

Uitvoerings- en Handhavingsstrategie VTH gemeente Borger-Odoorn 2023 - 2027

Inleiding

Voor u ligt de Uitvoerings- en Handhavingsstrategie VTH (U&H-Strategie) 'Ruimte in ontwikkeling' van de gemeente Borger-Odoorn. Deze strategie beschrijft hoe de gemeente Borger-Odoorn de komende jaren om wil gaan met haar taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving.

Aanleiding

Op grond van de Wet VTH zijn wij als gemeente verplicht om volgens een vaste beleidscyclus, de Big8-cyclus, uitvoerings- en handhavingsbeleid vast te stellen voor onze VTH-taken op het gebied van het omgevingsrecht. In 2017 is door de gemeenteraad het VTH-beleid 2017 vastgesteld. Dit beleid is gebaseerd op de basis die in het daarvoor geldende VTH-beleid van 2011-2015 gelegd was. Het in 2017 vastgestelde beleid is in 2019 aangevuld met enkele outcomes, en is, in verband met de uitgestelde invoering van de Omgevingswet, tweemaal verlengd tot 1 juli 2023. De nieuwe U&H-strategie, die nu voor u ligt, geeft invulling aan de wettelijke plicht van de gemeente om een actueel en vastgesteld beleidsplan te hebben.

Omdat het huidige VTH-beleid gedateerd is, is het nodig dat we ons beleid herijken. Met deze beleidsnota beogen we te voldoen aan deze wettelijke plicht. Daarnaast worden in deze beleidsnota de visie en ambitie van het college ten aanzien van de VTH-taken besproken, en wordt dit vertaald naar doelen, maatregelen en uitvoering.

Totstandkoming

In het VTH-beleid van voorgaande jaren is de basis gelegd voor het beleid dat in deze U&H-Strategie neergelegd is. Het voorgaande beleid is verder ontwikkeld en vormt integraal beleid, waarmee zowel onder het huidige recht als onder de nieuwe Omgevingswet gewerkt kan worden. Verder zijn voor de totstandkoming de hiervoor verantwoordelijke bestuurders en diverse medewerkers van verschillende afdelingen geraadpleegd. Ook is afstemming gezocht met onze ketenpartners.

Omgevingswet

Gedurende de tijd dat deze U&H-Strategie van kracht is, zal de Omgevingswet inwerking treden. Dit betekent dat het nieuwe beleid zowel onder het huidige recht als het nieuwe omgevingsrecht zal gelden. Met deze nieuwe U&H-Strategie zullen we aansluiten bij de terminologie van de Omgevingswet, en zal de Omgevingswet als uitgangspunt genomen worden, waarbij rekening gehouden wordt met de werkwijze onder het 'oude' (nu nog huidige) omgevingsrecht.

Ketenpartners

Voor het uitvoeren van onze VTH-taken, werken we samen met enkele ketenpartners. De belangrijkste hiervan zijn de Regionale Uitvoeringsdienst Drenthe (RUDD), de Veiligheidsregio Drenthe (VRD) en de GGD. De RUDD voert een groot deel van de werkzaamheden uit in zaken waarbij onder andere geur en geluid, bodem en lucht een rol spelen. Er zijn veelvuldig contacten met de RUDD en jaarlijks worden afspraken gemaakt in het jaarprogramma over de door de RUDD uit te voeren werkzaamheden. De VRD voert voor ons onder andere de controles op brandveiligheid in gebouwen uit. Nieuw onder de Omgevingswet is de GGD als ketenpartner, die adviezen gaat geven op het gebied van gezondheid.

Leeswijzer

In hoofdstuk 1 wordt allereerst de U&H-Strategie afgebakend en wordt een korte beschrijving gegeven van de beleidscyclus. Hoofdstuk 2 geeft de visie van de gemeente Borger-Odoorn op onze VTH-taken. In dit hoofdstuk worden tevens onze doelen en ambities (outcomes) geformuleerd. Hoofdstuk 3 gaat in op onze vergunningsstrategie. Hierin wordt onze werkwijze met betrekking tot vergunningverlening in het fysieke domein weergegeven. Hoofdstuk 4 beschrijft de wijze waarop we inzetten op toezicht en handhaving in het fysieke domein. In hoofdstuk 5 wordt een korte beschrijving gegeven van onze taakuitoefening in het sociaal domein. Tot slot wordt in hoofdstuk 6 beschreven op welke wijze we de komende vier jaren willen inzetten op het integraal werken binnen onze organisatie.

1. Reikwijdte en wettelijk kader U&H-Strategie VTH

1.1. Afbakening

De U&H-Strategie VTH, zoals deze voor u ligt, ziet toe op de vergunningverlenings-, toezichts- en handhavingstaken die onder andere voortvloeien uit:

- De Omgevingswet en bijbehorende AMvB's (opvolger van onder andere de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht, het Bouwbesluit en de Woningwet);
- De Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb)
- De Algemene Plaatselijke Verordening (APV) en bijzondere wetten zoals de Alcoholwet, Wet op de Kansspelen en de Wet Basisregistratie Personen.

We hebben ervoor gekozen om alle VTH-taken omtrent activiteiten met mogelijke gevolgen voor de fysieke leefomgeving onder te brengen in deze U&H-Strategie. Dit zorgt ervoor dat de U&H-Strategie zowel onder het 'oude', huidige, recht kan dienen als uitgangspunt, maar ook onder het 'nieuwe' Omgevingsrecht. Hierdoor hoeft de strategie niet tussentijds aangepast te worden.

