alleen van toepassing op bouwwerken in de laagste risicoklasse (gevolgklasse 1). Dit zijn bijvoorbeeld grondgebondenwoningen en kleinere bedrijfspanden.

Voor de bouwactiviteiten vallend onder gevolgklasse 1 werden nieuwe werkprocessen vastgesteld en werd deelgenomen aan een aantal proefprojecten. Dit met als doel ervaring op te doen met instrumenten voor kwaliteitsborging en samenwerking tussen de verschillende partijen.

Ook nemen wij deel aan het ambassadeursnetwerk Emmen en wisselen we kennis en ervaring uit.

Al deze voorbereidende werkzaamheden legden een fors beslag op de personele formatie van VTH.

## 2.2 Vooruitblik: ontwikkelingen

Er zijn diverse ontwikkelingen die van invloed zijn op de VTH-taakuitvoering.

### - Horizontalisering van maatschappelijke verhoudingen

Bij de aankondiging in 2014 van de ingrijpende herziening van het omgevingsrecht was de boodschap van de wetgever: De huidige tijdsgeest/maatschappij vraagt om een veranderend omgevingsrecht en veranderende cultuur.

Mensen willen op tal van maatschappelijke terreinen zelf invloed op de inrichting van hun leven en hun omgeving. Personen en instituties werken steeds meer in netwerken met elkaar samen en dat gebeurt op basis van gelijkwaardigheid en wederkerigheid.

Ook het besef dat de overheid de grote uitdagingen in het fysieke domein niet meer alleen aankan, hebben bijgedragen aan het uitgangspunt van "gedeelde" verantwoordelijkheid.

De omgevingskwaliteit is niet langer een exclusieve overheidszorg. Van de samenleving (inwoners, bedrijven, organisaties en initiatiefnemers) wordt ook verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving verwacht. De Omgevingswet en Wkb beogen aan deze maatschappelijke ontwikkeling een impuls te geven. Met de wettelijke verankering van het "uitdaagrecht" krijgt de gedeelde verantwoordelijkheid nog een extra impuls. Inwoners, organisaties e.d. kunnen taken van de gemeente overnemen als zij denken het slimmer, beter, goedkoper of anders te kunnen doen. Bij gebruik van het uitdaagrecht wordt de betrokkenheid en het eigenaarschap van inwoners en maatschappelijke partijen in hun directe leefomgeving vergroot.

Daar waar de gemeente veel meer een rol krijgt als overleg- en samenwerkingspartner, vraagt het van inwoners meer dan alleen een verantwoordelijkheid voor het eigen belang. Dit alles vraagt zowel van de gemeentelijke organisatie als van de samenleving een grote omslag in denken en doen.

### - Anders werken onder de Omgevingswet en Wkb

Na het programmatisch voorbereidingstraject moet VTH vanaf 1 januari 2024 gaan werken in een veranderend speelveld met nieuwe regels en beleidsinstrumenten, zoals de omgevingsvisie en het omgevingsplan. Dit veranderend speelveld heeft als basisgedachte "uitnodigen van initiatiefnemers in plaats van toelaten". Hoe dit veranderend speelveld er precies uit komt te zien, zal de komende jaren steeds duidelijker worden. Dit is mede afhankelijk van de keuzes die de gemeente(raad) maakt bij de omvorming van het tijdelijke omgevingsplan, dat op 1 januari 2024 van rechtswege ontstaat. In de transitieperiode naar het nieuwe omgevingsplan, dat eind 2031 klaar moet zijn, weegt de gemeenteraad af op welke manier o.a. de bruidsschatregels worden ingepast in het omgevingsplan.

Gelijktijdig met de Omgevingswet treedt de Wkb in werking. Vanaf dat moment gaat er ook het nodige veranderen voor de bouwtechnische toetsing van bouwwerken in gevolgklasse 1 en het toezicht daarop. Deze taak verschuift, gekoppeld aan de introductie van een stelsel van bouwmeldingen en kennisgevingen, van de gemeente naar private kwaliteitsborgers. Dat dit van invloed zal zijn op de werkvoorraad van vergunningverlening en toezicht, de benodigde capaciteit en legesinkomsten is zeker, maar de precieze impact is lastig in te schatten. De verwachting is dat de Wkb leidt tot een toename van juridische handavingsprocedures, omdat de gemeente vooral later in het bouwproces achteraf betrokken zal zijn en de bouwtechnische regels bij (kleine) bouwers nog onvoldoende bekend zijn.

Voor de VTH-uitvoeringspraktijk betekent dit de komende jaren ervaring opdoen met:

- het eigen maken van nieuwe wet- en regelgeving;
- nieuwe systemen (centraal digitaal omgevingsloket/DSO en VTH-applicatie Centric Leefomgeving/CLO);
- nieuwe/andere rollen: zoals begeleiding bij verkennen van initiatieven en afhandelen van meldingen Wkb;
- hernieuwde aandacht voor competenties zoals participatief, oplossingsgericht en integraal denken en werken;
- vergunningprocedures van in beginsel 8 weken;
- samenwerking met initiatiefnemers en partners aan de intake- en omgevingstafel;
- samenwerking met private kwaliteitsborgers.

### - Aanpak illegale situaties

Met het oog op de omzetting van het tijdelijk naar een definitief omgevingsplan voor Assen is er aanleiding om te onderzoeken wat de vaststelling van een nieuw omgevingsplan voor gevolgen kan hebben voor illegale situaties, zoals illegale bouwsels en gebruik.

Daarnaast vraagt de wettelijke zorgplicht voor het opnemen van de feitelijke situatie (legaal en illegaal) in de BAG en BGT aandacht. In de BGT wordt als kaart de feitelijke situatie (zoals die buiten zichtbaar is) opgenomen; de BAG volgt daarin daar waar het gebouwen betreft.

Voor het actueel houden van deze registraties is naast het vastleggen van verleende omgevingsvergunningen in de BAG ook informatie nodig over vergunningsvrije en illegale bouw en gebruik. Op dit moment

ontbreekt hierover een goed beeld. Deels is dit inherent aan de beleidskeuze van risicogestuurd toezicht, waardoor het toezicht op illegale situaties gedurende een lange periode een lage prioriteit kreeg.

Om een volledig beeld van de illegale situaties te krijgen, moeten mutaties in de BGT en de BAG worden opgespoord. Dit kan door luchtfoto's van opvolgende jaren te vergelijken. Mutaties waarvoor geen vergunningen te vinden zijn, moeten op locatie onderzocht worden door de (bouw)handhavers. Hierna kunnen de bevindingen worden verwerkt in de registraties.

Een hoge inzet op uitvoering van de BAG betekent extra druk op toezicht bij BWO.

Afhankelijk van de bestuurlijke keuzes die omtrent de aanpak van illegale situaties worden gemaakt, zal voor de aanpak in meer of mindere mate personale inzet van VTH nodig zijn.

#### **- Landelijke ontwikkelingen**

Interbestuurlijk programma versterking VTH-stelsel 2023-2024

Het IBP VTH volgt op de tien aanbevelingen die door de onderzoekscommissie Van Aartsen zijn uitgebracht over het VTH stelsel in Nederland. Deze aanbevelingen zien op het slagvaardiger en effectiever maken van het VTH-stelsel op milieugebied.

Eind 2022 zijn door het Rijk middelen uitgetrokken om de aanbevelingen, in het IBP VTH vertaald in onderstaande zes pijlers, uit te voeren.

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

Het IBP VTH is eind 2022 gestart en loopt door in 2023/2024.

Ondanks dat dit programma betrekking heeft op de omgevingsdiensten, zou opvolging van de aanbevelingen in de nabije toekomst ook gevolgen kunnen hebben voor de uitvoering van gemeentelijke VTH-taken.

Bijna continue wijzigingen in (bouw)regelgeving

De afgelopen jaren werden diverse wijzigingen in de (bouw)regelgeving in procedure gebracht. Inwerking-treding was deels al eerder gepland, maar is door de verschuiving van de inwerkingtreding Omgevingswet en Bbl 'automatisch' opgeschoven naar 1 januari 2024. Ook in 2023 werden er nog regelmatig wijzigingsvoorstellen gedaan. Deels treden deze wijzigingen op 1 januari 2024 en deels op een later moment in werking.

Het betreft o.a. wijzigingen op het gebied van brand- en vluchtveiligheid in woongebouwen en parkeer-garages, brandwerendheid hoge gevels, constructieve veiligheid grote publiekstoegankelijke gebouwen, eisen op het gebied van duurzaam gebruik en natuurinclusief bouwen en toegankelijkheid en bereikbaarheid van gebouwen.

Deze continue wijzigingen hebben impact op de uitvoering van VTH-taken door de gemeente. De gemeente heeft beleidsruimte met betrekking tot de wijze waarop zij invulling geeft aan het toezicht en de handhaving van de eisen uit het Bbl. Uitgangspunt in het beleid is dat dit risicogestuurd plaatsvindt. Van de uitvoeringspraktijk vraagt dit continu alert zijn op/inspelen op de ontwikkelingen en aanpassingen doen in de toets- en toezichtprotocollen. Van belang hierbij is ook de communicatie richting de samenleving, omdat voor naleving van de regels primair gebouweigenaren en gebruikers verantwoordelijk zijn. Het gemeentelijk toezicht kan daarnaast bijdragen aan een betere naleving.

#### **Nationale Woon- en Bouwagenda**

Doel van de Nationale Woon- en Bouwagenda is met een hernieuwde regie van rijk, provincies en gemeenten op volkshuisvesting te komen tot een gezamenlijke en samenhangende aanpak van het woningtekort en verduurzaming van woningen volgens zes programmatische lijnen.

Het wetsvoorstel "Versterking regie op volkshuisvesting" dat de overheden de wettelijke instrumenten moet geven voor de regievoering, ligt sinds 18 juli 2023 voor advies voor bij de Raad van State.

In het bijzonder de programma's "Woningbouw" (ambitie versnelde aanpak woningbouw 900.000 woningen tot en met 2030) en "Versnelling verduurzaming gebouwde omgeving" (ambitie CO2-reductie van minimaal 55 procent te halen en te streven naar 60 procent in 2030) zullen van invloed zijn op de taakuitvoering van VTH.

De snelheid van uitvoering van de woningbouwopgaves is mede afhankelijk van andere urgente opgaven, zoals klimaatbestendigheid, energietransitie, stikstof, landbouw, natuur inclusief bouwen en beperkte beschikbare ruimte. Hierbij kan wrijving ontstaan tussen deze opgaven, waarbij woningbouwbelangen kunnen botsen met onder andere ruimtelijke en milieu-/natuurbelangen.

Daarbij loopt de uitvoeringspraktijk aan tegen tegenstrijdigheden in de aanpak. Zo kunnen het versneld realiseren van woningbouwprojecten en verduurzamen van woningen worden vertraagd door noodzakelijk ecologisch onderzoek en aanwezigheid van beschermde soorten. Als voorbeeld hiervan de aanwezigheid van vleermuizen in relatie tot het na-isoleren van woningen. Dit kan leiden tot hogere kosten en is een risico voor de voortgang van aanvragen/projecten.

### 3. Omgevingsanalyse

Beleid opstellen betekent keuzes maken. Door inzicht te krijgen in de gebiedskenmerken van Assen en mogelijke problemen bij het niet naleven van regels kunnen risico's worden geduid. De analyses maken duidelijk welke problemen/overtredingssoorten in Assen in potentie het meest risicovol zijn en welke een gemiddeld of laag risico hebben. Op basis hiervan kunnen keuzes worden gemaakt voor de inzet van capaciteit en middelen.

#### 3.1 Gebiedsanalyse

Voor deze U&H-strategie sluiten wij aan bij de gebiedsbeschrijving van de gemeente Assen, zoals die is opgenomen in hoofdstuk 2 en in de bijlages (biografie en kernkwaliteiten van Assen) van de Omgevingsvisie van de gemeente "Assen nog mooier".

#### 3.2 Probleem- en risicoanalyse

Bij de probleemanalyse is onderscheid gemaakt in de verschillende domeinen van de gemeente:

- Bouwen, sloop en erfgoed;
- Brandveiligheid;
- Ruimtelijke ontwikkeling.

In 2021 is er met input van toezichthouders en juristen een integrale risicoanalyse gemaakt. Daarbij was de kernvraag: Op welke domeinen zien we bij de handhavingstaken grote (afbreuk)risico's als regels niet worden nageleefd? Met andere woorden welke overtredingssoorten/problemen komen het meest voor in Assen?

De probleemonderwerpen per domein hebben zowel betrekking op vergunningverlening als toezicht en handhaving in het fysieke domein.

Bij de risicoanalyse is gebruik gemaakt van de kwalitatieve risicomethode. Deze methode (deels gebaseerd op het DBC -risicomodel) leidt tot een prioriteitstelling die kan worden gebruikt voor de concretisering van activiteiten in het jaarlijks VTH-uitvoeringsprogramma.

#### 3.3 Uitkomsten probleem- en risicoanalyse (prioriteiten)

In bijlage 1 zijn in de Risicomatrix de uitkomsten van de probleem- en risicoanalyse te lezen. Hierin zijn voor alle activiteiten per domein de effectscores, risico-inschatting en voorgestelde prioriteit (hoog-gemiddeld-laag) in beeld gebracht. De effecten zijn beoordeeld op basis van de volgende criteria:

- Veiligheid;
- Duurzaamheid;
- Gezondheid;
- Leefbaarheid;
- Financieel/economisch;
- Bestuurlijk imago.

Er is bij deze zes beoordelingsaspecten geen weging aangebracht qua zwaarte.

Een toelichting op de beoordelingscriteria wordt gegeven in de handleiding in bijlage 1.

Vervolgens is op basis van de effectscores in de risicomatrix een prioritering (hoog – gemiddeld – laag) gegeven aan de activiteiten in de verschillende domeinen.

Onderstaande activiteiten zijn uit de probleem- en risicoanalyse als in potentie het meest risicovol (prioriteit hoog) naar voren gekomen.

##### **Domeinen Bouwen, Sloop en Erfgoed**

Nieuwbouw/verbouw

Handelen zonder of in strijd met een omgevingsvergunning activiteit bouw t.b.v

a. kamerverhuur;

b. logiesgebouw, restaurant, café, horeca

##### **Bestaande bouw**

Illegale huisvesting studenten en arbeidsmigranten

##### **Domein Brandveiligheid**

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

#### **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)

#### **Domein RO**

##### **Strijdig gebruik:**

Bedrijfsmatige activiteiten waar dit niet is toegestaan (woonwijken)

In het jaarlijks op te stellen VTH-uitvoeringsprogramma worden de verschillende prioriteiten nader in uit te voeren werkzaamheden geconcretiseerd. Daarbij krijgen de meest risicovolle activiteiten de meeste aandacht via actief, programmatisch toezicht. Dit betekent niet dat aan prioriteiten met een gemiddeld of laag risico geen aandacht wordt geschonken, maar dit zal meer in de vorm van projectmatig/thematisch en reactief toezicht zijn.

Naast de risicosturing kunnen landelijke en regionale, maar ook lokaal, bestuurlijke ontwikkelingen en ambities van invloed zijn op de prioriteitstelling binnen het VTH-takenpakket.

#### **3.4 Actualisering risicoanalyse**

Als gevolg van de andere manier van werken onder de Omgevingswet en Wkb ontstaan in de uitvoering praktijk mogelijk andere risico's. Wij willen 2024 gebruiken om ervaringen met het naleefgedrag op basis van de nieuwe wetten op te doen. Met deze inzichten gaan wij een nieuwe probleem- en risicoanalyse maken. Daarbij zullen wij ook kijken naar de ambities over de gewenste omgevingskwaliteit, zoals vastgelegd in de Omgevingsvisie "Assen nog mooier".

#### **4. Strategisch beleidskader**

Het verlenen van vergunningen, het houden van toezicht en het handhaven van regels is geen doel op zich. De inzet van deze instrumenten moet bijdragen aan de (verbeter) doelen van de Omgevingswet, de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen, Omgevingsvisie en andere, bestuurlijke ambities van de gemeenten Assen, zoals verwoord in het Bestuursakkoord en visies op het gebied van dienstverlening en participatie.

Voor een doelgerichte inzet van VTH is het noodzakelijk verbinding te leggen met de strategische beleidsdocumenten. Daarom schetsen wij in dit hoofdstuk op hoofdlijnen de belangrijkste doelen, ambities en kernwaarden die relevant zijn voor VTH. Daarna maken wij de vertaalslag naar de uitgangspunten die meer richting geven aan de werkwijze in de uitvoeringspraktijk.

##### **4.1 De (verbeter)doelen en kernkwaliteiten**

- Hoofddoel Omgevingswet

Het hoofddoel op het terrein van het omgevingsrecht ligt vast in artikel 1.3 Omgevingswet:

De wet geeft samen met 4 Algemene Maatregelen van Bestuur (het Omgevingsbesluit, Besluit kwaliteit leefomgeving, Besluit activiteiten leefomgeving, Besluit bouwwerken leefomgeving) de hoofdlijnen voor de omgevingskwaliteit in Nederland. Tegelijkertijd bevat de Omgevingswet 4 verbeterdoelen.