Het samentrekken van de VTH-taken op deze gebieden in één U&H-Strategie draagt tevens bij aan het integraal werken binnen onze gemeente, om zo bijvoorbeeld ondermijnende criminaliteit eerder en beter op te kunnen sporen of sociale problematiek eerder te kunnen signaleren. Het gaat daarbij weliswaar om taken die gerelateerd zijn aan bijvoorbeeld openbare orde en veiligheid en het sociaal domein, maar er kan op bepaalde gebieden toch raakvlak zijn met vergunningverlening, toezicht en handhaving van de Omgevingswet, de APV of andere bijzonder wetten.

Milieu

Sinds 2014 is vergunningverlening op het gebied van milieu gemandateerd aan de RUDD. De RUDD voert zowel de vergunningverlening, als toezicht en handhaving op het gebied van milieu uit. Het college van burgemeester en wethouders is wel nog steeds bevoegd gezag. De RUDD voert de milieutaken uit voor alle Drentse gemeenten en de provincie Drenthe.

In 2022 heeft de RUDD een eigen U&H-Strategie vastgesteld. Deze strategie is uniform en geldt voor alle bevoegde gezagen waarvoor de RUDD milieutaken uitvoert. De strategie is bij deze beleidsnota gevoegd als bijlage I, en maakt integraal onderdeel uit van deze gemeentelijke U&H-Strategie. Voor zover in deze U&H-Strategie zaken genoemd worden die toezien op milieugerelateerde onderwerpen, wordt dan ook verwezen naar de U&H-Strategie van de RUDD.

Sociaal domein

De gemeente heeft ook taken in het sociaal domein op het gebied van toezicht en handhaving. Deze taken maken formeel geen deel uit van het verplichte deel van de U&H-Strategie, maar zijn voor de volledigheid en vanwege de ambitie om integraal te werken tussen het fysieke domein en het sociaal domein te bevorderen, toch opgenomen.

Integraal werken

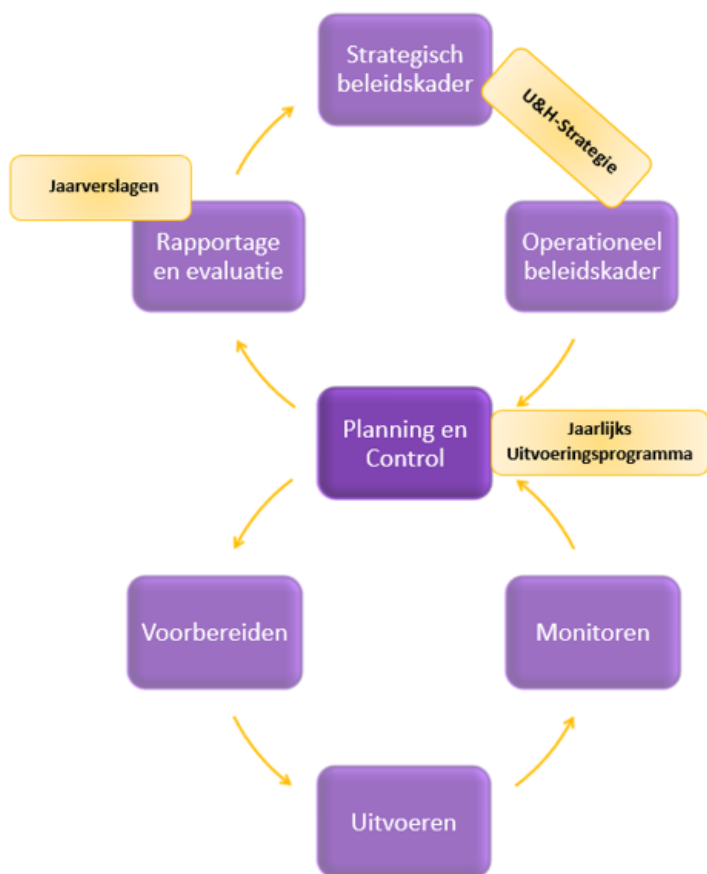
Integraal werken binnen de gemeentelijke organisatie is één van de onderwerpen waar de komende jaren meer aandacht aan besteed gaat worden. Dit is niet alleen een wens vanuit ons als gemeente, maar ook de Omgevingswet gaat uit van een integraal werkende overheid. Door integraal werken één van de speerpunten te maken voor de komende jaren, doen we hier recht aan. In hoofdstuk 6 gaan we nader in op hoe we de komende jaren dit aspect onder de aandacht willen gaan brengen in de organisatie, en op welke wijze we de integraliteit van ons werk willen bevorderen.

1.2. Beleidscyclus

De Omgevingswet vraagt een integrale benadering van vergunningverlening, toezicht en handhaving binnen de fysieke leefomgeving. Hiervoor is het belangrijk om een transparant tot stand gekomen en uitgevoerde U&H-Strategie te hebben. De U&H-Strategie moet volgens een cyclische aanpak uitgevoerd en opgesteld worden en voldoen aan bepaalde procescriteria. Zowel voor als na de inwerkingtreding van de Omgevingswet, zijn deze procescriteria leidend. Deze procescriteria zijn beter bekend als de Big-8.

De Big-8-beleidscyclus is een dubbel plan-do-check-act-proces dat zowel in de beleidsvormende fase, de strategische cyclus, als in de uitvoerende fase, de operationele cyclus, plaatsvindt. Door gebruik te maken van de Big-8-cyclus bij het opstellen, monitoren en evalueren van ons beleid, kan de kwaliteit hiervan gewaarborgd worden.

De gemeente Borger-Odoorn kent drie documenten die in de Big-8-cyclus te plaatsen zijn:



De Big-8-beleidscyclus

1. **De U&H-Strategie:** Op grond van artikel 18.19 van de Omgevingswet, in samenhang gelezen met artikel 13.5 en 13.6 van het Omgevingsbesluit (voorheen artikel 7.23 van het Besluit Omgevingsrecht (hierna: Bor)), zijn gemeenten verplicht een vierjarige U&H-Strategie op te stellen. De U&H-Strategie vormt het vierjarige beleidskader op basis waarvan we onze taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving in de fysieke leefomgeving uitvoeren. Deze strategie geeft invulling aan het strategische en operationele beleidskader. In de U&H-Strategie worden ambities opgenomen in de vorm van parapluthema's waar gedurende de looptijd van de strategie op ingezet gaat worden.
2. **Het jaarlijkse uitvoeringsprogramma:** Jaarlijks wordt het uitvoeringsprogramma opgesteld. Op grond van artikel 13.8 van het Omgevingsbesluit (voorheen artikel 7.3 van het Bor) zijn gemeenten verplicht de U&H-Strategie uit te werken in jaarlijkse uitvoeringsprogramma's. In deze uitvoeringsprogramma's worden de ambities die in de U&H-strategie benoemd zijn, vertaald naar specifieke doelstellingen en acties. De in de U&H-Strategie opgenomen parapluthema's worden toegespitst op specifieke onderwerpen, waar we gedurende dat jaar extra aandacht aan besteden. Hiermee wordt ieder jaar invulling gegeven aan de planning- en controlcyclus.
3. **Het jaarverslag:** Jaarlijks wordt een jaarverslag opgesteld ten behoeve van de rapportage en evaluatie van de uitgevoerde taken. In het jaarverslag wordt teruggeblikt op de realisatie van de in de uitvoeringsprogramma's neergelegde activiteiten.

Kwaliteitscriteria

De gemeente Borger-Odoorn heeft in 2016 de verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving Omgevingsrecht¹ vastgesteld. Deze verordening geeft uitvoering aan de wettelijke opdracht om regels op te stellen over de kwaliteit van de uitvoering en handhaving van het omgevingsrecht. Hierbij dient aangesloten te worden bij de kwaliteitscriteria 2.2, en haar rechtsopvolgers (met ingang van de Omgevingswet wordt deze set in ieder geval vervangen door de kwaliteitscriteria 2.3). De gemeente Borger-Odoorn streeft ernaar om bij de uitvoering van haar wettelijke taken te voldoen aan de

1) Met ingang van de Omgevingswet zal ook deze verordening opnieuw (in gewijzigde vorm) vastgesteld worden.

kwaliteitscriteria. Jaarlijks wordt geëvalueerd of dit het geval is. Deze evaluatie wordt telkens door het college aan de raad gezonden ter informatie.

2. Visie op de gemeentelijke VTH-taken

Een groene leefomgeving met karakter en uitstraling. Dat is wat ons typeert als gemeente. Een aantrekkelijke, schone omgeving vinden we belangrijk. Woon aantrekkelijkheid en leefbaarheid vormen voor ons de belangrijkste waarden in het fysieke domein. We zijn innovatief, maar hebben aandacht voor de kwaliteit van onze omgeving. Dit heeft ons college in het bestuursakkoord 2022-2026 'Samen denken, samen doen' benoemd. Deze visie sluit ook aan bij de waarden die we vanuit onze Cittaslow-status koesteren, en waar we de komende jaren een heldere invulling aan willen gaan geven.

Vergunningverlening, toezicht en handhaving dragen bij aan een veilige, leefbare en gezonde gemeente. Daarnaast ondersteunen deze middelen ons in het nastreven van onze waarden door het stellen van duidelijke regels en door consistent gemeentelijk handelen. Daarbij hebben we oog voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Toezicht en handhaving zijn geen doel op zichzelf. We streven naar optimale naleving van de regels, maar het gaat daarbij vooral om het doel dat we met de regels beogen. Door zoveel mogelijk proactief te handelen proberen we te voorkomen dat zaken escaleren en dat we aan de achterkant moeten handhaven. Maar waar dat nodig is, zullen we dat uiteraard doen. De afgelopen jaren hebben we grote stappen gezet, en we willen de ingeslagen weg de komende jaren vervolgen.

Outcomegericht werken

In 2020 zijn we begonnen met het inzichtelijk maken wat de meerwaarde is van toezicht en handhaving in ons VTH-beleid. Hierbij is gestart met het introduceren van zogeheten 'outcomes'. Deze outcomes vormen de achterliggende doelen die we met ons toezichts- en handavingsinstrumentarium willen bereiken, en kunnen dus ook omschreven worden als onze 'doelen en ambities'. De nadruk ligt hiermee niet meer op de inzet die gepleegd wordt, maar op de uiteindelijke resultaten. De basis die in 2020 is gelegd, willen we de komende jaren verder uitbouwen, zodat we een integrale U&H-Strategie krijgen, waarbij we meer focussen op de doelen die we nastreven.