##### **- De 4 verbeterdoelen Omgevingswet – beoogde veranderingen**

1. Vergroten inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak van het omgevingsrecht.
2. Bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving.
3. Vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken.
4. Versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.

De 4 verbeterdoelen van de Omgevingswet zijn in Assen onder het Programma Omgevingswet (2019-juli 2023) opgepakt en vertaald naar 4 programmadoelen die aansluiten op andere ontwikkeltrajecten binnen de gemeente, zoals het Verhaal van Assen en de visie op dienstverlening.

### - Kernkwaliteiten leefomgeving Assen – Omgevingsvisie (lange termijn ontwikkelingen)

De omgevingsvisie “Assen nog mooier”, vastgesteld op 1 juli 2021, schetst de hoofdlijnen voor de integrale langetermijnvisie voor ontwikkeling van de gemeente Assen. Hierin worden de kernkwaliteiten samengevat als “Ontspannen stedelijkheid”. Om invulling aan deze ambitie te geven zijn de volgende drie richtinggevende principes geformuleerd:

Groene stad van het noorden Assen nog groener maken	Dynamische stad Verouderde plekken bloeien op	Verbonden stad Sterke wijken: woonmilieus voor alle doelgroepen
Duurzame energie op de juiste plek	Levendige binnenstad: groeien in kwaliteit	Aantrekkelijk en gezond door de stad bewegen
Inspelen op klimaatverandering	Sterke en bereikbare stad van de regio	Ontmoeting en beweging faciliteren en stimuleren

### - Erfgoedvisie 2023-2027

Met de vaststelling van de Erfgoedvisie op 25 mei 2023 geeft de gemeenteraad de richting aan voor het behoud van waardevol erfgoed in de gemeente. De visie markeert het startpunt voor de ontwikkeling van een meer proactief erfgoedbeleid.

### - Bestuursakkoord 2022-2026 “Dichtbij en daadkrachtig” – ambities middellange termijn

In het bestuursakkoord staan de bestuurlijke ambities voor de middellange termijn en de opgaves voor deze collegeperiode beschreven. De bestuurlijke ambities zijn uitgewerkt in 6 thema’s:

- Ontmoeten: een gastvrije en veilige stad voor iedereen;
- Opgroeien, onderwijs en bewegen;
- Meedoen: uitgaan van eigen kracht en gelijke kansen voor iedereen;
- Ondernemen: samen nieuwe initiatieven verder brengen;
- Verduurzamen: grote stappen zetten op het gebied van verduurzamen, waarbij we de zelfredzaamheid stimuleren en ondersteunen;
- Woning: impuls geven aan woningbouw door in te zetten op een versnelling van de woningbouwopgave tot 2030.

Een belangrijke ambitie in deze collegeperiode is het stevig inzetten op versnelling in de woningbouwopgave. De toevoeging van 3.000 woningen in Assen tot 2030 (Woonvisie) is het minimum voor deze collegeperiode. Een versnelling wordt ook beoogd voor de woningbouw in Kloosterveen. Het doel is om in 2026 minimaal de eerste 500 woningen te realiseren.

Een andere ambitie die relevant kan zijn voor VTH betreft de kamerbewoning. Die moet veilig, kwalitatief goed en betaalbaar zijn.

### - Omgevingsplan – juridische regels

In het Omgevingsplan worden de opgaves en ambities vertaald in juridische regels. Het vormt het toetsingskader voor de afhandeling van aanvragen en meldingen. Per gebied is er ruimte om te differentiëren. Overeenkomstig het besluit van de gemeenteraad gaat de gemeente Assen op 1 januari 2024 beleidsneutraal over. Dit wil zeggen dat eerst dezelfde regels blijven gelden.

### 4.2 Uitgangspunten uitvoeringspraktijk

De wettelijke en bestuurlijke ambities zijn groot. Er is geen sprake van een eenmalig implementatiemoment van de nieuwe wetgeving en andere manier van werken. Dit is een ontwikkel- en leerproces dat de komende jaren steeds concretere invulling en duiding gaat krijgen. Het is mede afhankelijk van nadere keuzes die nog bestuurlijk en organisatorisch moeten worden gemaakt, onder andere over:

- reguleren dan wel meer loslaten van regels in het omgevingsplan;
- verdere uitwerking ambities betreffende participatie, dienstverlening en gebiedsgericht werken.

Voor de komende beleidsperiode hanteren wij onderstaande uitgangspunten als richtinggevend voor de taakuitvoering bij VTH:

#### - We werken risicogestuurd

De inschatting van de risico's voor de leefomgeving zijn doorslaggevend voor de prioriteiten die wij stellen bij het stimuleren en/of afdwingen van het naleefgedrag. Risico's bepalen de inzet van de beschikbare capaciteit. Dit geldt zowel bij de beoordeling van vergunningsaanvragen en meldingen, de uitoefening van toezicht en handhaving als de afhandeling van klachten/incidentmeldingen. Daarnaast kunnen er bestuurlijke speerpunten zijn die leiden tot een andere prioriteitstelling.

#### - We zetten in op een gedeelde verantwoordelijkheid



De huidige tijdsgeschiedenis vraagt om een “gedeelde verantwoordelijkheid” voor maatschappelijke vraagstukken. Meer vertrouwen van de kant van de overheid in de burgers, meer vrijheid maar ook meer verantwoordelijkheid/eigenaarschap bij initiatiefnemers en een meer verbindende rol voor het bestuur en medewerkers. Dit vraagt om een andere manier van denken en werken en noodzaakt tot een cultuurverandering bij de overheid maar ook in de samenleving.

#### - We werken bij voorkeur preventief

Wij willen dat mensen hun verantwoordelijkheid kunnen nemen en onvolledige aanvragen, overtreding van regels of klachten zoveel mogelijk worden voorkomen. Daarvoor is essentieel dat mensen bekend zijn met de regels, deze makkelijk kunnen vinden of er uitleg over krijgen.

Wij handhaven 'zacht waar het kan, maar hard waar het moet'. Voor degenen die hun verantwoordelijkheid willen nemen, zijn wij een deskundige gesprekspartner en zoeken wij samen naar een oplossing. Maar wie zich bewust niet aan de regels houdt, pakken we direct aan.

#### - We zijn een professionele uitvoeringsorganisatie

De uitvoering van U&H-taken voldoet aan gestelde wettelijke procescriteria en landelijke kwaliteitscriteria over de kritieke massa (minimale eisen gesteld aan kennis-/opleidingsniveau medewerkers en robuustheid VTH-organisatie). Daar waar het de organisatie niet lukt om aan de landelijke kwaliteitscriteria te voldoen, wordt gemotiveerd afgeweken via explainmodules. Hierover zijn op Drents niveau afspraken gemaakt.

## 5. Doelstellingen VTH

In dit hoofdstuk werken wij de doelstellingen voor VTH voor de komende beleidsperiode uit. Deze doelstellingen zijn een afgeleide van de doelen, bestuurlijke ambities en uitgangspunten zoals beschreven in hoofdstuk 4.

### Doelstelling 1 - Wij voeren onze VTH-taken risicogestuurd uit binnen gestelde termijnen en juridische eisen, aan de hand van de risicomatrix in bijlage 1.

Indicatoren	Planning	Wie
De toetsings- en toezichtprotocollen voor de afhandeling van aanvragen en meldingen en uitoefening van toezicht zijn aangepast aan de Omgevingswet/Wkb en ingebouwd in de vakapplicatie CLO/werkprocessen.	Vanaf 4e kwartaal 2023	BWO i.s.m. functioneel beheer
Periodieke controles brandveilig gebruik (1-, 2- of 5-jaarlijks) Projectmatige controles bij C-evenementen	Volgens uitvoeringsprogramma	BWO
Bij incidentmeldingen en handhavingsverzoeken gaan we ervaring op doen met risicogestuurde afhandeling conform werkwijze in deze strategie.	2024	BWO
Wij houden het totaal aantal uren bij dat op reactief toezicht wordt ingezet in 2024 en willen dat dit aantal uren in 2025 is gedaald.	2024-2025	
Landelijke prioriteiten, bijvoorbeeld naar aanleiding van incidenten, worden proactief gevolgd en opgepakt. De eventuele, onvoorziene inzet hierop wordt verantwoord via het jaarverslag.	Doorlopend	BWO
We evalueren in 2025 onze ervaringen met de Omgevingswet en Wkb. Met deze inzichten maken we een nieuwe probleem-/risicoanalyse en actualiseren, zo nodig, op basis daarvan de U&H-strategie.	2025-2026	BWO

### Doelstelling 2 - We stimuleren inwoners, organisaties en bedrijven in hun omgevingsbewustzijn.

Indicatoren	Planning	Wie
Ondersteuningsmiddelen voor initiatiefnemers voor het betrekken van de omgeving bij hun plannen/ideeën zijn via de website beschikbaar.	Vanaf 1e kwartaal 2024	BWO i.s.m. Mijn Buurt Assen, participatiecoach, communicatie
Monitoring aantal intake- en omgevingstafels t.b.v VTH-jaarverslag en -uitvoeringsprogramma. We meten de tevredenheid van initiatiefnemers over de werking van de omgevingstafel (ervaren basishouding van mede mogelijk maken). Hiervoor maken we een set met basisvragen die de initiatiefnemer na afloop omgevingstafel ontvangt.	Vanaf 2024	BWO i.s.m. voorzitter Omgevingstafel en participatiecoach

We onderzoeken wat nodig is, zodat aanvragers digitaal inzicht kunnen krijgen in de status van vergunningsaanvragen. 2024-2025 BWO i.s.m. Informatiemanagement en programma Dienstverlening

### Doelstelling 3 - We stimuleren (spontaan) naleefgedrag van inwoners, bedrijven en organisaties.

Indicatoren	Planning	Wie
Via actuele, begrijpelijk informatie en wegwijzers op de website wordt iemand die zoekend is naar bouwmogelijkheden, sloopmogelijkheden, brandveiligheidseisen etc. de juiste route gewezen.	2024-2025	BWO i.s.m. communicatie
In geval van overtreding gaan we bij voorkeur eerst persoonlijk in gesprek, geven uitleg, kijken hoe de overtreding kan worden beëindigd en bieden de mogelijkheid tot herstel bij welwillend gedrag. Daar waar het niet lukt om met een overtreder in contact te komen, sturen wij meteen een brief.	2024-2025	BWO
In 50 % van de geconstateerde overtreding is bij een hercontrole de overtreding beëindigd.		
Wij onderzoeken de wenselijkheid van intrekkingenbeleid bij "slapende" omgevingsvergunningen bouw. Daarvoor starten wij met het inventariseren van het aantal "slapende vergunningen" door: - een automatische signalering in het vergunningensysteem bij ongebruikt verstrijken een jaar na de verlening ervan; - halfjaarlijkse uitdraai van verleende vergunningen waar niet binnen een jaar na verlening met bouw is gestart dan wel de bouwactiviteiten meer dan 26 weken stil liggen.	Vanaf 4e kwartaal 2024	BWO i.s.m. Informatiemanagement en functioneel beheer

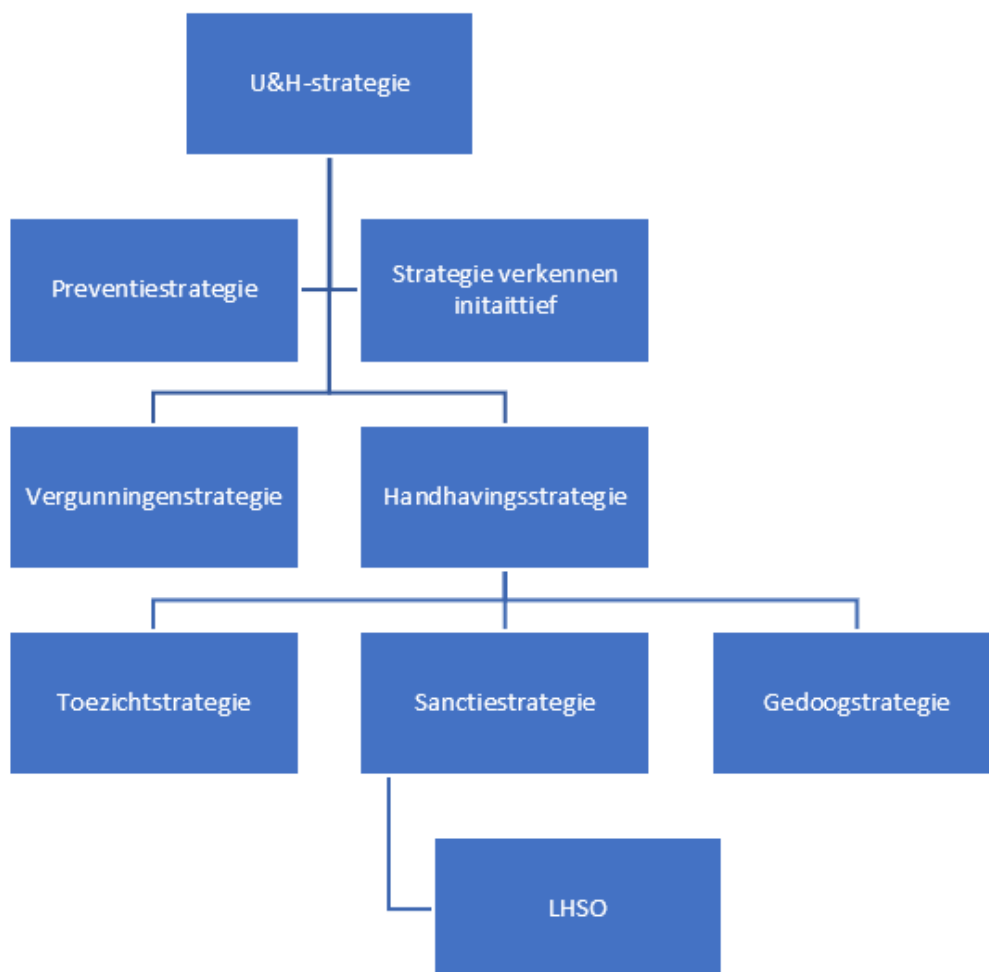
### Doelstelling 4 - We streven naar een goede kwaliteit en vermindering kwetsbaarheid bij de uitvoering VTH-taken.

Indicatoren	Planning	Wie
Bij de ontwikkeling van een strategische personeelsplanning wordt de verandering in functies en rollen onder de Omgevingswet betrokken. Daarvoor wordt de formatie/organisatie van de teams BWO-VTH en RO getoetst aan de landelijke kwaliteitscriteria 2.3.	2024	BWO i.s.m. team Ruimte en HR
Afhankelijk van de uitkomsten van deze externe toetsing wordt een ontwikkelplan met planning gemaakt om te voldoen aan de kwaliteitscriteria.		
Er is in beeld gebracht welk uitvoeringbeleid (o.a. welstand, erfgoed) ontbreekt dan wel moet worden geactualiseerd en wie dat wanneer oppakt, zodat de toetsing van aanvragen sneller/efficiënter kan.	2025-2026	BWO i.s.m. programma Assen nog mooier
We verbeteren de (digitale) vindbaarheid van informatie relevant voor VTH -uitvoering en -beleidscyclus door: - dit zoveel als mogelijk (processtap, keuzeoptie, afhandelingstermijnen) in te bouwen in de digitale werkprocessen; - documenten op één centrale plaats op te slaan.	2024-2025	BWO i.s.m. Informatiemanagement
De benodigde personele capaciteit volgens het U&H-uitvoeringsprogramma sluit aan op de beschikbare middelen in de begroting.	Jaarlijks	BWO
Daar waar ambities in een jaar groter zijn dan het beschikbare budget onderzoeken we of voor een projectmatige inzet incidentele middelen kunnen worden geregeld.		
De motivering van besluiten is verbeterd in vergelijking met 2022. Er worden minder besluiten na ontvangst van een bezwaarschrift hersteld qua motivering.	2024-2025	BWO i.s.m. commissie bezwaarschriften

## 6. Uitvoeringsstrategieën

De manier waarop wij de doelstellingen willen bereiken is vastgelegd in de uitvoeringsstrategieën. De grondslagen van de inhoud van de strategieën is terug te vinden in het Omgevingsbesluit artikel 13.6 en 13.7. De strategieën voor sanctioneren en gedogen zijn gebaseerd op de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht.

In de figuur hieronder is de samenhang tussen de strategieën weergegeven.



**Preventiestrategie – gericht op het voorkomen van overtredingen**

De preventiestrategie beschrijft hoe overtredingen van wet- en regelgeving kunnen worden voorkomen. Communicatie en voorlichting spelen een grote rol. De preventiestrategie is vooral gericht op het vergroten van de bewustwording van inwoners en bedrijven dat zij zélf verantwoordelijk zijn voor het naleven van wet- en regelgeving. Bekendheid met de regels vormt immers de basis voor het naleven van regels. Participatie is hier een verlengde van. Bewustwording van de verantwoordelijkheid past binnen de participatiemaatschappij.

**Strategie verkennen initiatief - gericht op het samen komen tot een goede aanvraag**

Dit is het proces voorafgaand aan de indiening van een aanvraag voor een omgevingsvergunning en melding of wijziging van het omgevingsplan. Het betreft geen officiële wettelijk vastgelegde procedure, maar een transparant deelproces om een initiatief zorgvuldig en integraal af te wegen, zodat een aanvraag na indiening binnen de reguliere termijn kan worden afgedaan. Participatie krijgt een belangrijke plek in dit proces.

**Meldingen- en vergunningenstrategie – gericht op het reguleren van activiteiten**

In deze strategie beschrijven wij hoe wij omgaan met de beoordeling en afhandeling van meldingen en vergunningaanvragen en welke toetsingskaders daarbij gelden. In ieder geval voldoen we aan de wettelijke eisen en geven op een passende wijze invulling aan participatie. Wij toetsen risicogestuurd. Dit houdt in dat de diepgang van beoordeling van vergunningaanvragen en wijze van afhandeling van meldingen afhankelijk is van de risico's van de aangevraagde of gemelde activiteit.

**Handhavingsstrategie**

De handhavingsstrategie is onderverdeeld in de toezicht-, sanctie- en gedoogstrategie.

#### **Toezichtstrategie – gericht op het controleren van activiteiten**

De toezichtstrategie beschrijft op welke manier en in welke mate toezicht wordt gehouden. Toezicht houden draagt eraan bij dat mensen wettelijke voorschriften naleven en het beperkt de risico's op het overtreden van die voorschriften. De aard en de frequentie van het toezicht zijn afhankelijk van het risico dat een activiteit vormt. We werken met risicogericht toezicht. In gesprek met inwoners en bedrijven zoeken we naar mogelijkheden om problemen in eerste instantie op te lossen zonder het zetten van formele stappen.

#### **Sanctiestrategie – gericht op het optreden tegen/sanctioneren van overtredingen**

Als uit het toezicht blijkt dat er sprake is van een overtreding, dan treden we hiertegen handhavend op. Wij hanteren de (interventiematrix van de) LHSO als richtlijn voor ons handhavend optreden. Conform de LHSO zetten we een passende sanctie in die zo effectief en efficiënt mogelijk leidt tot beëindiging van de overtreding. De sanctie wordt aangepast aan de beschikbare feiten, de aard en omstandigheden van de overtreding en het naleefgedrag van de inwoner of het bedrijf. De LHSO wordt sinds mei 2023 ondersteund met de Leidraad dwangsombedragen en begunstigingstermijnen.

Deze leidraad helpt bij het motiveren van de begunstigingstermijn en de evenredigheid van de hoogte van de last.

#### **Gedoogstrategie - gemotiveerd tijdelijk afzien van handhaving**

Het naleven van de regels is ons uitgangspunt. Er kunnen echter omstandigheden zijn, die aanleiding geven om (tijdelijk) niet handhavend op te treden tegen een overtreding.

In deze strategie beschrijven wij hoe wij met dit 'gedogen' van regelovertrekking omgaan. De landelijke regels voor gedogen vormen de basis voor onze handelswijze.

Bovengenoemde strategieën zijn verder uitgewerkt in de bijlagen 2 tot en met 5.

## **7. Borging uitvoering, monitoring, rapportage en evaluatie**

Om de VTH-taken uit te kunnen voeren en de beleidsdoelen te realiseren zijn financiële en personele middelen nodig.

### **7.1 Financiële middelen**

De kosten die zijn gemoeid met de uitvoering van VTH-taken bestaan voornamelijk uit personele kosten, de gemeentelijke bijdrage aan de RUD Drenthe en de VRD en budgetten voor overige kosten, zoals licenties en extern juridisch en technisch onderzoek en -advies. Deze zijn geborgd in de programma-begroting. Daartegenover staan legesinkomsten, die over een langere periode niet meer dan kosten-dekkend mogen zijn. Niet alle taken komen in aanmerking voor dekking vanuit leges. Onder andere de afhandeling van meldingen (sloop, brandveiligheid, bouw gevolgklasse 1), beleidsvorming, bezwaar- en beroepsprocedures en toezicht en handhaving van de bestaande gebouwvoorraad is uitgesloten van legesheffing. Met ingang van 2024 komen er meer meldingen waar geen legesinkomsten tegenover staan.

Het huidige budget en de formatieomvang voor VTH zijn het vertrekpunt. Als de taakuitvoering wijzigt, bijvoorbeeld door een wetswijziging, dan worden de budgettaire effecten daarvan meegenomen in de reguliere begrotingscyclus. De financiële kaders worden opgenomen in de begroting die aan de raad in de reguliere planning- en control cyclus wordt aangeboden. De daadwerkelijke uitvoering, vastgelegd in jaarprogramma's, beweegt zich binnen de in de begroting opgenomen kaders voor personeelskosten en directe budgetten.

### **7.2 Personele middelen/uitvoeringsorganisatie**

De VTH-taken worden uitgevoerd door medewerkers van het team Bouwen, Wonen en Ondernemen, met uitzondering van de milieutaken bij de RUD Drenthe. Daarnaast worden er ten behoeve van de uitvoering van VTH-taken ondersteunende taken uitgevoerd bij andere organisatieonderdelen: financiële diensten (legesheffing, invordering verbeurde dwangsommen, facturering), juridische diensten (commissie voor de bezwaarschriften) en administratieve diensten (centrale registratie).

We hanteren een scheiding tussen vergunningverlening en toezicht en handhaving. De scheiding ligt vast in functiebeschrijvingen.

Aan de uitvoering van VTH-taken worden kwaliteitseisen gesteld. Deze kwaliteitseisen bestaan uit twee onderdelen, de wettelijke procescriteria en de landelijke kwaliteitscriteria. De kwaliteitscriteria stellen

eisen aan de omvang van de formatie en het vakmanschap van medewerkers (minimum aantal fte's, frequentie taakuitvoering, opleiding, kennis en ervaring).

### **7.3 Samenwerking/afstemming**

Bij de uitvoering van de VTH-taken zijn verschillende ketenpartners betrokken. Zo is de advisering over brandveiligheid belegd bij de VRD. Alle milieutaken zijn belegd bij de RUD Drenthe. Intern zijn er ook verschillende adviseurs (zoals verkeer, ruimtelijke ontwikkeling, civiel-techniek, ecologie, archeologie, participatie etc.)

Er vinden diverse overleggen plaats waaraan zowel verschillende teams binnen de gemeente als externe partners deelnemen.

Waar nodig worden ook andere partners betrokken bij de uitvoering, onder andere de waterschappen Hunze en Aa's en Noorderzijlvest, de provincie Drenthe, de politie en het Openbaar Ministerie, de NVWA, Rijkswaterstaat, Staatsbosbeheer, woningcorporaties en belangenverenigingen.

In OPD-verband zijn ketenafspraken gemaakt over de samenwerking tussen de bevoegde gezagen en ketenpartners onder de Omgevingswet (uniforme werkprocessen en servicetermijnen - juni 2023).

De gemeente heeft een regiefunctie bij uitvoering van VTH-taken en een belangrijke rol bij een goede uitwisseling van informatie tussen de verschillende partners en organisaties.

### **7.4 Werkwijzen**

Het procesontwerp van 'oriëntatie op initiatief' tot 'realisatie en toezicht' is als basis vastgelegd op de Engage plaat <https://intranet.assen.nl/engage>. Hieraan gekoppeld is de inrichting van de werkprocessen in de VTH-applicatie Centric Leefomgeving. Daarbij zijn vaste stappen benoemd (intake, werkverdeling, behandelen, besluitvorming, dossier afronden).

De werkwijzen moeten bij alle betrokken medewerkers bekend zijn. Daarom is alle informatie die benodigd is voor de uitvoering van VTH, zoveel mogelijk digitaal geborgd via de werkprocessen in CLO en Engage en zoveel mogelijk vindbaar op één centrale locatie.

Dit maakt het ook voor nieuwe medewerkers makkelijker om de manier van werken in Assen eigen te maken.

### **7.5 Uitvoeringsprogramma**

In het uitvoeringsprogramma wordt concreet gemaakt welke activiteiten, kijkend naar de prioriteitstelling en doelstellingen in de U&H-strategie, wij in het uitvoeringsjaar oppakken. Daarbij geven wij aan hoe de financiële en personele middelen worden ingezet en waar eventuele tekorten zijn. Dit programma gaat in het kader van het horizontaal en interbestuurlijk toezicht ter kennisneming naar de gemeenteraad van Assen respectievelijk de provincie Drenthe.

### **7.6 Monitoring en jaarverslag**

De uitvoering leidt tot resultaten. In hoeverre deze resultaten bijdragen aan het bereiken van de doelstellingen is object voor monitoring, evaluatie en verantwoording. De doelstellingen in voorliggend document zijn voorzien van indicatoren. Door het meten van deze indicatoren krijgen we inzicht in de mate waarin we onze doelstellingen realiseren. De resultaten van de monitoring nemen we op in ons jaarverslag. Met dit jaarverslag voldoen we aan de wettelijke plicht om een jaarverslag op te stellen en om de raad jaarlijks te informeren over de realisatie. Het jaarverslag wordt vastgesteld door ons college.

*Vastgesteld door het college van Assen  
op 14 november 2023*

## Bijlage 1 Risicomatrix

Domein	Problemen/ Overtredingssoorten	Effecten						Subtotaal effecten	Kans Schaal 1-5	Risico Effect x Kans	Voorgestelde Prioriteit
		Schaal 1-5									
		Veiligheid	Duurzaamheid	Gezondheid	Leefbaarheid	Financieel economisch	Bestuurlijk imago				
<b>BOUWEN</b>											
<b>nieuwbouw/verbouw</b>											
	<b>Handelen zonder of in strijd met een omgevingsvergunning activiteit bouw:</b>										
	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: dakkappen, tuinhuisjes, schuttingen	1	1	1	2	1	1	1,167	4	4,667	2
	<b>bestaande bouw</b>										
	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
<b>SLOPEN</b>											
	<b>Handelen zonder of in strijd met:</b>										
	slopmelding zonder abest (28 dagen)	3	2	2	3	2	2	2,333	2	4,667	2
	slopmelding 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
<b>BRANDVEILIGHEID</b>											
	<b>Handelen zonder of in strijd met omgevingsvergunning brandveilig gebruik en meldingen/brandveiligheid bestaande bouw:</b>										
	<b>Woonfunctie</b>										
	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
	<b>Bijeenkomstfunctie</b>										
	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, gebedshuis	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
	Cafe	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
	<b>Industriefunctie</b>										
	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
	<b>Kantoorfunctie</b>										
	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
	<b>Logiefunctie</b>										
	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
	<b>Onderwijsfunctie</b>										
	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
	<b>Sportfunctie</b>										
	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
<b>ERFGOED</b>	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
<b>RO</b>	<b>Strijdig gebruik:</b>										
	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

25

## Handleiding Risicoanalyse

### 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

De risicomatrixen hebben betrekking op overtredingssoorten/problemen in de gemeenten

Er wordt gewerkt met probleemonderwerpen per domein, deze staan opgesomd in de eerste kolom

Er wordt op een beperkt aantal problemen/overtredingssoorten gescoord

##### TOELICHTING

De integrale risicoanalyse heeft uitsluitend betrekking op de 'probleem gerelateerde' taken uitgevoerd door betreffende gemeente

Deze probleemonderwerpen hebben zowel betrekking op Vergunningverlening als Toezicht- en Handhaving

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 zestal beoordelingsaspecten:

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

### **Beoordelingsaspect 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.

### **Beoordelingsaspect 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.

### **Beoordelingsaspect 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.

#### **Beoordelingsaspect 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.

#### **Beoordelingsaspect 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.

#### **Beoordelingsaspect 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 me-

diacampagnes, 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	RUIM 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, bv. 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 "Woningen") 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 Gemiddelde van de thema's	RISICO = Kans x Effect
Woningen (grondgebonden, bv. 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 Preventiestrategie**

Voor een veilige, gezonde en duurzame leefomgeving is het belangrijk dat inwoners, bedrijven en instellingen regels naleven. De preventiestrategie richt zich enerzijds op het vergroten van kennis en bewustwording bij burgers, bedrijven en instanties over welke regelgeving van toepassing is en voor welke activiteiten een melding of vergunning nodig is. Om (spontaan) aan deze regels te kunnen voldoen, moet immers bekend zijn welke regels van toepassing zijn. Anderzijds richt de preventiestrategie zich op het stimuleren van betrokkenen om aan de geldende regels te voldoen. Het doel van de preventiestrategie is dan ook om de betrokkenheid en het draagvlak voor spontane naleving van wet- en regelgeving te vergroten.

Inzet van de preventiestrategie heeft doorlopend plaats en gaat veelal vooraf aan potentiële aanvragen of meldingen. Door inzet in het voortraject willen wij zoveel mogelijk voorkomen dat wij achteraf tot (formele) actie moeten overgegaan.

Wij geven op de volgende manier invulling aan preventie:

### **Maken van eenvoudige, duidelijke en handhaafbare regels**

Regels die we zelf maken of voorschrijven in een vergunning die we verlenen zijn zo eenvoudig en begrijpelijk mogelijk opgesteld. Hierdoor kan er zo min mogelijk discussie over de interpretatie ontstaan. Het is belangrijk dat iemand de regels snapt. Daar hebben wij niet altijd invloed op, bijvoorbeeld bij landelijk gemaakte regels.

### **Communicatie algemeen/voorlichting over regels**

We communiceren actief over (nieuwe) regels en geven voorlichting passend bij de doelgroep, het moment of het gedrag van iemand. Dat kan via massacommunicatie zoals een bericht op een website of gerichte communicatie zoals via een brief of een gesprek. We communiceren bij voorkeur in een persoonlijk gesprek, want dan kunnen we gelijk nagaan of de informatie goed over komt. We kijken eveneens naar de gedragsmotieven (dat kan bijvoorbeeld meewerkend zijn of expres tegenwerken).

### **Bij het verlenen van producten**

Initiatiefnemers/aanvragers worden gestimuleerd om de omgeving bij hun initiatieven en plannen te betrekken. De initiatiefnemer wordt gewezen op hulpmiddelen die op de website te vinden zijn:

Informatiefolder;

Handleiding participatie;

Formats participatielogboek en eindverslag.

Stimuleren vooroverleg via intaketafel en/of omgevingstafel

Initiatiefnemers/aanvragers worden geadviseerd om de gemeente vroegtijdig mee te laten kijken met hun idee/plan en de wenselijkheid en haalbaarheid ervan samen te verkennen.

Een goede voorbereiding draagt bij aan goede en volledige aanvragen. Hierdoor kan het aantal verzoeken om aanvulling, buiten behandeling laten en weigeren van aanvragen worden beperkt.

### **Tijdens het uitvoeren van toezicht en inzetten van handhavingsmiddelen**

Zorgen voor begrip

We laten de reden en achterliggende gedachten van regels weten. Iemand die weet en begrijpt waarom regels er zijn, is eerder geneigd deze te accepteren en te volgen.

Zichtbaarheid toezicht en handhavingsactiviteiten

We communiceren over toezicht- en handhavingsprioriteiten en over grotere handhavingsprojecten.

Het openbaar maken van toezichtresultaten kan daarnaast een preventiemiddel zijn. We zijn zelf als toezichthouder regelmatig zichtbaar aanwezig in het veld. In jaarprogramma's en projectplannen nemen we preventie en communicatie standaard als instrument op.

Informatie delen

Overheden delen onderling zo veel mogelijk informatie. Zo kunnen overheden risicogericht en informatie gestuurd toezicht houden en handhaven. Informatie over een bedrijf, inwoner of instelling is zoveel mogelijk centraal opgeslagen en raadpleegbaar voor overheden onderling, mits dit wettelijk is toegestaan.

Sociaal gedrag stimuleren

We juichen sociale controle, zoals buurtpreventie, toe. We willen dat de omgeving de regels kent, overtredingen kan signaleren en met elkaar in gesprek gaat hierover. We vragen klagers ook om eerst zelf richting de overlastgever aan te geven dat ze overlast hebben. Wijkcoördinatoren, wijkmanagers, wijkagenten en boa's spelen een belangrijke rol in het stimuleren van maatschappelijke controle.

Preventie, toezicht en sanctie kunnen zowel na elkaar als naast elkaar worden ingezet om naleefgedrag te bevorderen. Preventieve instrumenten zetten we wel eerder in bij welwillend gedrag en toezicht en sanctie meer bij calculerend en bewust overtredend gedrag. Maar preventieve instrumenten kunnen eveneens bij calculerend gedrag bijdragen aan betere naleving.