Toezicht en handhaving impliceren het maken van keuzes. De gemeente is verantwoordelijk voor een omvangrijk takenpakket, waardoor het niet mogelijk is om alle taken evenveel aandacht te geven. Om de beschikbare capaciteit zo optimaal mogelijk te benutten, is het nodig om inzichtelijk te hebben wat vanuit verschillende invalshoeken de wens is en om te bekijken wat onze prioritering is ten aanzien van onze taken.

2.1. Doelen en ambities

In deze paragraaf worden onze doelen en ambities beschreven. Deze doelen en ambities vormen de eerdergenoemde parapluthema's. In de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's worden deze thema's toegespitst op specifieke onderwerpen en daarbij behorende acties. In de jaarverslagen wordt beschreven welke acties daadwerkelijk zijn uitgevoerd in dat betreffende jaar en wordt beschreven welke vorderingen zijn gemaakt om de hieronder gestelde doelen te bereiken.

Voor de komende vier jaren worden de volgende outcomes als uitgangspunt gehanteerd.

1	<p>Een schone, opgeruimde, nette en veilige leefomgeving</p> <p>Doelstellingen bij deze outcome:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Inzetten op proactief toezicht in de gemeente 2. Tegengaan van drugsoverlast en opiumdelicten; 3. Beschermen van de groene infrastructuur binnen de gemeente (door bijvoorbeeld in te zetten op tegengaan van illegale maai of ingebruikname van bermen of groenstroken)
	<p>Indicatoren:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Het aantal MOR-meldingen; – Het aantal handavingszaken met betrekking tot illegaal gebruik van gemeentegrond.
2	<p>Terugdringen van illegale situaties en het bevorderen van het naleefgedrag</p> <p>Het terugdringen van illegale situaties is een breed genomen ambitie. Denk aan illegale kap, illegaal gebruik van gemeentegrond, handelen in strijd met bestemmingsplan, zonder vergunning bouwen, illegaal maaien van gemeentebermen, permanent bewonen van recreatiewoningen et cetera. Ook veiligheid speelt hier een rol (denk bijvoorbeeld aan veiligheid op evenementen, of brandveiligheid van gemeenschappelijke woongebouwen).</p>

	<p>Er zijn drie manieren op basis waarvan het naleefgedrag bevorderd kan worden:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Spontane naleving <ul style="list-style-type: none"> o Het bevorderen van het spontane naleefgedrag van inwoners kan bereikt worden door bijvoorbeeld de inzet van vroegtijdige, effectieve en informatieve communicatie. Ook kan de verbetering van onze dienstverlening hieraan bijdragen, doordat op deze manier informatievoorziening beter op orde is. 2. Naleving door inzet van toezicht <ul style="list-style-type: none"> o Zichtbare toezichthouders en Boa's zorgen ervoor dat het naleefgedrag van inwoners bevorderd wordt. De precieze inzet op het gebied van toezicht en de manier waarop we toezicht houden wordt nader toegelicht in paragraaf 4.1. 3. Naleving door handhavend optreden <ul style="list-style-type: none"> o Wanneer regels niet nageleefd worden, is het nodig om handhavend op te treden. In geval van overtredingen dient dan ook doorgepakt te worden conform de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO). <p>Doelstellingen bij deze outcome:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. (Jaarlijkse) themagerichte aanpak van illegale situaties binnen de gemeente 2. In het geval van overtredingen doorpakken en handhaven conform de LHSO. 3. Inzetten op informatievoorziening voor inwoners over (nieuwe) regels.
	<p>Indicatoren:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Het aantal handhavingszaken (handhaving n.a.v. eigen constatering en verzoeken); - Inzet van toezicht op meldingen.
3	<p>Een aantrekkelijk en gezond ondernemersklimaat</p> <p>Doelstellingen bij deze outcome:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. De regeldruk voor benodigde ontheffingen en vergunningen zo min mogelijk maken voor ondernemers; 2. Malafide ondernemers weren uit de gemeente door inzet van gemeentelijk Bibob-beleid en het verder invoeren van een exploitatievergunningenstelsel, zonder dat de regeldruk voor ondernemers onevenredig hoog wordt;
	<p>Indicatoren:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Het aantal handhavingscasussen door ontbreken van de nodige vergunningen; - Het aantal geweigerde vergunningen op basis van de Bibob-toetsing.
4	<p>Borger-Odoorn als aantrekkelijke woongemeente</p> <p>Doelstellingen bij deze outcome:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Realiseren van nieuwbouwwoningen en flexwoningen; 2. Tegengaan van burenoverlast en -ruzies door inzet van buurtbemiddeling; 3. Inzetten op duurzaamheid bij de bouw van nieuwe woningen en het verduurzamen van energie-onzuinige woningen.
	<p>Indicatoren:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Handhavingsverzoeken tussen burens onderling; - Inzet van buurtbemiddeling.
5	<p>Een goede dienstverlening bij onze vergunningverlening</p> <p>Doelstellingen bij deze outcome:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Een faciliterende houding vanuit de gemeente: kijken naar wat kan in plaats van naar wat niet kan, ook wel het 'ja, mits'-principe. 2. Vergunningaanvragen afhandelen binnen de wettelijke termijnen en andere producten binnen de geldende dienstverlenende termijnen 3. Inzet op goede, toegankelijke, klantgerichte en zorgvuldige dienstverlening en communicatie. 4. Het waarborgen van de rechtszekerheid voor burgers en ondernemers
	<p>Indicatoren:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Het aantal vergunningen dat van rechtswege verleend wordt;

	<ul style="list-style-type: none"> - Het aantal vooroverleggen dat langer dan zes weken duurt; - Het aantal klachten over communicatie of informatievoorziening; - Het aantal geweigerde vergunningen.
6	Een vitale toerisme- en recreatiesector
	<p>Doelstellingen bij deze outcome:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Het terugdringen van permanente bewoning op recreatieparken; 2. Ondersteunen van de recreatiesector; 3. Faciliteren van (culturele) evenementen binnen de gemeente.
	<p>Indicatoren:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Klachten over recreatieparken; - Het aantal permanent bewoonde recreatiewoningen; - Het aantal evenementen binnen de gemeente en het aantal klachten hierover.
7	Stimuleren van integraal werken binnen de gemeente
	<p>Doelstellingen bij deze outcome:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Integrale overleggen over casuïstiek; 2. Voorlichtingen in de organisatie over integrale aanpak van problematiek; 3. Verhogen van de 'awareness' in de organisatie over integrale problematiek.

Hierboven zijn enkele doelstellingen genoemd die onder de outcomes vallen. Dat wil niet zeggen dat ieder jaar evenveel inzet gepleegd wordt op alle doelstellingen. Jaarlijks kan ervoor gekozen worden om op bepaalde onderwerpen meer inzet te plegen dan op andere onderwerpen. Dit is ook afhankelijk van de beschikbare capaciteit op de verschillende onderwerpen, en welk onderwerp op dat moment meer inzet vraagt.

2.2. Monitoring

Het is van belang om te monitoren of onze inzet op de hiervoor genoemde outcomes voldoende effect heeft. Omdat de hiervoor gestelde outcomes parapluthema's zijn, en we in de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's specifieke onderwerpen kiezen waar we dat jaar op inzetten, wordt ook in de uitvoeringsprogramma's beschreven op welke wijze we onze inzet en de effecten hiervan monitoren. In het jaarverslag wordt deze evaluatie gedaan, en kan zo nodig bijgestuurd worden.

3. Vergunningsstrategie

3.1. Vergunning op basis van de Omgevingswet / Wabo

De afgelopen jaren is een stijging te zien in het aantal omgevingsvergunningen (bijvoorbeeld op het gebied van kap, bouwen en strijdig gebruik). Naast de stijging van de aantallen, worden aanvragen steeds complexer en willen initiatiefnemers vaak het maximaal haalbare uit het project halen. Het realiseren van deze wensen past binnen het gedachtegoed van de Omgevingswet, waar het uitgangspunt 'ja, mits' is. Als gemeente hebben wij ons ten doel gesteld om maximaal dienstverlenend te zijn, en hiermee aan te sluiten bij het gedachtegoed van de Omgevingswet.

Deze maatschappelijke ontwikkeling en de ambitie om maximaal dienstverlenend te zijn, betekent voor de praktijk dat aanvragen complexer worden en de doorlooptijden langer. Dit zorgt ervoor dat het een uitdaging is en blijft om binnen de wettelijke beslistermijn een besluit te nemen. Des te meer gaat dit gelden onder de Omgevingswet, waar nog vaker dan onder de Wabo sprake is van aanvragen die vallen onder de reguliere procedure met een beslistermijn van acht weken, welke eenmaal verlengd kan worden met zes weken. Wordt niet tijdig een besluit genomen, dan kan de gemeente op grond van de Awb verplicht worden een dwangsom te betalen aan de aanvrager².

Toetskaders

Voor het behandelen en beoordelen van vergunningsaanvragen hanteren we vaste toetsingskaders en uitgangspunten. De kaders komen voort uit de wet- en regelgeving of gemeentelijk beleid. In ieder geval de volgende wet- en regelgeving is van belang voor het beoordelen van een vergunningaanvraag:

- De Omgevingswet, het Omgevingsbesluit en de Omgevingsregeling;

2) Dit is slechts mogelijk nadat de belanghebbende een ingebrekestelling heeft ingediend, en een laatste termijn van veertien dagen heeft gegeven aan het bestuursorgaan om alsnog tot een besluit te komen, artikel 4:17 Awb.

- o Voorheen: de Wabo, het Bor en de Mor.
- Het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl);
 - o Voorheen: onder andere het Bouwbesluit 2012.
- Het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl);
- Het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal);
- De Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb)
- Het gemeentelijke omgevingsplan;
 - o Voorheen: de verschillende gemeentelijke bestemmingsplannen, welstand en de Bouwverordening en andere verordeningen die onder het omgevingsplan vallen.

Participatie

Nieuw onder de Omgevingswet is het aanvraagvereiste 'participatie'. Dit vereiste stimuleert initiatiefnemers vooraf om meer informatie te verschaffen over de wijze waarop de belangen van belanghebbenden zijn meegenomen en hoe het resultaat daarvan is verwerkt in het plan. Zo kan bijvoorbeeld meer draagvlak verkregen worden in de samenleving voor het plan, of kunnen problemen vooraf opgelost worden.