### **Bijlage 3 Strategie verkennen initiatief**

Het in een vroegtijdig stadium verkennen van een initiatief samen met de initiatiefnemer, andere bevoegde gezagen, ketenpartners en/of eventueel belanghebbenden is om verschillende redenen belangrijk. Het:

- zorgt ervoor dat de verschillende belangen goed in beeld komen en een integrale afweging kan plaatsvinden;
- vergroot de kwaliteit van oplossingen;
- kan zorgen voor meer draagvlak, betere besluiten en besparing van tijd;
- de initiatiefnemer weet vroegtijdig of zijn plan wenselijk en haalbaar is;
- zorgt ervoor dat een aanvraag na indiening binnen de reguliere termijn kan worden afgedaan.
- informeren van een initiatiefnemer over andere benodigde toestemmingen, bijvoorbeeld van de provincie voor een natuur-/flora- en fauna-activiteit.

Het invulling geven aan participatie, een belangrijke pijler van de Omgevingswet, is een belangrijk onderdeel van dit proces. Richtinggevend hiervoor is de door de gemeenteraad van Assen vastgestelde visie op inwonersparticipatie (20 mei 2021).

#### **Participatie bij een initiatief**

We stimuleren dat een initiatiefnemer de omgeving op tijd informeert over het initiatief en ruimte geeft voor feedback, tips en bijvoorbeeld voorgestelde aanpassingen waardoor het initiatief beter ontvangen wordt door de omgeving. Om de initiatiefnemer te helpen in beeld te brengen wie betrokken moeten worden kan door de gemeente een impactanalyse gedaan worden. Daarmee kan de omgeving in kaart worden gebracht en krijgt de initiatiefnemer in beeld wie te maken krijgen met het initiatief. Een handleiding voor participatie, een tool voor het maken van een impactanalyse en een gespreksleidraad voor het betrekken van de omgeving zijn beschikbaar via de website. Ook zijn participatiecoaches direct benaderbaar voor initiatiefnemers om participatie te ondersteunen.

#### **Start initiatiefproces**

Het proces start met een (fysiek) initiatief van een initiatiefnemer. Onder initiatief verstaan wij in deze strategie alle typen ruimtelijke ideeën/plannen.

De initiatiefnemer kan via verschillende ingangen (website-telefoon-post-persoonlijk contact met medewerker of bestuurder-rechtstreeks via DSO) contact opnemen met de gemeente over het initiatief. Vervolgens wordt een initiatiefnemer, zo nodig, doorverwezen naar de centrale toegang via het DSO voor de indiening van het initiatief.

Afhankelijk van de vergunningcheck in het DSO kan de uitkomst zijn: vergunningsvrij, meldingsplichtig, vergunningsplichtig of neem contact op met de gemeente.

De aangewezen casemanager heeft contact met de initiatiefnemer en zorgt dat er voldoende stukken zijn om het op de intaketafel te bespreken.

#### **1. Organiseren intaketafel: eerste screening wenselijkheid initiatief**

Ruimtelijke initiatieven die strijdig zijn met het omgevingsplan worden aan de Intaketafel besproken en beoordeeld.

Initiatieven worden beoordeeld vanuit mogelijkheden en niet in eerste instantie vanuit de regels. Daarbij wordt ook gekeken op wie het initiatief impact heeft en wat in participatieve zin aandacht vraagt van de initiatiefnemer.

Bepalen of het initiatief ruimtelijk en bestuurlijk wenselijk is door de vraag te stellen:

Creëert het initiatief een verbetering voor de (leef)omgeving?

Past het initiatief binnen de strategie en omgevingsvisie van de gemeente en de ketenpartners en is het kansrijk om verder te ontwikkelen?

Deelnemers intaketafel:

- Voorzitter en secretaris;
- Casemanager, stedenbouwkundige, planjurist en participatiecoach;
- Op uitnodiging waar nodig: initiatiefnemer en adviseurs.

#### **2. Organiseren omgevingstafel: bespreken en bepalen haalbaarheid initiatief**

Vervolgens worden de ruimtelijke initiatieven die wenselijk zijn aan de omgevingstafel besproken. Dit is een verdere verkenning naar de haalbaarheid van het ruimtelijk initiatief.

Toetsen of het initiatief technisch haalbaarheid is door de vraag te stellen: Past het initiatief binnen de technische vereisten van de gewenste locatie?

Wie moeten er vanuit de omgeving of als kennis- of ervaringsdeskundige betrokken worden bij dit initiatief?

De uitkomst is een integraal advies waarmee de initiatiefnemer verder kan en een vergunningaanvraag kan indienen.

Deelnemers omgevingstafel:

- Voorzitter en secretaris;
- Casemanager, interne adviseurs en ketenpartners;
- Op uitnodiging: initiatiefnemer en ander belanghebbenden.

**Regionale omgevingstafel**

In het Omgevingsplatform Drenthe is afgesproken dat initiatieven, waarbij één ketenpartner aanschuift, via de lokale omgevingstafel worden behandeld.

Complexe en zeer complexe initiatieven, waarbij 2 of meer ketenpartners om advies wordt gevraagd, worden op de regionaal georganiseerde tafels besproken.

## Bijlage 4 Meldingen- en vergunningenstrategie

Deze meldingen- en vergunningenstrategie ziet op het beoordelen en afhandelen van:

- meldingen die de activiteit bouwen gevolgklasse 1, brandveilig gebruik en slopen betreffen;
- aanvragen omgevingsvergunning bouwactiviteit gevolgklasse 2 en 3, binnenplanse en buitenplanse omgevingsplanactiviteit, aanlegwerkzaamheden, aanpassen van een monument, aanleggen inrit, kappen van bomen en het aanbrengen van reclame-uitingen betreffen.

### Basiswerkwijze

Een aanvraag of melding wordt bij voorkeur na een initiatiefproces ontvangen.

Inwoners en bedrijven zijn verantwoordelijk voor het indienen van juiste en volledige aanvraag/melding.

### Centrale toegang via DSO

Het DSO is het centrale omgevingsloket voor het doen van een vergunningscheck, aanvragen omgevingsoverleg, indienen van aanvragen omgevingsvergunning en het doen van meldingen.

Bij een meervoudige aanvraag splitst het omgevingsloket de aanvraag op in meerdere verzoeken. Het omgevingsloket bepaalt daarna per verzoek het bevoegd gezag. Dit is de overheid die een aanvraag behandelt, meldingen ontvangt en bevoegd is voor toezicht en handhaving.

Bij initiatieven waarvoor meerdere vergunningen of toestemmingen nodig zijn, wordt er één bevoegd gezag aangewezen als coördinator van het afhandelingsproces. Dit zal meestal de gemeente zijn.

In onze rol als procesbegeleider stemmen we zo vroeg en zoveel mogelijk af met interne adviseurs, andere bevoegde overheden en ketenpartners. De samenwerkingsfunctionaliteit in het DSO is de voorziening voor de afstemming met de externe adviseurs.

### Casemanagement

Voor de melder/aanvrager is er een vast aanspreekpunt gedurende het hele behandeltraject. Hiervoor zijn casemanagers aangewezen. Zij regisseren de behandeling van de aanvraag van het eerste klantcontact tot de afgifte van de beschikking op de aanvraag. Daar waar nodig vragen zij interne en externe specialisten om advies en bewaken de voortgang van het gehele traject.

De casemanager wordt via de werkverdeling bepaald.

De casemanagers hebben een open mind en denken mee met een initiatiefnemer vanuit een basishouding "mede mogelijk maken". Zij zijn ook duidelijk wanneer iets niet kan. Verder geven zij informatie over de wet- en regelgeving en het participatiebeleid (handreiking en participatietools) van de gemeente Assen. Zij kunnen de participatiecoaches inschakelen bij specifieke ondersteuningsvragen.

Na het verlenen van de vergunning wordt de zaak overgedragen aan een toezichthouder voor het toezicht tijdens de realisatie en ingebruikneming.

### Vergunningprocedures/termijnen/dwangsom bij termijnoverschrijving

De inzet is om aanvragen af te handelen binnen de wettelijke termijnen. In de artikelen 16.64 en 16.65 Omgevingswet is hierover het volgende bepaald:

- reguliere procedure < 8 weken; eenmalig te verlengen met 6 weken;
- reguliere procedure, maar de beslissing op de aanvraag behoeft instemming van de raad < 12 weken; eenmalig te verlengen met 6 weken;
- uitgebreide procedure < 26 weken; eenmalig te verlengen met 6 weken.

Onder de Omgevingswet is de reguliere procedure het uitgangspunt.

De uitgebreide procedure is uitzondering. Artikel 16.65 Omgevingswet noemt de gevallen waarin daarvan sprake is en verklaart afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht dan van toepassing:

- als de aanvraag geheel of gedeeltelijk betrekking heeft op bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen van activiteiten;
- op verzoek of met instemming van de aanvrager.

Lukt het niet om tijdig een besluit te nemen op een vergunningaanvraag, dan kan de aanvrager het bestuursorgaan in gebreke stellen en heeft het bestuursorgaan alsnog twee weken de tijd om te besluiten. Lukt dit dan nog niet, dan kan de aanvrager een beroep doen op de Wet dwangsom.

Zo nodig kunnen er, ter bescherming van een goed woon- en leefklimaat, maatwerkvoorschriften worden opgelegd. Dit kan zowel in aanvulling op of concretere uitwerking van de voorschriften zijn.

### 'Slapende' vergunningen en bouwmeldingen

De meeste vergunningen die wij verlenen worden vrij snel gerealiseerd nadat de vergunning is verleend. Het komt echter ook voor dat geen of pas na een aantal jaren gebruik wordt gemaakt van de vergunning. Het kan ook gebeuren dat een vergunninghouder wel begint, maar daarna de bouw langer dan 26 weken stil legt. Hiermee ontstaat een zogenaamde "slapende" omgevingsvergunning.

Het ongebruikt laten voortbestaan van rechten uit een vergunning vinden wij om meerdere redenen ongewenst:

- voorkomen moet worden dat bouwwerken of activiteiten die in het verleden zijn vergund maar nog niet zijn gerealiseerd, (nieuwe) planologische en stedenbouwkundige inzichten doorkruisen;
- voorkomen moet worden dat nieuwe bouwwerken c.q. activiteiten worden gebouwd/uitgevoerd naar verouderde (bouw)technische inzichten;
- vanuit administratief oogpunt is het gewenst en vanuit de BAG noodzakelijk dat het vergunningenbestand zoveel mogelijk overeenstemt met de feitelijke situatie buiten;
- verschil tussen de feitelijke - en planologische situatie kan zorgen voor problemen bij taxaties in het kader van de WOZ.

Daarom willen wij meer gaan sturen op het intrekken van 'slapende vergunningen'. Wij beogen deze vergunningen in trekken als:

- de vergunninghouder erom verzoekt;
- het gevaar bestaat dat de vergunning misbruikt wordt voor criminele activiteiten;
- gedurende een jaar of een in de vergunning, verordening of een AMvB bepaalde langere termijn geen activiteiten zijn verricht met gebruikmaking van de vergunning.

De wet bepaalt voor de onder de reikwijdte van deze U&HS vallende vergunningen wanneer wij deze mogen intrekken. Wij kiezen ervoor om eerst de huidige situatie goed in beeld te brengen om zicht te krijgen op het aantal gevallen waarin van een slapende vergunning sprake is, daarna zal dit projectmatig worden opgepakt.

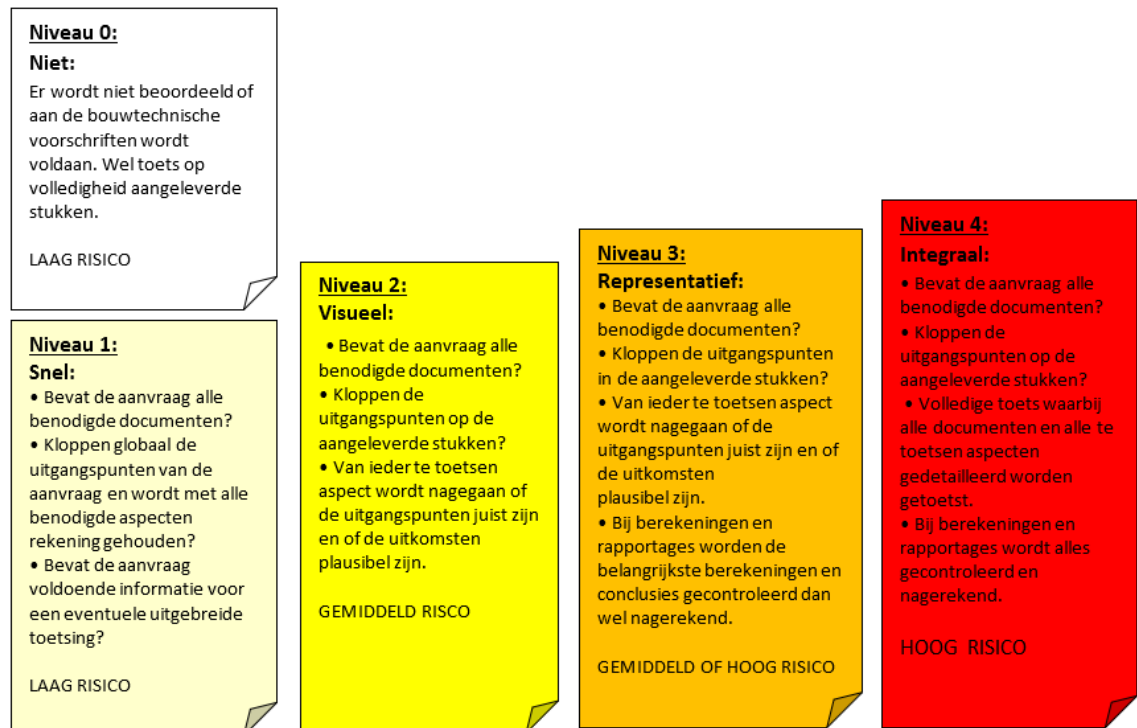
Bouwmelding vervalt van rechtswege

Voor de bouwmelding is wettelijk bepaald dat die van rechtswege vervalt, indien:

- de bouwactiviteit niet begint binnen een jaar na de melding;
- en niet tenminste vier weken voor het begin van de bouwactiviteit opnieuw een melding wordt gedaan.

### Risicogestuurd behandelen meldingen en vergunningaanvragen

Het toetsen van aanvragen en meldingen vindt risicogestuurd plaats. Naarmate de risico's groter zijn worden aanvragen en meldingen diepgaander/intensiever getoetst. Wij onderscheiden de volgende toetsniveaus, die verder zijn uitgewerkt in het werkprotocol toetsing onderdeel bouw:



### Eerste beoordeling melding/aanvraag

Door de casemanager wordt getoetst of:

- er sprake is van een vergunningsvrije, meldingsplichtige of vergunningsplichtige activiteit;
- de melding/aanvraag past binnen de ruimtelijke regels;



- aan de indieningsvereisten wordt voldaan.

Wanneer een vergunningaanvraag niet volledig is, dan wordt de mogelijkheid geboden tot aanvulling, zoals in de wet wordt bepaald. Bij meldingen is er geen mogelijkheid tot aanvulling. Om de aanvrager tegemoet te komen wordt direct telefonisch contact opgenomen en wordt de mogelijkheid geboden om binnen twee werkdagen de ontbrekende stukken per email in te dienen. Per brief wordt het telefonisch contact bevestigd met samenvatting van hetgeen besproken is.

Verder worden meldingen en aanvragen behandeld zoals bepaald wordt in de wet.

### Participatie bij aanvraag omgevingsvergunning

Het is een verantwoordelijkheid van de aanvrager om de omgeving vroegtijdig te betrekken en meningen in te winnen over het voorgenomen plan/project. Artikel 7.4 Omgevingsregeling bepaalt dat de initiatiefnemer bij het aanvragen van een omgevingsvergunning moet aangeven of hij aan participatie heeft gedaan en wat de resultaten zijn.

### Algemeen aanvraagvereiste "vrijwillige" participatie

De initiatiefnemer moet in alle gevallen worden gestimuleerd om na te denken over hoe aan participatie te doen. Men is zelf verantwoordelijk om belanghebbenden te informeren en betrekken. Er is ondersteuning beschikbaar als een initiatiefnemer dit lastig vindt. De participatiecoaches zijn direct benaderbaar voor inwoners (en organisaties en ondernemers). Er zijn samenwerkingsafspraken over de rol en inzet van de casemanager mbt participatie en die van de participatiecoaches.

De initiatiefnemer is verplicht bij zijn aanvraag aan te geven:

- of de initiatiefnemer aan participatie heeft gedaan;
- zo ja, hoe de initiatiefnemer dit heeft gedaan en wat de resultaten zijn.

Participatiegegevens bij niet-aangewezen gevallen worden alleen op de uitgangspunten getoetst (aangeleverd en aannemelijk).

Een aanvraag mag niet buiten behandeling worden gelaten of geweigerd, omdat er geen of te weinig aan participatie is gedaan.

### - Aanvraagvereiste bij verplichte participatie

Bij omgevingsplanactiviteiten die niet passen binnen het omgevingsplan, is het verplicht te participeren in door de raad aangewezen gevallen. De gemeenteraad van Assen heeft in zijn vergaderingen van 16 december 2021 en 19 mei 2022 de gevallen aangewezen waarvoor een bindend advies van de raad en participatie met de omgeving verplicht is.

### Lijst met categorieën aangewezen voor bindend advies en verplichte participatie

Onderwerp	Bindend advies en verplichte participatie raad	Alleen participatieplicht
Energie	Zonneparken	
Energie	De realisatie één of meer windturbines die met de grond verankerd zijn;	De realisatie van één of meer windturbines, die op een dak geplaatst zijn;
Energie	Projecten m.b.t. energieopwekking en/of -opslag, zoals bijvoorbeeld buurtbatterij, biomassa-installatie, waterstof;	
Bouwen in buitengebied	Het oprichten en/of gebruiken van één of meerdere hoofdgebouwen en eventuele bijbehorende bouwwerken (anders dan voor wonen) op één locatie in buitengebied;	Het oprichten en/of gebruiken van één of meerdere hoofdgebouwen en eventuele bijbehorende bouwwerken voor een woonfunctie op één locatie in buitengebied;
Woningbouw	Het bouwen van 12 of meer nieuwe woningen (met inbegrip van daarbij behorende bouwwerken en overige daartoe behorende voorzieningen) op een locatie waar het omgevingsplan de functie wonen niet toestaat;	Het bouwen van 1 tot en met 11 nieuwe woningen (met inbegrip van daarbij behorende bouwwerken en overige daartoe behorende voorzieningen) op een locatie waar het omgevingsplan de functie wonen niet toestaat;
Woningbouw	Het bouwen van één of meer woning(en) op locaties met een groenbestemming, waar planologisch geen bebouwing is toegestaan;	
Antenne	Een antenne-installatie hoger dan 40 meter;	Het oprichten van een antenne-installatie tot en met 40 meter;
Maatschappelijke functie	Nieuwbouwprojecten met een bebouwingsoppervlak van meer dan 500 m <sup>2</sup> ten behoeve van een maatschappelijke functie;	Het veranderen of uitbreiden van gebouwen ten behoeve van een maatschappelijke functie, ongeacht het bebouwingsoppervlak;

Bedrijf- en kantoorfunctie	Nieuwbouwprojecten met een bebouwingsoppervlak van meer dan 1000 m <sup>2</sup> ten behoeve van een bedrijf- en/of kantoorfunctie.	Het oprichten van gebouwen ten behoeve van een maatschappelijke functie met een bebouwingsoppervlak van maximaal 500 m <sup>2</sup> ; Het veranderen of uitbreiden van gebouwen ten behoeve van een bedrijf- en/of kantoorfunctie, ongeacht het bebouwingsoppervlak;
Functiewijzigingen		Het oprichten van gebouwen ten behoeve van een bedrijf- en/of kantoorfunctie met een bebouwingsoppervlak van maximaal 1000 m <sup>2</sup> ; Het gebruik van een bouwwerk voor een andere functie dan is toegestaan volgens het omgevingsplan;
Reclamemasten	Reclamemasten hoger dan 10 meter	

Bij een participatieplichtig initiatief moet de initiatiefnemer aantonen dat hij of zij aan participatie heeft gedaan.

Bij de categorieën waarvoor participatie verplicht is en een bindend advies van de raad nodig is, beoordeelt de raad het participatieproces. De gevallen waarin participatie verplicht is, maar geen bindend advies vereist is, worden niet voorgelegd aan de raad. In deze gevallen beoordeelt het college het participatieproces dat is uitgevoerd door de initiatiefnemer.

Als de initiatiefnemer niet of onvoldoende aan participatie heeft gedaan, dan kan de aanvraag buiten behandeling worden gelaten. In die situatie wordt aangegeven waarin de participatie tekort schoot. Bij de buitenplanse activiteiten wordt op twee manieren beoordeeld of voldoende aan de participatievereisten is voldaan:

1. Procesmatig: aan de hand van het participatieverslag en handleiding participatie wordt beoordeeld of de initiatiefnemer voldoende aan participatie heeft gedaan. Zo nodig wordt dit geverifieerd door participanten te bevragen naar de verloop van het proces;
2. Inhoudelijk: De gemeente neemt de uitkomsten van het participatietraject mee bij de evenredige belangenafweging die plaatsvindt bij de beoordeling van het initiatief.

Er zijn drie beoordelingsgronden:

- a. Past het initiatief binnen het beleid. Dit is altijd een beoordelingsgrond van een aanvraag, los van het participatietraject;
- b. Draagvlak vanuit de omgeving afwegen tegen het maatschappelijk belang van het initiatief. Een specifieke doelgroep kan bezwaar hebben tegen het initiatief, maar het maatschappelijk belang kan dermate groot zijn, dat dit zwaarder weegt dan een beperkt draagvlak.
- c. Beoordelen of de inbreng van participanten het plan integraal verbetert en in hoeverre de initiatiefnemer dit in het plan heeft betrokken.

### Beoordelingskader/inhoudelijke toetsing per activiteit

De kaders voor de inhoudelijke toetsing zijn grotendeels landelijk geüniformeerd en toegeschreven op de verschillende activiteiten. Hieronder beschrijven we de relevante, inhoudelijke beoordelingskaders per activiteit.

#### - Bouwactiviteit

Met ingang van 1 januari 2024 is er een 'knip' gemaakt in de beoordeling van bouwactiviteiten. Beoordeling van de bouwactiviteit wordt gesplitst in:

- een technisch deel waarbij wordt getoetst aan het Bbl. Voor bouwwerken in gevolgklasse 1 komt deze preventieve toetsing bij een private kwaliteitsborger te liggen en niet meer bij de gemeente.
- een ruimtelijk deel, genaamd omgevingsplanactiviteit, waarbij een toets plaatsvindt aan het omgevingsplan, welstand, lokale verordeningen en omgevingsveiligheid (externe veiligheid).

#### Vergunningsvrije bouwactiviteiten

Zowel voor de technische bouwactiviteit als voor de omgevingsplanactiviteit voor een bouwwerk zijn in het Bbl vergunningsvrije gevallen aangewezen:

- vergunningsvrije (technische) bouwactiviteiten
- vergunningsvrije omgevingsplanactiviteiten

Via de zogenoemde bruidsschat zijn veel van onder de Wabo landelijk uniform geregelde vergunningsvrije mogelijkheden aan de gemeente overgedragen en maken ze per 1-1-2024 onderdeel uit van het tijdelijk omgevingsplan van rechtswege. De gemeenteraad weegt bij de omzetting naar een definitief omgevingsplan af of deze regels geschrapt, overgenomen of gewijzigd worden.

### **Vier typen bouwactiviteiten en gevolklassen**

De gevolklassen zijn bepaald aan de hand van de mogelijke gevolgen voor gebruikers. Bijvoorbeeld als gevolg van brand of het instorten van een (deel van een) gebouw. Hoe groter de gevolgen zijn als er iets misgaat, des te hoger de gevolklasse.

**Bouwwerken gevolklasse 0 – Vergunnings- en meldingsvrij bouwen**

Bijvoorbeeld een dakkapel aan de achterzijde

Geen inhoudelijke toets vereist

Bouwwerken vallend onder gevolklasse 0 zijn vergunningsvrij voor technische bouwactiviteit en de omgevingsplanactiviteit.

Dit betekent echter niet dat deze bouwwerken regelvrij zijn. Er moet worden voldaan aan de (technische) regels uit het Bbl.

**Bouwwerken gevolklasse 1 – Vergunningsplicht omgevingsplanactiviteit en meldingsplichten voor technische bouwkwaliteit (bouw- en gereedmelding)**

De (persoonlijke) gevolgen als niet aan de bouwtechnische voorschriften wordt voldaan zijn beperkt.

Bijvoorbeeld een grondgebonden woning of een fabriekspand max 2 verdiepingen.

Het bouwen of verbouwen van bouwwerken behorend tot gevolklasse 1 staat in artikel 2.17, lid 3, van het Bbl.

Bouwactiviteiten opgenomen in 2.17, lid 2, Bbl, zijn uitgezonderd of vallen niet onder gevolklasse 1

**Wijze van toetsing bouwmeldingen**

De gemeente beperkt zich tot een volledigheidstoets en doet geen ruime inhoudelijke toets van meldingen. In het werkproces is de volledigheidstoets verder uitgewerkt. De kwaliteitsborger is verantwoordelijk voor de volledige bouwtechnische beoordeling van het bouwwerk.

Als sprake is van bijzondere, lokale omstandigheden die vooraf aan de kwaliteitsborger zijn meegegeven, doet de gemeente een inhoudelijke beoordeling van de risicoanalyse/het borgingsplan.

Bij onvoldoende borging van de risico's vragen wij extra informatie op over de specifieke risico's en/of de momenten waarop bepaalde werkzaamheden zullen worden uitgevoerd.

**Na ontvangst informatieplicht start bouw**

- Bij nieuwbouw wordt opdracht gegeven aan GEO om de bouw uit te zetten. Hierover is een voorschrift opgenomen in de omgevingsplanvergunning. Uitbouwen worden niet uitgezet.

**Wijze van toetsing gereedmelding**

De gemeente beoordeelt de gereedmelding op volledigheid (dossier bevoegd gezag, verklaring kwaliteitsborger, verantwoording eventuele beheersmaatregelen). In het werkproces is dit verder uitgewerkt. Als de gereedmelding volledig is, bevestigen wij dat/wordt schriftelijk goedkeuring voor ingebruikname gegeven.

Indien de gereedmelding niet volledig is, stemt de casemanager af met toezicht en handhaving over "verbod op ingebruikname" (of eerst vragen om aanvullende gegevens met opmerking over nog niet in gebruik nemen). Zie verder de deelstrategie handhaving bouwwerken gevolklasse 1.

**Bouwwerken gevolklasse 2 – Vergunningplicht voor technische bouwactiviteit en omgevingsplanactiviteit**

Reële kans op (persoonlijke) gevolgen als niet aan de voorschriften wordt voldaan.

Bijvoorbeeld bibliotheken, gemeentehuizen en woongebouwen tot 70 meter hoogte

**Bouwwerken gevolklasse 3 – Vergunningplicht voor technische bouwactiviteit en omgevingsplanactiviteit**

Kans op aanzienlijke (persoonlijke) gevolgen als niet aan de bouwtechnische voorschriften wordt voldaan.

Bijvoorbeeld metrostations, stadions, ziekenhuizen en gebouwen hoger dan 70 meter

Een aanvraag omgevingsvergunning voor de bouwactiviteit en omgevingsplanactiviteit wordt door de gemeente getoetst aan:

- Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl)

De wijze van toetsing is, zoals eerder bij de basiswerkwijze beschreven, risicogestuurd. 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. Uit de aanvraag moet voldoende aannemelijk blijken dat het plan voldoet aan het Bbl.

- Omgevingsplan

In het omgevingsplan staan regels over activiteiten en onder welke voorwaarden die op een locatie zijn toegestaan. Als een omgevingsvergunning nodig is bevat het omgevingsplan ook de beoordelingsregels en aanvraagvereisten. Er kan sprake zijn van een binnenplanse of buitenplanse vergunningplicht voor een omgevingsplanactiviteit. Dit wordt hierna uitgewerkt onder het kopje omgevingsplanactiviteit.

- Welstandsbeleid

Een bouwplan wordt getoetst aan de Welstands- en reclamenota en een, eventueel vastgesteld, beeldkwaliteitsplan van de gemeente Assen. Afhankelijk van de omvang en impact van het bouwplan adviseert een door de raad aangewezen commissie. Het college kan gemotiveerd van het advies afwijken.

- Erfgoedbeleid

Op moment van schrijven van deze strategie is er een erfgoedvisie vastgesteld. Op basis daarvan moet erfgoedbeleid worden ontwikkeld.

- Besluit kwaliteit leefomgeving

Bij een buitenplanse omgevingsplanactiviteit gelden de beoordelingsregels van het Bkl.

Een vergunning voor de omgevingsplanactiviteit is nodig, tenzij op grond van het omgevingsplan deze activiteit vergunningsvrij is dan wel hiervoor een meldingsplicht geldt.

### - **Bouw- en sloopveiligheid**

Veiligheid op en in de directe omgeving van de bouwplaats

De specifieke zorgplicht over bouw- en sloopwerkzaamheden geldt voor de opdrachtgever of aannemer die bouwt of sloopt. Die persoon moet maatregelen nemen om nadelige gevolgen voor nabijgelegen wegen, werken of (on) roerende zaken tegen te gaan. Nadelige gevolgen zijn schade, hinder of overlast in de omgeving van of op een bouwplaats. De regels hiervoor staan in het Bbl.

Het gaat dan om beschadiging of belemmering van wegen, in de weg gelegen werken, andere roerende of onroerende zaken.

In het Arbeidsomstandighedenbesluit is de arbeidsveiligheid van werknemers op de bouwplaats geregeld. Een veiligheid- en gezondheidscoördinator (hierna: V&G-coördinator) heeft de taak zorg te dragen voor de veiligheid en gezondheid van werkenden op de bouwplaats.

Binnen de hekken van de bouwplaats wordt de veiligheid gecontroleerd door de Arbeidsinspectie.

Buiten de hekken (op een aangrenzend perceel of op een aan het bouw- of sloopterrein grenzende openbare weg, openbaar water of openbaar groen) vindt toezicht plaats door de gemeente.

Tijdens het “verkennen van het initiatief” zullen wij de initiatiefnemer dan wel bouwer op deze omstandigheden wijzen. Wanneer de omgevingsveiligheid in het geding is, moet dit worden gemeld bij het bevoegd gezag.

Bij vergunning- of meldingsplichtige beoogde bouw- of sloopwerkzaamheden moet altijd een risicomatrix worden opgesteld (Bbl art. 7.5a lid 1).

Afhankelijk van de uitkomst moet een “veiligheidscoördinator directe omgeving” worden aangesteld en een bouw- of sloopveiligheidsplan worden opgesteld (Bbl art. 7.5a lid 2).

### - **Omgevingsplanactiviteit**

Voor diverse ruimtelijke activiteiten (bouwen, kappen, veranderen gebruik etc.) blijft een omgevingsvergunning nodig. De aanvraag hiervoor moet (volledig) worden getoetst aan het omgevingsplan.

We spreken vanaf 1-1-2024 van een omgevingsplanactiviteit. Onder de Omgevingswet zijn er drie mogelijkheden om hieraan medewerking te verlenen:

- een activiteit waarvoor in het omgevingsplan is bepaald dat het verboden is deze zonder omgevingsvergunning te verrichten en die niet in strijd is met het omgevingsplan (binnenplanse omgevingsplanactiviteit);
- een activiteit waarvoor in het omgevingsplan is bepaald dat het verboden is deze zonder omgevingsvergunning te verrichten en die in strijd is met het omgevingsplan (buitenplanse omgevingsplanactiviteit). Soms moet de raad om advies worden gevraagd. De activiteiten waarvoor dit geldt staan op een door de raad vastgestelde lijst .
- een projectbesluit. Dit is een instrument voor waterschappen, provincies en het rijk en bedoeld om complexe projecten mogelijk te maken.

### Beoordelingsregels

Voor de binnenplanse omgevingsplanactiviteit gelden de beoordelingsregels in het omgevingsplan.

Dit staat in artikel 8.0a, lid 1 van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). In de bruidsschat voor het omgevingsplan staan al beoordelingsregels voor diverse activiteiten. Ook in gemeentelijke verordeningen die op termijn in het omgevingsplan moeten, kunnen beoordelingsregels voor binnenplanse omgevingsplanactiviteiten staan.

Het begrip “afwijken” komt in de Omgevingswet niet terug. Bij strijdigheid met het omgevingsplan is sprake van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Wij beoordelen deze aanvragen vanuit een ‘Ja, mits’ houding en:

- met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (artikel 8.0a, lid 2 Bkl);
- de instructieregels voor het omgevingsplan uit hoofdstuk 5 Bkl;
- de instructieregels van de provincie voor het omgevingsplan;
- eventuele instructiebesluiten van Rijk en provincie.

Kan de gewenste ontwikkeling alleen worden toegelaten door het vaststellen van een wijziging van algemene regels voor andere locaties in het omgevingsplan, dan is de vergunning technisch niet vergunbaar. In die situatie is een wijziging van het omgevingsplan nodig.

Opnemen in omgevingsplan

Een omgevingsvergunning 'buitenplanse omgevingsplanactiviteit' moet binnen een periode van 5 jaar worden opgenomen in het omgevingsplan.

#### **- Activiteit Uitvoeren van werk( zaamheden )**

Een omgevingsvergunning voor de activiteit 'werk of werkzaamheden uitvoeren' (voorheen aanlegvergunning) is opgenomen in het omgevingsplan en geeft toestemming om in gebieden met landschapelijke, archeologische of cultuurhistorische waarden onder andere wegen aan te leggen, sloten te graven of dempen of bomen te planten of rooien. De bedoeling is het aangewezen gebied te beschermen tegen ongewenste ontwikkelingen. In het omgevingsplan staat wanneer een vergunning nodig is en wat daarvoor de toetsingscriteria zijn.

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.