Indien gegevens omtrent participatie niet volledig zijn of niet aanwezig zijn, is het niet gezegd dat in alle gevallen de aanvraag buiten behandeling gesteld kan worden. Dit is slechts het geval bij buitenplanse omgevingsactiviteiten die door de gemeenteraad zijn aangewezen als 'participatieplichtig'. In die gevallen is het verplicht om te participeren met de omgeving, alvorens een vergunningsaanvraag wordt ingediend. De aanvrager moet in zo'n geval aantonen dat hij aan participatie heeft gedaan. De gemeenteraad heeft ten behoeve hiervan de notitie 'Adviesrecht en Participatieplicht onder de Omgevingswet' vastgesteld, die tegelijk met de Omgevingswet inwerking treedt.

In gevallen die niet aangewezen zijn als 'participatieplichtig' kan de aanvraag niet buiten behandeling worden gesteld indien participatiegegevens ontbreken of niet volledig zijn. In deze gevallen worden de gegevens slechts op algemene uitgangspunten getoetst. Hierbij wordt slechts gekeken of de gegevens aangeleverd zijn en of de gegevens een voldoende beeld geven van de meningen in de omgeving. Op basis van deze gegevens kan het college ervoor kiezen om aanvullend onderzoek te doen.

Het is nog niet te zeggen op welke wijze participatie daadwerkelijk vormgegeven gaat worden. Dit zal in de praktijk nog verder moeten uitkristalliseren. Om een en ander verder uit te werken, worden de komende jaren nadere beleidsnotities opgesteld. Ook is participatie een onderdeel van onze gemeentelijke Omgevingsvisie³.

Het omgevingsplan

Gemeenten hebben tot in ieder geval 2029 van rechtswege een tijdelijk omgevingsplan. Onder dit omgevingsplan vallen onder andere alle geldende bestemmingsplannen en regelgeving met betrekking tot activiteiten binnen de fysieke leefomgeving. Ook de bruidsschat maakt hier deel van uit. Na 2029 zijn gemeenten verplicht om een nieuw omgevingsplan vastgesteld te hebben.

Onder de Omgevingswet is het mogelijk om meer open normen op te nemen in het Omgevingsplan. Hiermee is de mogelijkheid gecreëerd om minder vergunningplichten te hebben en meer zorgplichten of algemene regels te stellen. Door het stellen van deze algemene regels en zorgplichten vinden meer toetsingen achteraf plaats, in plaats van vooraf. Binnen de gemeente Borger-Odoorn wordt de komende jaren gewerkt aan een geheel nieuw omgevingsplan. De mate waarin daarbij gewerkt wordt met open of gesloten normen, zal de komende jaren vorm moeten krijgen.

Vooroverleg

De gemeente Borger-Odoorn zet sterk in op vooroverleg. Initiatiefnemers kunnen met het vooroverleg voorafgaand aan een formele vergunningsaanvraag de haalbaarheid van een plan nagaan. Indien er sprake is van strijd met de wettelijke toetsingskaders, kunnen afwijkingsmogelijkheden bekeken worden. Mede met de Omgevingswet in het achterhoofd wordt een integrale afweging gemaakt om te bezien op welke wijze het initiatief mogelijk gemaakt kan worden. Indien nodig gaat een vergunningverlener ter plaatse kijken.

Risicogestuurd vergunnen

3) Omdat participatie de komende jaren nog nader uitgewerkt moet worden, is in deze U&H-Strategie geen passage opgenomen over hoe we dit willen gaan organiseren, maar wordt verwezen naar de nog op te stellen beleidsregels en de Omgevingsvisie.

Niet iedere vergunningaanvraag heeft een even diepgaande toetsing. Ook niet iedere aanvraag is dan ook even complex. Hoe complex een aanvraag echt is, hangt onder andere af van het aantal en de soort activiteiten die gaan plaatsvinden, maar ook van het effect en het risico op nadelige gevolgen voor de leefomgeving indien wet- en regelgeving overtreden wordt. Dit verschilt per bouwplan, en ook niet ieder bouwwerk of gebouw heeft dezelfde mate van toetsing en controle tijdens de vergunningverlening. Vanuit praktisch oogpunt is het ook niet mogelijk om iedere aanvraag even diepgaand te toetsen aan het Bouwbesluit 2012 (of de opvolger daarvan: het Bbl).

Met het hiervoor genoemde in gedachten, maar ook met het oog op het gedachtegoed van de Omgevingswet, waar uitgegaan wordt van een gedeelde verantwoordelijkheid tussen overheden, bedrijven en burgers voor een veilige, gezonde fysieke leefomgeving, werken we volgens het principe risicogestuurd vergunnen. Door risicogestuurd te vergunnen zetten we onze capaciteit in daar waar de risico's het grootst zijn en waarvoor onze deskundigheid en kennis het meeste nodig is. Met deze werkwijze worden activiteiten met een verlaagd risico minder streng getoetst dan activiteiten met een verhoogd risico.

In de Toetsmatrix Bbl (bijlage II) is vastgelegd op welke wijze bouwplannen getoetst worden. Om het risico van een bouwwerk of een gebouw te bepalen, worden drie bouwwerkcategorieën onderscheiden, te weten categorie A, B en C. Per categorie is aangegeven met welke intensiteit de gemeente een bouwplan in die categorie toetst aan de geldende wet- en regelgeving. Het gaat dan om voorschriften uit het Bbl (nu nog het Bouwbesluit 2012).