#### **- Activiteit Brandveilig gebruik bouwwerk**

Voor het brandveilig gebruik van een bouwwerk geldt een meldingsplicht. De regels waaraan moet worden getoetst staan in de afdelingen 6.1 en 6.2 Bbl. Meldingen worden voor advies voorgelegd aan de VRD.

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 Bbl volledig gedaan.

De gemeente kan in bijzondere gevallen in het omgevingsplan maatwerkregels stellen over de meldingsplicht voor het brandveilig gebruik van een bouwwerk.

De Omgevingswet bevat geen definitie voor brandveilig gebruik van een bouwwerk. Bij het gebruiken van een bouwwerk moet je aan de regels voor brandveilig gebruik voldoen. Het gebruiken van het bouwwerk valt dus onder de activiteit 'het brandveilig gebruik van een bouwwerk'.

#### **- Monumentenactiviteit**

De omgevingsvergunning voor monumenten (wijziging) vergt bijzondere aandacht om te voorkomen dat onomkeerbare schade wordt toegebracht aan gemeentelijk-, provinciaal- en rijks- cultuurhistorisch erfgoed.

Bij rijksmonumenten is, afhankelijk van de aard van de activiteiten en de impact die ze op het monument hebben, advies en instemming vereist van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Dit advies wordt namens de minister uitgebracht door de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, waarbij eventueel door deze rijksdienst gestelde voorwaarden onverkort in de omgevingsvergunning worden overgenomen.

Verbouwplannen betreffende gemeentelijke en provinciale monumenten worden voorgelegd aan een door de raad hiervoor ingestelde commissie. Bij gemeentelijke monumenten vindt er ook een toets aan het omgevingsplan plaats.

#### **- Sloopactiviteit**

De rijksregels voor de sloopactiviteiten staan in hoofdstuk 7 van het Bbl. Er is geen vergunning nodig, maar er geldt wel een meldings- en informatieplicht en een toetsing aan het omgevingsplan.

Eventueel kan de gemeenteraad ervoor kiezen om in het omgevingsplan een vergunningplicht voor de activiteit 'slopen' te introduceren.

Voor een beperkt aantal sloopactiviteiten is melden niet verplicht. Die staan in artikel 7.10 Bbl.

De lijst met aan te leveren gegevens en documenten en de meldingsprocedure met termijnen staan in de artikelen 7.11 en 7.12 van het Bbl.

Maatwerkvoorschrift

Bovenop de sloopmelding kan het bevoegd gezag maatwerkvoorschriften voorschrijven (artikel 7.14 Bbl).

#### **- Flora- en fauna- en Natura 2000-activiteit**

De Wet natuurbescherming gaat over gebiedsbescherming, soortenbescherming en bescherming houtopstanden. De Wet natuurbescherming gaat op 1-1-2024 over in het stelsel van de Omgevingswet. Daarmee wordt het belang van natuur als integraal onderdeel van de fysieke leefomgeving geregeld.

Beleidsmatig ziet ecologie op natuurwaarden in gebieden, flora en fauna, bomen, landschap, landschapselementen en groenstructuren. Ecologie raakt sterk aan bodem, water en klimaat.

Onder de Omgevingswet wijzigt de naamgeving van handelingen die betrekking hebben op natuur: ontheffingen en zogenoemde natuurvergunningen heten straks omgevingsvergunning. Er is niet langer sprake van één integrale vindplaats voor alle natuurbeschermingsregels. De meeste artikelen uit de Wet natuurbescherming en het onderliggende Besluit natuurbescherming krijgen een plekje in de verschillende AMvB's onder de Omgevingswet. Dat zijn het Bbl (stikstof), het Omgevingsbesluit (bevoegd gezag), het Bkl (onder andere instructie- en beoordelingsregels) en het Bal (vrijstellingen).

#### Bevoegd gezag

De provincie is meestal het bevoegd gezag voor een aanvraag die alleen gaat over een flora- of fauna-activiteit of Natura 2000-activiteit.

Artikel 5.12 Omgevingswet wijst het college aan als beslissend bestuursorgaan op aanvragen omgevingsvergunning die betrekking hebben op meer dan één activiteit, tenzij bij AMvB een ander betrokken bestuursorgaan wordt aangewezen.

Artikel 4.6 Omgevingsbesluit noemt de activiteiten waarvoor GS beslissingsbevoegd zijn. Dit betreft onder andere een enkelvoudige of meervoudige aanvraag voor een Natura 2000-activiteit of een flora- en fauna-activiteit, die niet is aangewezen in artikel 4.12, tweede en derde lid.

Artikel 4.12 Omgevingsbesluit wijst de Minister voor Natuur en Stikstof aan om te beslissen op een enkel- of meervoudige aanvraag die van nationaal belang is.

De flora- en fauna-activiteit heeft vaak een relatie met een andere activiteit, zoals een bouwactiviteit, sloopactiviteit of kappen van een boom. In dat geval is de gemeente het bevoegd gezag en is advies en instemming nodig van:

- GS voor het deel van de aanvraag dat gaat over de flora- en fauna-activiteit of Natura 2000-activiteit zonder nationaal belang (artikel 4.25 Omgevingsbesluit).
- de minister van LNV voor het deel van de aanvraag dat gaat over de flora- en fauna-activiteit of Natura 2000-activiteit van nationaal belang (artikel 4.31 Omgevingsbesluit).

Onder de Omgevingswet kunnen activiteiten ook afzonderlijk worden aangevraagd. Bijvoorbeeld een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit en een omgevingsvergunning flora en fauna-activiteit.

#### Uitzondering vergunningplicht

Natura 2000-activiteiten zijn meestal aangemerkt als vergunningplichtig, maar er zijn ook gevallen waarvoor op grond van (hoofdstuk 11 van) het Bal of de Omgevingsregeling deze vergunningplicht niet geldt.

Voor flora- en fauna-activiteiten kan een vergunningplicht gelden. In (hoofdstuk 11 van) het Bal en de Omgevingsregeling zijn zowel vergunningplichtige als vergunningvrije gevallen aangewezen.

#### Beoordeling aanvraag

Bij aanvragen omgevingsvergunningen moet worden gekeken naar effecten van de aanvraag op ecologische aandachtspunten. De casemanager maakt een inschatting of ecologie aan de orde is en ecologisch advies moet worden gevraagd dan wel deze adviseur moet worden betrokken bij de intake- en/of de omgevingstafel. Sommige zaken zijn wettelijk geregeld, andere beleidsmatig, weer andere zijn nog niet geregeld. Dit beleid zal de komende jaren verder ontwikkeld worden.

Ecologie, en zeker beschermde soorten, zitten bijna overal, zowel in natuurgebied, in agrarisch gebied als in de bebouwde omgeving. Het is echter ondoenlijk alle aanvragen te (laten) toetsen op ecologie. Eventuele kosten voor ecologisch onderzoek zijn voor kleine aanvragen/particuliere initiatieven buitenproportioneel vergeleken met de kosten van de (ruimtelijke) ingreep waarvoor de vergunning benodigd is. Dit speelt onder andere bij het verduurzamen/na-isoleren van woningen.

Voor dit soort activiteiten willen wij een soortenmanagementplan opstellen. Een soortenmanagementplan bevat een natuuronderzoek/ecologisch onderzoek en een maatregelenplan dat wordt opgesteld op basis van de resultaten van het onderzoek. Het soortenmanagementplan geeft inzicht, bijvoorbeeld in beschermde gebouw bewonende soorten in Assen en de instandhouding ervan. Een soortenmanagementplan kan ook worden opgesteld voor niet gebouw bewonende soorten, maar doorgaans gaat het over gebouw bewonende soorten.

Op basis van dit plan kan een gebiedsgerichte ontheffing op grond van de Omgevingswet worden verkregen. Dit scheelt tijd en (onderzoeks-)kosten bij (ver)bouwprojecten.

Onder de Omgevingswet wordt het soortenmanagementplan in de vorm van een programma vastgesteld. Het maakt duidelijk welke flora- en fauna-activiteiten van de vergunningplicht zijn vrijgesteld.

Ook in het omgevingsplan kunnen (omgevings)waarden/doelstellingen op het gebied van natuur en landschap worden opgenomen. De komende jaren zal steeds duidelijker worden hoe het natuur-/ecologisch beleid zich in de gemeente Assen ontwikkelt.

Zolang er nog geen gemeentelijk toetsingskader voor de beoordeling van aanvragen is vastgesteld, zullen wij ecologische aandachtspunten als aanbeveling meegeven tijdens het verkennen van het initiatief.

Bij onderstaande aanvragen, niet zijnde kleine particuliere initiatieven, is een ecologische beoordeling van belang:

- Aanvragen volledige sloop of sloop van een flink deel van de buitenkant van een gebouw;
- Complexe bouwaanvragen, zowel strijdig als niet strijdig gebruik;
- Aanvragen in het landelijk gebied/agrarisch gebied;
- Herontwikkeling in stedelijk gebied;
- Aanvragen aanleg- en kapvergunning.

#### **- Activiteiten o.g.v. een verordening**

Onder de Omgevingswet bestaat de verplichting om voor het gehele gemeentelijke grondgebied een omgevingsplan vast te stellen waarin regels over de fysieke leefomgeving zijn opgenomen.

In een aantal gemeentelijke verordeningen staan regels over de fysieke leefomgeving. Het Omgevingsbesluit (artikel 2.1) bepaalt welke regels van de bestaande gemeentelijke verordeningen naar het omgevingsplan moeten. Het gaat bijvoorbeeld om regels over het kappen van bomen, het maken of aanpassen van inritten, het aanbrengen van handelsreclame in de algemene plaatselijke verordening of een andere gemeentelijke verordening.

Uiterlijk 31 december 2031 moeten deze regels zijn ondergebracht in het omgevingsplan. Ze maken dus geen onderdeel uit van het tijdelijk omgevingsplan dat van rechtswege op 1 januari 2024 ontstaat.

In de provinciale omgevingsverordening is onder andere de vergunningsplicht vastgelegd voor het aanpassen van een provinciaal monument (eveneens beoordeling door de CRKC) of het aanpassen of maken van een uitweg. Als de vergunningsplicht geldt vanuit een provinciale omgevingsverordening, dan wordt de gemeente om advies gevraagd door de provincie.

In de betreffende verordening zijn de weigeringsgronden gesteld voor de vergunningsplichtige activiteit.

## Bijlage 5 Handhavingsstrategie

In de handhavingsstrategie geven wij aan op welke wijze en met de inzet van welke instrumenten de gestelde doelen en naleving van wet- en regelgeving te bereiken. De handhavingsstrategie bestaat uit de volgende onderdelen:

- Toezichtstrategie;
- Sanctiestrategie;
- Gedoogstrategie.

### - Basiswerkwijze

Bij het uitvoeren van de handhavingsstrategie gaan wij uit van het “passend interveniëren”, zoals uitgewerkt in de LHSO.

Wij vinden het belangrijk oog te houden voor de betrokken personen bij een handhavingskwestie.

Op het moment dat handhavingsmiddelen worden ingezet, zorgt dit vaak voor extra druk op onderlinge relaties tussen betrokkenen. Het streven is daarom naar een (structurele) oplossing te zoeken door:

- in gesprek te gaan om elkaars belangen en grieven te begrijpen;
- te verkennen welke mogelijke oplossingen er zijn;
- het stimuleren van onderling contact en gesprekken;
- mediation.

Wanneer de desbetreffende situatie daartoe aanleiding geeft, bijvoorbeeld wanneer er sprake is van gevaarstelling of waarbij de overtreder niet bereid is om tot een oplossing te komen, dan zullen de hierna beschreven handhavingsstrategieën worden ingezet.

### - Landelijke handhavingsstrategie omgevingsrecht

Met de komst van de Omgevingswet is de landelijke handhavingsstrategie herzien en omgezet naar landelijke handhavingsstrategie Omgevingswet (LHSO landelijke-handhavingsstrategie-omgevingsrecht-lhso-definitief (1).pdf). Deze is 12 oktober 2022 in het Bestuurlijke Omgevingsberaad vastgesteld. De bedoeling van de strategie is een landsbrede toepassing (meer uniform optreden/handhaven) door bevoegde gezagen, omgevingsdiensten, landelijke inspecties, politie en OM.

Wij stellen de LHSO vast als onderdeel van deze U&H-strategie. Bij het inzetten van handhavingsacties is de LHSO het afwegingsinstrument dat aangeeft hoe van bevinding naar een passende interventie te komen.

Onze lokale, bestuurlijke afwegingsruimte zit in de keuzes over toezichtprioriteiten en de manier van toezicht houden, maar niet in het toepassen van de LHSO. Wij kijken hiervan alleen af, indien dit aantoonbaar effectiever is.

De LHSO is breder dan het opleggen van sancties naar aanleiding van overtredingen. Van een passende interventie kan ook sprake zijn tijdens het toezicht of wanneer omstandigheden aanleiding geven om van (bestuurlijk) handhaven af te zien. Daarmee raakt de LHSO ook aan de toezicht- en gedoogstrategie.

### Keuzestrategieën

Vanwege de breedte van het omgevingsrecht is de LHSO naar zijn aard algemeen. Er is ruimte om aan de LHSO domeinspecifieke strategieën (bv voor bouwregels en erfgoedregels) toe te voegen. Wij hebben ervoor gekozen om voor de handhaving van bouwwerken gevolgklasse 1 een deelstrategie toe te voegen. Deze deelstrategie is uitgewerkt op pagina 51.

### - Risicogestuurd werken: doorwerking prioriteiten bij toezicht en handhaving

Aan de hand van de resultaten van de risicoanalyse in bijlage 1 en de prioriteitstelling in hoofdstuk 3 werken wij ook bij toezicht en handhaving risicogestuurd.

Door het stellen van prioriteiten is niet gezegd dat geen aandacht wordt besteedt aan domeinen of activiteiten met een lagere prioriteit. Echter de wijze waarop het toezicht en de handhaving worden uitgevoerd, verschilt qua frequentie en intensiteit van toezicht en inzet van mensen en middelen.

Wij handhaven op de volgende wijzen:

#### 1. Actief

Systematisch en op een gestructureerde wijze op basis van bestaande dan wel toe te delen capaciteit. Er wordt gehandhaafd om mogelijke overtredingen tegen te gaan.

#### 2. Passief/reactief

Alleen indien uit een klacht, incidentmelding of handhavingsverzoek rechtstreeks een vermoeden bestaat dat regels worden overtreden. Indien van deze signalen geen sprake is, blijft het toezicht op deze domeinen/activiteiten achterwege.

#### 3. Thematisch, projectmatig

Op basis van een vastgesteld en geprioriteerd thema of voor een bepaald project worden gerichte controles uitgevoerd op de naleving van de betreffende voorschriften. Dit zal zich met name voordoen



als het vermoeden bestaat dat binnen een bepaald domein of een bepaald gebied regels vaker worden overtreden en dit als bestuurlijk speerpunt wordt aangewezen.

### **Toezichtstrategie**

De term 'toezicht' wordt vaak zowel in brede als in engere zin gebruikt. In brede zin is het de overkoepelende term voor al het inspectiewerk in combinatie met 'handhaving'. In engere zin bedoelt men het concrete werk van een toezichthouder. Speciaal daarvoor door het bevoegd gezag aangewezen toezichthouders zijn belast met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift.

Toezicht zorgt voor een belangrijk preventief effect. Bij toezicht voeren we een controle uit, ook zonder dat we een overtreding vermoeden of daarvan weten. We kunnen een bezoek aan een activiteit, een bedrijf, een locatie, een bouwwerk of een persoon brengen.

In deze Toezichtstrategie geven we aan welke vormen van actief, passief en thematisch/projectmatig toezicht wij in Assen inzetten en waar de prioriteit ligt bij de uitoefening van het toezicht op:

#### **- Veiligheid**

Bij veiligheid gaat het om (bouwgerelateerde) risico's, die mensen in hun fysieke leefomgeving lopen, zoals constructieve-, brand-, gebruiks-, omgevings- en sociale veiligheid.

#### **- Duurzaamheid**

Bij duurzaamheid gaat het om verantwoord omgaan met energie en grondstoffen door het toepassen van energiebesparende maatregelen en gebruik van duurzame materialen in de bouw.

#### **- Gezondheid**

Bij gezondheidsrisico's gaat het over het fysiek en geestelijk welbevinden en de invloed daarop door geluid, vocht, luchtverversing, toevoer van verbrandingslucht en afvoer van rookgassen, beperking van de aanwezigheid van schadelijke stoffen.

#### **- Omgevingskwaliteit**

Bij omgevingskwaliteit gaat het om de belevings-, gebruiks- en toekomstwaarde van de fysieke leefomgeving door het beperken en /of voorkomen van aantasting van cultureel erfgoed, architectuur, stedenbouw, landschap, natuur, beleving en identiteit.