Door gebruik te maken van de Toetsmatrix Bbl wordt getracht een eenduidige, consequente, transparante en adequate manier van toetsing te bereiken. De Toetsmatrix Bbl is leidend voor de wijze van toetsing, maar specifieke situaties kunnen vragen om een andere benadering. Er is dan ook altijd ruimte om op basis van kennis en kunde per aanvraag een inschatting te maken of het in de Toetsmatrix bepaalde toetsniveau passend is voor het ingediende bouwplan. In de praktijk betekent dit dat in specifieke gevallen gemotiveerd afgeweken kan worden van hetgeen in de Toetsmatrix is vastgelegd.

3.1.1. Werken volgens de Wkb

Met de Omgevingswet treedt tevens de Wkb inwerking. Met de invoering van deze twee nieuwe wetten wordt een bouwactiviteit feitelijk gescheiden in een technisch gedeelte en een ruimtelijk gedeelte. Dit levert ook twee activiteiten op, te weten de technische bouwactiviteit en de omgevingsplanactiviteit voor een bouwwerk. Er is dus een zogenaamde knip in de vergunning ontstaan.

Gefaseerde invoering van de wet

In de Wkb wordt onderscheid gemaakt in drie categorieën bouwwerken. Het gaat hierbij om gevolgklasse 1 tot en met 3, waarbij gevolgklasse 1 de laagste risicoklasse is, en gevolgklasse 3 de hoogste risico's bevat.

De wet wordt niet meteen ingevoerd voor alle bouwwerken, maar gaat als eerste gelden voor bouwwerken die vallen onder gevolgklasse 1. Afhankelijk van de ervaringen en de evaluatie, volgen vanaf 2025 de bouwwerken in de hogere risicoklassen. Door een gefaseerde invoering van de wet kunnen gemeenten, bouwbedrijven en kwaliteitsborgers stap voor stap ervaring opdoen met de nieuwe wijze van toezicht in de bouw. In de Factsheet 'Wet Kwaliteitsborging voor het Bouwen : Gevolgklassen' van het Ministerie (Bijlage III) is te vinden welke bouwwerken onder gevolgklasse 1 vallen.

Gevolgklasse 1 (eerste fase Wkb)

Onder de Wkb hoeven bouwplannen, die onder *gevolgklasse 1* vallen, bij de vergunningaanvraag geen technische toetsing van de gemeente meer te ondergaan. In deze gevallen is slechts een planologische toets nodig van de gemeente, en wordt de technische toetsing uitgevoerd door een private kwaliteitsborger. Het kan voorkomen dat bepaalde bouwwerken die onder deze gevolgklasse vallen, wel een diepgaande technische toetsing van de gemeente vergen op basis van de Toetsmatrix Bbl. In dergelijke gevallen wordt, voor zover dit al niet is verwerkt in de Toetsmatrix, afgeweken van de Toetsmatrix Bbl, en zal geen diepgaande toetsing uitgevoerd worden door de gemeente. Deze taak is immers belegd bij de private kwaliteitsborger, die gedurende de bouw toetst of het bouwplan voldoet aan de technische vereisten. Het toetsniveau van deze bouwwerken door de gemeente wordt dan ook, in afwijking van de Toetsmatrix Bbl, verlaagd tot een minimaal niveau.

Voor het bouwtechnische gedeelte van een bouwplan geldt onder de Wkb meldingsplicht. Dit betekent dat de initiatiefnemer op verschillende momenten een melding moet doen bij de gemeente. In onderstaande figuur is dit proces schematisch weergegeven:



Het proces van de meldingsplicht onder de Wkb

Bouwmelding

Minstens vier weken voor het begin van de bouwwerkzaamheden moet de initiatiefnemer een melding doen aan de gemeente. De gemeente controleert of de melding compleet is. Het gaat erom dat gegevens zoals naam- en adresgegevens, een beschrijving van het bouwwerk, de kwaliteitsborger, het gebruikte toetsinstrument, de risicobeoordeling en het borgingsplan aangeleverd worden. In de risicobeoordeling dienen locatiespecifieke omstandigheden meegenomen te zijn.

Een inhoudelijke beoordeling van de stukken wordt niet uitgevoerd door de gemeente. Het inhoudelijk controleren van het bouwplan, het in kaart brengen van risico's en de controle tijdens de bouw zijn namelijk de taak van de kwaliteitsborger, en niet meer van de gemeente. De gemeente blijft wel het bevoegd gezag. Dit betekent dat wanneer de kwaliteitsborger constateert dat bepaalde aspecten niet voldoen aan het Bbl, de gemeente bevoegd is om te handhaven.

De gemeente bevestigt de volledigheid en juistheid van de bouwmelding per brief aan de initiatiefnemer.

Gereedmelding

Als het gebouw technisch klaar is, moet de initiatiefnemer een gereedmelding doen bij de gemeente. Dit moet uiterlijk twee weken voor de ingebruikname van het bouwwerk. Bij deze melding moet een goedkeurende verklaring van de kwaliteitsborger zijn opgenomen, met de mededeling dat hij het gerechtvaardigd vertrouwen heeft dat het bouwwerk voldoet aan het Bbl. Ook hier vindt geen inhoudelijke beoordeling plaats van de stukken, maar slechts een controle op volledigheid en kwaliteit van de stukken. De gemeente gaat uit van het vertrouwen op de kwaliteitsborger, tenzij er aanleiding is om anders te veronderstellen. De gemeente bevestigt de volledigheid en juistheid van de gereedmelding per brief aan de initiatiefnemer.