### **WIJZE VAN TOEZICHT**

#### **Bouwtoezicht onder de Wkb**

In basis houden we bij inwerkingtreding van de Wkb geen toezicht meer op de bouwtechnische kwaliteit van de te bouwen bouwwerken die vallen onder gevolgklasse 1

#### **Vergunning en melding gericht toezicht ( aanbodgestuurd )**

Betreft toezicht op handelen zonder of in strijd met een omgevingsvergunning dan wel afgehandelde melding voor de activiteit bouw, erfgoed of sloop

#### **Programmatisch toezicht**

Betreft toezicht op handelen in strijd met meldingen brandveilig gebruik of meldingen brandveiligheid bestaande bouw

#### **Thematisch/projectmatig toezicht ( informatiegestuurd )**

Betreft toezicht op bestuurlijk bepaalde speerpunten (thema, branche of gebied)

### **PRIORITEIT**

Indien wij menen dat de risico's in of rondom een bouwwerk onvoldoende worden geborgd, dan kunnen wij tijdens de uitvoering van (een bepaald onderdeel van) de bouw over gaan tot risicogericht toezicht. Er moet in dat geval sprake zijn van of gerede vermoedens van ontoelaatbare risico's voor de omgevingsveiligheid en veiligheid van het bouwwerk en/of risico op schade aan de leefomgeving, de volksgezondheid en natuur

Het toezicht is intensief op uitvoering van vergunningen bij bouwactiviteiten betreffende:

- kamerverhuur;
- logiesgebouw, restaurant, café, horeca

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 waarin de frequentie en diepgang van het toezicht vast ligt.

Periodiek vinden controles op brandveiligheid plaats. Bij onderstaande functies is er jaarlijks toezicht op de meldingen brandveiligheid:

#### **Woonfunctie in**

- Verzorgingstehuis
- Seniorencomplex

#### **Industriefunctie**

- Fabriek >100 personen
- Opslag gevaarlijke stoffen

#### **Onderwijsfunctie**

- School (leerlingen < 12 jaar)
- School (leerlingen > 12 jaar)

Hierbij wordt gebruik gemaakt van de toezichtprotocollen.

Er vinden jaarlijks geclusterde controles plaats bij seniorencomplexen waarvoor geen melding brandveilig gebruik noodzakelijk is.

Betreft toezicht op bestaande bouw en mogelijk illegale activiteiten (strijdig gebruik, bouw, bewoning, aanleg etc.) vanwege opeenstapeling van in reactie op geclusterde klachten of incidentmeldingen

Aanleidingen kunnen ingegeven zijn door politieke keuzes, landelijke incidenten of een bepaald aantal signalen (meldingen/klachten) in bijvoorbeeld een bepaalde wijk. Er vinden jaarlijks geclusterde controles plaats bij locaties waar studenten en arbeidsmigranten (illegaal) worden gehuisvest.

#### **Signaaltoezicht**

Betreft toezicht in reactie op signalen (waarnemingen toezichthouders, collega's, ketenpartners, incidentmeldingen) over vermoedelijk met wet- en regelgeving strijdige situaties.

Anonieme signalen worden in principe niet in behandeling genomen, tenzij zonder uitgebreid onderzoek 'buiten' duidelijk is dat de veiligheid of een monumentale status (onomkeerbare situatie) in geding is.

#### **Signaaltoezicht**

Betreft toezicht in reactie op verzoeken om handhaving.

Bij bedrijfsmatige activiteiten waar dit niet is toegestaan (woonwijken) informeren wij inwoners via de website en het lokale blad over de mogelijkheden met betrekking tot bedrijf aan huis.

Geweigerde en buiten behandeling gelaten aanvragen controleren wij periodiek op eventuele illegale bouw.

Tijdelijke omgevingsvergunningen controleren wij periodiek na afloop van de instandhoudingstermijn.

Signaal wordt inhoudelijk beoordeeld. Is sprake van: Acut gevaar voor veiligheid en/of gezondheidsrisico, dan wordt toezicht direct opgepakt; Geen acut gevaar, maar wel prioriteit, dan wordt de controle binnen een week ingepland. Geen acut gevaar en geen prioriteit dan wordt de melding enkel opgepakt als hier (eventueel door een opstapeling van soortgelijke meldingen) aanleiding toe is. Dit wordt dan projectmatig opgepakt.

De onder c. bedoelde signalen analyseren we 1x per jaar en hiervoor formuleren we in het uitvoeringsprogramma een specifiek project. Deze specifieke projecten baseren we op informatie die wij continu verzamelen over eventuele risico's voor de veiligheid en gezondheid in of op bepaalde gebieden/thema's/onderwerpen.

Anonieme handhavingsverzoeken worden in principe niet in behandeling genomen, tenzij zonder uitgebreid onderzoek 'buiten' duidelijk is dat de veiligheid of een monumentale status (onomkeerbare situatie) in geding is. Betreft het signaal een handhavingsverzoek dan wordt een controle tijdig ingepland, zodat binnen 8 weken een besluit kan worden genomen.

Voldoet het verzoek niet aan de vereisten voor een aanvraag in de Awb, dan bieden we eerst de mogelijkheid tot aanvulling. Wordt hiervan geen gebruik gemaakt dan behandelen wij het verzoek als een signaal, zoals hierboven aangegeven.

### **Uitwerking in uitvoeringsprogramma**

De bovengenoemde wijzen van toezicht worden uitgewerkt in het jaarlijks uitvoeringsprogramma. Daarbij kunnen controles zowel aangekondigd als onaangekondigd plaatsvinden. De bevindingen van de toezichthouder worden schriftelijk vastgelegd. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van de VTH-applicatie (CLO).

### **Werkwijze voorbereiden, uitvoeren en rapporteren**

De werkprocessen met de stappen voorbereiding van een toezichtsbezoek, de feitelijke uitvoering, de rapportage van het toezichtbezoek en hercontroles zijn verder uitgewerkt in het proces "Controle uitvoeren" in CLO.

### **Sanctiestrategie**

Wanneer tijdens het toezicht een overtreding wordt geconstateerd dan start de handhaving.

De handhaver gebruikt de interventiematrix uit de LHSO en weegt de ernst van de bevinding/overtreding, het gedrag van de overtreder en de feiten en omstandigheden van de situatie af. Dit is verder uitgewerkt in de LHSO (LHSO najaar 2022 vastgesteld (pdf, 957 kB)).

#### **- Minnelijke handhaving**

Zoals wij eerder bij de uitgangspunten al hebben aangegeven, heeft preventie de voorkeur boven repressie. Onze insteek is het ongedaan maken van overtredingssituaties door een toezichthouder het gesprek aan te laten gaan met een overtreder. De toezichthouder en jurist stemmen af over het eventueel mondeling waarschuwen of versturen van een waarschuwingsbrief.

In het gesprek informeert de toezichthouder overtreders over hoe zij de overtreding ongedaan kunnen maken, de te volgen procedure en de benodigde medewerking van de gemeente. Ook de termijnen die daarvoor worden gegund en mogelijke sancties zijn onderwerp van gesprek.

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. Dit kan ook een langdurig proces betreffen waarbij meerdere malen wordt overlegd met overtreders over het beëindigen van ongewenste situaties;
  - niet aan de orde in situaties waarin legaliseren of gedogen is aangezegd.
- Lukt het niet om tot beëindiging van een overtreding te komen dan is de volgende stap het inzetten van repressieve handhavingsinstrumenten.

## - Repressieve handhaving

De volgende vormen van repressieve handhaving zijn te onderscheiden:

Categorie	Sanctie
Herstelsancties	Last onder dwangsom
	Preventieve last onder dwangsom
	Last onder bestuursdwang
	Tijdelijk stilleggen
	Intrekken, beperken en schorsen van vergunningen/ontheffingen
Bestraffende sancties	Bestuurlijke boete
	Schorsen of tijdelijk intrekken vergunning
Strafrechtelijke handhaving	Bestuurlijke strafbeschikking
Privaatrechtelijke handhaving	Hanteren van eigenaarsbevoegdheid
	Gebruik van privaatrechtelijke overeenkomst
	Actie uit onrechtmatige daad

In beginsel maken wij bij de handhaving gebruik van het bestuursrechtelijk instrumentarium dat wij op grond van de Gemeentewet kunnen inzetten. De keuze voor bestuursrechtelijke handhaving houdt in dat wij bij voorkeur de overtreding en gevolgen daarvan ongedaan willen maken en een rechtsconforme situatie willen bereiken.

Lukt het niet om via een op herstel gerichte interventie de overtreding ongedaan te maken en/of verdere overtreding dan wel herhaalde overtreding te voorkomen, dan kan een bestraffende of strafrechtelijke sanctie worden overwogen. Deze sancties zijn gericht op leedtoevoeging en kunnen naast een herstelsanctie worden opgelegd.

Door de beginselkeuze voor bestuursrechtelijke handhaving is de samenwerking met de strafrechtelijke partners nog niet zo groot. Er is een beweging zichtbaar naar meer strafrechtelijke handhaving en het opleggen van bestuurlijke boetes. Ook in de LHSO komt de samenloop tussen bestuursrechtelijk – en strafrechtelijk handhaven nadrukkelijker in beeld. In bepaalde situaties/gevallen (bijvoorbeeld onherstelbare schade bij illegale verbouw monumenten en recidivisten) kan het toepassen van het strafrecht in aanvulling op bestuursrechtelijke handhaving meerwaarde hebben. Daarom willen wij hiernaar in 2024 samen met de strafrechtelijke partners een verkenning doen.

De LHSO wordt sinds mei 2023 ondersteund met de Leidraad handhavingsacties en begunstigingstermijnen (pdf, 1.1 MB) en Leidraad dwangsombedragen en begunstigingstermijnen versie mei 2023 (Excel) (xlsx, 134 kB). De leidraad benoemt veel voorkomende overtredingen, standaard begunstigingstermijnen en standaard dwangsombedragen. Dit helpt bij het motiveren van de begunstigingstermijn en de evenredigheid van de hoogte van de last. De leidraad is niet juridisch bindend.

### Deelstrategie voor handhaving bouwactiviteiten gevolgklasse 1

De Wkb betekent een groot aantal veranderingen in toezicht bij bouwactiviteiten die vallen onder gevolgklasse 1. De toetsing van en het toezicht op de uitvoering van het bouwplan wordt primair een verantwoordelijkheid van private kwaliteitsborgers.

De gemeente blijft verantwoordelijk voor het toezicht op welstand en bouw- en sloopveiligheid en de handhaving in geval van overtreding.

Het werken met een stelsel van private kwaliteitsborging voor bouwactiviteiten is nieuw in Nederland. Dat dit leidt tot verschuiving in taken en rollen is duidelijk, maar de precieze werking en impact ervan moeten we vooral in de uitvoeringspraktijk gaan ervaren. Daarbij zal de werking van de Wkb zich bewegen tussen:

- een optimaal scenario, waarbij de werking en de uitvoering helemaal verloopt zoals de wetgever heeft beoogd (happy flow):
  - o Alle meldingen zijn tijdig en volledig bij het bevoegd gezag ingediend;
  - o De juiste stukken zijn aangeleverd en compleet;
  - o Een bouwwerk in gevolgklasse 1 wordt gebouwd conform het BBL;
  - o De kwaliteitsborger geeft een verklaring af dat er een gerechtvaardigd vertrouwen is dat het bouwwerk voldoet aan het BBL.
- een suboptimaal scenario, waarbij de uitvoering in de praktijk niet verloopt zoals hierboven beschreven en door de wetgever wordt beoogd (de unhappy flow).

In het optimale scenario is de rol van het bevoegd gezag zeer beperkt. In het suboptimale scenario zal de rol van het bevoegd gezag groter zijn. Daarnaast is de impact ook afhankelijk van de beleidsmatige keuze die het bestuur maakt over de rolneming van de gemeente. Daarbij kan de keuze zijn:

1. Uitgaan van vertrouwen en loslaten

Het niet toetsen en uitoefenen van toezicht op gevolgklasse 1. Er wordt van uitgegaan dat de private partijen hun verantwoordelijkheid nemen. De gemeente vertrouwt erop dat in overeenstemming met de bouwtechnische voorschriften wordt gebouwd, als er wordt gebouwd met toepassing van een instrument voor kwaliteitsborging door de kwaliteitsborger. Eventuele issues en problemen tijdens de bouw worden in onderling overleg tussen de initiatiefnemer, aannemer en kwaliteitsborger opgelost, waarbij het uiteindelijke bouwwerk voldoet aan de Bbl.

2. Uitgaan van complementaire rol in nieuwe situatie/ervaring opdoen met nieuwe verantwoordelijkheden In deze meer risicogestuurde benadering met steekproefsgewijs toezicht zijn het publiek toezicht en de controle door de kwaliteitsborger complementair aan elkaar. In specifieke situaties (bv wanneer de veiligheid in het geding is tijdens de bouw) is er ruimte voor toezicht door de gemeente. Uit de parlementaire stukken bij de Wkb en het Bestuursakkoord implementatie en invoering Wkb volgt de voorkeur voor deze benadering.

3. Uitgaan van wantrouwen en controleren

Het toetsen en houden van toezicht, zoals ook al door de kwaliteitsborger wordt gedaan. Dit betekent dubbele taken en taakuitvoering, waar geen legesinkomsten tegenover staan.

In lijn met de bedoelingen van het stelsel voor private kwaliteitsborging kiezen wij in ieder geval de eerste twee jaar na invoering Wkb voor een risicogestuurde benadering met steekproefsgewijs toezicht. Wij willen eerst gevoel krijgen bij wat er in de praktijk speelt. Op basis van een evaluatie in het tweede jaar kunnen wij dan onze beleidskeuze bestendigen dan wel aanpassen.

### Risicogestuurd toezicht bouwactiviteiten gevolgklasse 1

In beginsel houden wij geen toezicht op de bouwtechnische aspecten bij bouwwerken die onder het stelsel van kwaliteitsborging vallen. Wij gaan uit van een gerechtvaardigd vertrouwen dat de kwaliteitsborger zijn taak uitvoert volgens de eisen aan het stelsel en specifiek volgens de regels en werkwijze van het toegepaste instrument.

Er zijn echter een paar uitzonderingen op deze regel, namelijk indien er:

1. bijzondere, locatie omstandigheden/specifieke risico's aanwezig zijn voor het bouwproject;
2. tijdens het toezicht op de omgevingsplanactiviteit door de toezichthouder technische fouten worden geconstateerd die niet door de kwaliteitsborger zijn signaleerd of op basis van meldingen door derden;
3. tijdens de bouw een formulier 'informatieverstreking strijdigheid Bbl' is ingediend en de gemeente zelf wil beoordelen welke vervolgactie zij gaat toepassen.

### In aanvulling op de LHSO hanteren wij bij overtredingen van de bouwregels betreffende gevolgklasse 1 de volgende sanctiestrategie:

Optreden/reactie is afhankelijk van de aard en (potentiële) impact van de overtreding

#### Constatering vooraf

Er is geen bouwmelding gedaan.

Er is wel een bouwmelding gedaan, maar geen OPA aangevraagd/verleend.

Er is een bouwmelding gedaan, maar die is nog niet afgehandeld.

Er is een bouwmelding gedaan en afgehandeld, maar de 4-weken-termijn is nog niet verstreken.

De bouwmelding is gedaan, afgehandeld en de 4-wekentermijn is verstreken, maar er is geen mededeling start bouw gedaan.

#### Tussentijdse constatering

Constatering geen gevolgklasse 1 (bv monument) of treffen gelijkwaardige oplossing

Er wordt gebouwd zonder dat een bouwmelding is gedaan (of een omgevingsvergunning is verleend)

Insteek is dat de bouw wordt gestaakt. Als dat in goed overleg kan, zal geen formele bouwstop worden opgelegd. De gemaakte afspraken worden schriftelijk bevestigd.

Insteek is dat de bouw wordt gestaakt. Als dat in goed overleg kan, zal geen formele bouwstop worden opgelegd. De gemaakte afspraken worden schriftelijk bevestigd.

Als conform de vergunning en melding wordt gebouwd, kan afgezien worden van handhaving. Als dan niet het geval is of er moet nader onderzoek worden gedaan om te controleren of dat het geval is, is de insteek dat de bouw moet worden gestaakt. Als dat kan in goed overleg, kan dat zonder formele bouwstop plaatsvinden. De gemaakte afspraken worden schriftelijk bevestigd.

Als conform de vergunning en melding wordt gebouwd, kan afgezien worden van handhaving. Als dan niet het geval is of er moet nader onderzoek worden gedaan om te controleren of dat het geval is, is de insteek dat de bouw moet worden gestaakt. Als dat kan in goed overleg, kan dat zonder formele bouwstop plaatsvinden. De gemaakte afspraken worden schriftelijk bevestigd.

Tijdens de bouw constateert de toezichthouder dat in afwijking van de vergunning wordt gebouwd of de kwaliteitsborger dat niet aan de technische eisen wordt voldaan

Bij constatering door kwaliteitsborger dat bouwwerk niet onder gevolgklasse 1 valt, hiervan mededeling door aan initiatiefnemer. Deze moet bij de gemeente omgevingsvergunning bouwactiviteit aanvragen. Blijkt na de start dat het noodzakelijk is een gelijkwaardige oplossing toe

Melding afwijking door de kwaliteitsborger	<p>te passen dan moet de kwaliteitsborger zich terugtrekken uit het project en hiervan melding doen bij de gemeente. Er moet alsnog een omgevingsvergunning worden aangevraagd. Gedurende de afhandeling hiervan ligt de bouw stil. Er volgt een formele bouwstop in combinatie met een last onder dwangsom.</p> <p>Als de kwaliteitsborger vaststelt dat er in afwijking van de bouwtechnische eisen wordt gebouwd, wijst hij daar eerst de bouwer op. Als dit niet leidt tot aanpassing door de bouwer (of mogelijk sprake is van een noodsituatie) doet de kwaliteitsborger hiervan melding bij de gemeente. Afhankelijk van de ernst van de melding wordt een informatiemoment opgelegd, of als er sprake is van een onomkeerbare handeling een stopmoment.</p>
Constatering afwijking door toezichthouder	<p>Met de toepassing van de LHSO wordt de sanctie bepaald.</p>
Melding van opdrachtgever of derde	<p>Indien er sprake is van een melding door de opdrachtgever of een derde van mogelijke overtreding van bouwtechnische eisen, dan wordt hiervan melding gemaakt bij de kwaliteitsborger. Deze dient hierop actie te ondernemen en terug te melden wat hij geconstateerd heeft. Deze melding wordt verder afgehandeld conform de alinea 'melding door de kwaliteitsborger'.</p>
<b>Gereedmelding bij gefaseerde ingebruikname</b> Bij grotere bouwprojecten worden woningen veelal in delen opgeleverd.	<p>Vooralsnog hanteren wij als uitgangspunt dat twee weken voor iedere fase van oplevering/ingebruikname een volledige gereedmelding moet zijn gedaan. De opdrachtgever wordt hierover in het voortraject door ons geïnformeerd via informatie op de website of in een persoonlijk gesprek. Dit betekent dat ook per fase een bouwmelding moet zijn gedaan.</p>
<b>Achteraf</b>	<p>Bij de gereedmelding wordt vastgesteld dat niet conform de vergunning is gebouwd of de kwaliteitsborger geeft geen verklaring af dat conform de technische eisen is gebouwd</p>
Geen verklaring kwaliteitsborger	<p>De kwaliteitsborger kan geen verklaring afgeven, omdat het bouwwerk niet is gebouwd volgens de voorschriften. Het bouwwerk mag hierdoor formeel niet in gebruik worden genomen. Afhankelijk van de ernst van de overtredingen wordt bepaald of een handhavingstraject met toepassing van de LHSO wordt opgestart of dat de overtreding wordt geaccepteerd en de opdrachtgever en aannemer dit eventueel via privaatrechtelijke weg moeten oplossen.</p>
Verklaring kwaliteitsborger met uitzondering(en)	<p>De kwaliteitsborger kan een verklaring afgeven dat het bouwwerk met uitzondering van onderdelen voldoet. Het genomen. Afhankelijk van de ernst van de punten wordt bepaald of de opdrachtgever met een eigen kwaliteitsborger de nog resterende punten dient af te bouwen mag hierdoor formeel niet in gebruik worden rond en gereed te melden of dat deze punten wordt geaccepteerd.</p>
Constatering afwijking door toezichthouder	<p>Bij de eindcontrole van de omgevingsvergunning (omgevingsplanactiviteit bouwen) is het mogelijk dat de toezichthouder overtredingen constateert. Dit zal meestal geen reden kunnen zijn om het bouwwerk niet in gebruik te nemen. Met toepassing van de LHSO wordt de sanctie bepaald.</p>

### Niet handhaven

In het algemeen kan worden gesteld dat niet ter discussie staat dat een verbod op ingebruikname aan de orde is als het gaat om tekortkomingen die zien op veiligheids- en/of gezondheidsaspecten. Een reden om niet te handhaven kan zijn, dat wij het disproportioneel vinden, gezien de grootte van het onherstelbaar feit. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij kleine afwijkingen van het Bbl waarbij geen gevaar voor de veiligheid of gezondheid is en het vertrouwen bestaat dat dit alsnog privaatrechtelijk wordt opgelost. Hierbij kijken wij ook naar de risico-analyse in bijlage 1.

In dat geval informeren wij de eigenaar dat het pand niet voldoet aan alle eisen vanuit de wet, maar dat wij het zijn/haar verantwoordelijkheid laten hoe hiermee om te gaan.

Wij kunnen de melding niet accepteren en formeel is het pand niet gereed (verklaring kwaliteitsborger ontbreekt). Echter er is voor ons geen aanleiding een ingebruiknameverbod te handhaven.

Bij het afzien van handhaving bij kleine, niet herstelbare afwijkingen ontstaat een categorie bouwwerken waarbij niet wordt opgetreden tegen het gebruik zonder goedkeurende verklaring van de kwaliteitsborger. Om te beoordelen of van dergelijke afwijkingen sprake is, kan vooralsnog onderstaande jurisprudentie worden aangehouden:

- Er is sprake van een klein verschil. In een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ( ECLI:NL:RVS:2017:3485) van 20 december 2017 ging het om een verschil van 1 centimeter.

- Het verschil is niet of nauwelijks met het blote oog waarneembaar. Daarover bepaalde de Afdeling in haar uitspraak van 17 maart 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:574) dat 'over een lengte van ongeveer 4 meter schuttingspanelen zijn geplaatst die ongeveer 4 centimeter hoger zijn dan de 1 meter hoogte die maximaal is toegestaan, wat met het blote oog nauwelijks waarneembaar is'.
- Derden worden niet in hun belangen geschaad. In een uitspraak van 24 juli 2013 overweegt de Afdeling (ECLI:NL:RVS:2013:455) 'Nu de overtreding slechts bestaat uit deze twee afwijkingen van de bouwvergunning, heeft het college zich in de gegeven omstandigheden in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het treffen van handhavingsmaatregelen ten aanzien van de afwijkingen van de bouwvergunning in dit geval zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden behoort te worden afgezien. Hierbij heeft het college in aanmerking mogen nemen dat de afwijkingen van de bouwvergunning met het blote oog in het vrije veld nauwelijks waarneembaar zijn en dat voorts niet is gebleken dat de belangen van [wederpartij] of de belangen van derden door de afwijkingen van de bouwvergunning worden geschaad'.
- Het ongedaan maken van de overtreding brengt buitenproportioneel hoge kosten met zich mee of zou onevenredig zijn jegens de overtreder. Van handhavend optreden mocht het college afzien omdat dit ertoe zou leiden dat 'ofwel de gehele woning moet worden afgebroken, ofwel de gehele zijmuur van de woning met gemiddeld 15 centimeter moet worden verplaatst'. (ECLI:RVS:2014:3885)

### **Gedoogstrategie**

Gedogen kan alleen op basis van een vastgestelde gedoogstrategie, waarbij het landelijke kader vastligt in de notitie "Gedogen in Nederland" (Kamerstukken II 1996/97, 25 085, 1 en 2) <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-25085-2.html>. Dit beleid is in de loop der jaren met de jurisprudentie van de bestuursrechter (Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State) nader ingevuld. In Assen volgen wij dit gedoogbeleid.

Uitgangspunt van het beleid is dat er in principe niet wordt gedoogd, tenzij sprake is van één van de zeven genoemde uitzonderingssituaties:

1. Overgangperiode;
2. Experiment;
3. Vooruitlopend op een vergunning;
4. Overweging van doelmatigheid;
5. Overgangssituatie;
6. Overmacht- of noodsituatie;
7. Voortkomend uit onvermogen.

Komt gedogen voort uit het onvermogen of uit onwil tot handhaven (regelgeving is slecht uitvoerbaar, handhavende instantie is slecht geëquipeerd, weinig capaciteit, etc.), dan is sprake van impliciet gedogen. Gedogen op laatstgenoemde gronden is onaanvaardbaar.

### **Rechtsbescherming bij gedoogbeslissingen**

Wanneer wij medewerking verlenen om te gedogen, doen wij dit door middel van een gedoogbeslissing. Volgens de jurisprudentie (ABRvS - ECLI:NL:RVS:2019:1356) is de nieuwe lijn voor wat betreft de rechtsbescherming bij gedoogbeslissingen:

- Tegen een gedoogbeslissing kunnen geen bestuursrechtelijke rechtsmiddelen (meer) worden aangewend. Dit betekent echter niet dat een derde machteloos staat ten opzichte van een gedogend bestuursorgaan. Een derde kan immers een verzoek om handhaving indienen bij het bestuursorgaan. De schriftelijke reactie op het verzoek van een belanghebbende om een besluit tot handhaving te nemen is een besluit in de zin van de Awb. Bovendien krijgt de derde met een reactie op het verzoek via een niet-bezwarende weg de gewenste duidelijkheid. Een gedoogbeslissing die op verzoek of ambtshalve is genomen, geeft die duidelijkheid niet. Met een gedoogbeslissing neemt het bestuursorgaan immers nog geen (definitief) standpunt in over de vraag of, hoe en wanneer handhavend zal worden opgetreden. In het bijzonder neemt het bestuursorgaan geen (definitief) standpunt in over de verhouding tussen de belangen van derden en die van de (vermeende) overtreder.
- Tegen de weigering om te gedogen kunnen ook geen bestuursrechtelijke rechtsmiddelen worden aangewend. Wie informatie wil over de vraag of een (voorgenomen) handeling in strijd is met de wet of andere regelgeving, kan informatie vragen bij het bestuursorgaan.
  - o Deze informatie van het bestuursorgaan kan inhouden dat de (voorgenomen) handeling in strijd is met wet of regelgeving. Een dergelijk bestuurlijk rechtsoordeel over de uitleg/gevolgen van rechtsregels is ook geen besluit.

In uitzonderlijke situaties wordt een bestuurlijk rechtsoordeel omwille van de rechtsbescherming gelijkgesteld met een besluit. De algemene lijn in de jurisprudentie is dat het indienen van een verzoek om een vergunning of het afwachten van een besluit omtrent handhaving niet als een onevenredig bezwarende weg kan worden aangemerkt om een voor beroep bij de bestuursrechter vatbaar besluit te krijgen.

o Deze informatie van het bestuursorgaan kan ook inhouden dat volgens het bestuursorgaan sprake is van een overtreding, maar dat (vooralsnog) niet tot handhaving zal worden overgegaan zolang betrokkene zich aan bepaalde voorwaarden houdt of anderszins bepaalde voorwaarden niet zijn vervuld.

Is betrokkene het niet eens met het standpunt van het bestuursorgaan dat in strijd met wet of regelgeving wordt gehandeld, of vindt betrokkene dat de mededeling te weinig zekerheid biedt, dan is het aan betrokkene om een aanvraag omgevingsvergunning in te dienen of anderszins de rechtens noodzakelijke toestemming te verkrijgen of een besluit omtrent handhaving uit te lokken of af te wachten. Tegen de weigering van een vergunning of het besluit om handhaving kunnen bestuursrechtelijke rechtsmiddelen worden aangewend. Andersom kan ook een derde hiertegen bestuursrechtelijke rechtsmiddelen aanwenden.

- Tegen de intrekking van een gedoogbeslissing kunnen ook geen bestuursrechtelijke rechtsmiddelen worden aangewend. De intrekking is immers nog geen besluit tot handhaving en met de intrekking staat niet zonder meer vast dat, hoe en wanneer handhavend zal worden opgetreden. Tegen een mogelijk handhavingsbesluit staat voor de tot dan toe gedoogde wel een rechtsmiddel open.

#### Gedogen beperken in omvang en/of tijd

Gedogen is slechts aanvaardbaar zolang en voor zover de betreffende uitzonderingssituatie zich voordoet. Zodra de gedoogtermijn is verstreken of er andere omstandigheden zijn die de gedoogsituatie doen beëindigen, wordt overgegaan tot handhaving. De noodzaak om te gedogen kan worden weggenomen door de situatie te legaliseren. Is (tijdelijke) legalisering van de overtreding mogelijk, dan verdient dit altijd de voorkeur boven gedogen. De situatie mag slechts tijdelijk worden gedoogd. Dit betekent dat er een duidelijke eindtermijn moet worden genoemd. De totale tijdspanne waarover wordt gedoogd, moet zo kort mogelijk zijn.

#### Afstemming met handhavingpartners

- Interne afstemming: Binnen een handhavende organisatie dient een gedoogbeslissing goed afgestemd te worden. Zo zal er binnen een gemeente veelal overleg moeten plaatsvinden tussen milieu, brandweer, ruimtelijke ordening en bouwen, om te voorkomen dat een situatie uit het ene oogpunt zou worden gedoogd terwijl dit op andere gebieden niet mogelijk is.

- Externe afstemming: Indien een situatie hiertoe aanleiding geeft, zoeken wij afstemming met de andere handhavingpartners.

Een afschrift van de gedoogbeslissing wordt gezonden aan de betrokken instanties.

#### Gedoogvoorwaarden

In de gedoogbeslissing nemen wij gedoogvoorwaarden op, zodat duidelijk is onder welke condities wij geen gebruik zullen maken van ons ter beschikking staande bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten. In de beslissing kan worden opgenomen dat de gedoogvoorwaarden gedurende de geldigheidsduur van de gedoogbeslissing kunnen worden aangevuld of gewijzigd. Als één of meerdere gedoogvoorwaarden niet worden nageleefd zullen wij eerst het geprek aangaan over naleving van de gedoogvoorwaarden. Als de situatie daarna niet verandert dan wordt de beslissing tot gedogen ingetrokken en wordt alsnog handhavend opgetreden tegen de overtreding. Dit handhavend optreden zal geschieden overeenkomstig de handhavingstrategie.

## Bijlage 6 Lijst met (bijzondere) lokale omstandigheden

Bij het ontwerpen of uitvoeren van bouwwerken dient er rekening te worden gehouden met bijzondere lokale omstandigheden. Dit zijn in het kader van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen aspecten die door de kwaliteitsborger moeten worden meegenomen in de risicobeoordeling.

Daarnaast zijn er lokale omstandigheden die door de initiatiefnemer moeten worden meegenomen bij het ontwerp en realiseren van een bouwplan. Deze staan voor de invoering van de Omgevingswet in het bestemmingsplan, zijn onderdeel van de bruidsschat of zijn vastgelegd in beleid. Deze omstandigheden kunnen worden opgenomen in het Omgevingsplan of als beleid(regel) worden vastgesteld.

De omstandigheden moeten vooraf bekend worden gemaakt. Tijdens het vooroverleg of overleg over de omgevingsplanactiviteit met de initiatiefnemer zal de gemeente op de lokale omstandigheden wijzen. Daarna is het nog mogelijk om de lokale omstandigheden mee te geven binnen 4 weken na een bouwmelding. De kwaliteitsborger moet deze omstandigheden meenemen in de risicobeoordeling en het borgingsplan van een bouwwerk.

### Een greep uit bijzondere lokale omstandigheden (lokale risico's) die in de gemeente Assen spelen:

Eigenschappen van de bodemgesteldheid

- Gebieden waar sprake is van bijvoorbeeld bodemdaling die gevolgen kunnen hebben voor de fundering. Bij fundering op staal risico's op verzakking en bij fundering op palen tot negatieve kleeft;
- Watervoerende lagen in de ondergrond die mogelijk een risico vormen bij grondgevoerde funderingspalen;
- Aanwezigheid van klei- en grindlagen of keien, waardoor bepaalde paalsystemen niet mogelijk zijn of voorboren noodzakelijk maakt;
- Bouwen in de buurt van mijnen of nabij zout- en gaswinning (rijzen of zakken van de bodem);
- Resten van oude funderingen of andere materialen in de bodem die mogelijk van invloed zijn op de nieuwe fundering;
- Specifieke funderingsconstructies van belendingen (gevoelig voor trillingen en bronbemaling) en die van invloed zijn op de nieuwe fundering;
- De risico's van zwaar heikwerk op belendingen en omgeving.

Overige constructieve risico's

- Hoger of lager bouwen naast belending, waardoor sneeuwophoping op het nieuwe of bestaande bouwwerk kan plaatsvinden.

Andere lokale omstandigheden

- Gebieden die zijn aangewezen als grondwaterbeschermingsgebied, i.v.m. het verbod op gebruik van bepaalde bouwmaterialen;
- Gebieden waar rekening moet worden gehouden met bodemwarmte interferentiezones;
- Gebieden die aangewezen zijn als archeologisch beschermd gebied;
- Gebieden of bouwwerken die gevoelig zijn voor trillingen;
- Gebieden waar hoogspanningsmasten staan en waar sprake is van een vrijwaringszone;
- Gebieden waar een verhoogde geluidsbelasting en daarmee een verhoogde gevel geluidwerendheid geldt;
- Gebieden waar maatregelen moeten worden genomen ten aanzien van de waterhuishouding;
- Gebieden waar de VRD eisen stelt aan de bluswatervoorzieningen;
- Gebieden waar extra aandacht moet zijn voor niet gesprongen explosieven;
- Gebieden waar beperkingen gelden om verstoringen tegen te gaan (bv. voor de Radiotelescoop van Astron bij Westerbork).