Uitgangspunten werkwijze

Grofweg zijn er twee situaties te onderscheiden, te weten de situatie waarin alles naar wens verloopt, en dus sprake is van een zogeheten 'happy flow', en de situatie waarin niet alles verloopt zoals het zou moeten, en er dus sprake is van een zogeheten 'unhappy-flow'.

Happy Flow

Een *Happy Flow* is de situatie waarin de termijnen om de verschillende meldingen te doen in acht genomen worden, de stukken juist en compleet zijn en het bouwwerk een goedkeurende verklaring van een geregistreerde kwaliteitsborger heeft gekregen. Verder voldoen de risicobeoordeling en het borgingsplan. Er is geen aanleiding om aan te nemen dat het bouwwerk niet voldoet aan de wettelijke vereisten.

Omdat alle aspecten van het proces goed verlopen, en er geen aanleiding is om aan te nemen dat het bouwwerk niet voldoet aan de daarvoor geldende wettelijke vereisten, voert de gemeente geen diepgaande controle uit op de stukken, en wordt het bouwwerk niet bezocht door een toezichthouder.

Er kunnen omstandigheden zijn in een *Happy Flow* die toch aanleiding geven voor de gemeente om een inhoudelijke beoordeling uit te voeren, vooraf informatie op te vragen over de bouwactiviteit of om zelf toezicht te houden. Dit kan onder andere het geval zijn wanneer:

- Bijzondere lokale omstandigheden zijn meegegeven aan de kwaliteitsborger, die aanleiding geven tot extra controle door de gemeente. Hiervan is bijvoorbeeld sprake bij klei- of veenlagen in de ondergrond, watervoerende lagen in de ondergrond, specifieke funderingsconstructies en windbelasting op een bouwwerk als gevolg van bouwwerken in de omgeving;
- Themacontroles, zoals bijvoorbeeld bij door het Rijk aangedragen thema's;
- Specifieke omgevingsrisico's voor omliggende percelen.

Unhappy-Flow

Van een *Unhappy-Flow* is sprake indien zaken niet lopen zoals dit zou moeten. Er kan bijvoorbeeld sprake zijn van één van de onderstaande situaties:

- Onvolledige bouw- of gereedmelding;
- Niet voldaan aan informatieplicht begin bouwwerkzaamheden;
- Bouwen zonder kwaliteitsborger of bouwmelding;
- Twijfels over de kwaliteit van de kwaliteitsborger;
- Strijdigheid met het Bbl.

In dergelijke situaties is het aan de gemeente om al dan niet op te treden. Per situatie zal beoordeeld moeten worden hoe ernstig de overtreding is, en in welke mate er gevolgen zijn voor bijvoorbeeld de veiligheid of gezondheid van de toekomstige bewoners of gebruikers. Is bijvoorbeeld sprake van strijdigheid met het Bbl, maar is er geen sprake van gevaar voor de veiligheid of gezondheid van bewoners of gebruikers, of is de overtreding minimaal, dan kan handhaving achterwege gelaten worden. Ook kan bijvoorbeeld een voorwaardelijke voltooiingsverklaring afgegeven worden, indien aangegeven wordt dat de strijdigheid nog opgelost wordt. In bijlage IV zijn de hiervoor genoemde situaties uitgewerkt, en wordt beschreven op welke wijze de gemeente hiermee omgaat.

Gevolgklasse 2 en 3 (latere fase)

De Wkb gaat in eerste instantie nog niet gelden voor bouwwerken die onder *gevolgklasse 2 en 3* vallen. Voor bouwplannen die onder deze gevolgklassen vallen is de Toetsmatrix Bbl nog steeds leidend, nu de gemeente in deze gevallen nog steeds verantwoordelijk is voor de technische toetsing. Ook blijft het toezicht op de bouw van deze bouwwerken verantwoordelijkheid van de gemeente.

Monitoring en evaluatie

De Wkb vergt een nieuwe manier van vergunnen en toezicht houden. Met name het eerste jaar zal een jaar worden waarin we ons de nieuwe werkwijze eigen moeten maken. Het kan dan ook voorkomen dat de werkwijze zoals in deze U&H-Strategie uiteengezet is, niet voldoet aan de ervaringen uit de praktijk. Daarom gaan we een jaar na de inwerkingtreding van de Ow en de Wkb evalueren hoe de nieuwe manier van werken gaat, en of onze werkwijze afdoende is. Om te bepalen of de bouwkwaliteit voldoende is, en of wij als gemeente wellicht meer inhoudelijk moeten beoordelen, zal gedurende het eerste jaar 10% van het totale aantal dossiers dat onder de Wkb valt, beoordeeld worden. Mocht blijken dat de voorgenomen werkwijze niet voldoet, dan kan bijgestuurd worden.

3.2. Vergunning / ontheffing op basis van de Apv of bijzondere wetten

Naast vergunningen op basis van de Omgevingswet, spelen ook vergunningen en ontheffingen op basis van de Apv of bijzondere wetten een belangrijke rol in de fysieke leefomgeving. De uitvoering van vergunningverlening (en toezicht en handhaving) op het in de Apv en bijzondere wetten gestelde draagt bij aan de in deze U&H-Strategie geformuleerde doelen en de geambieerde resultaten. Het gaat dan bijvoorbeeld om het organiseren van evenementen, paasvuren, het exploiteren van een horecaonderneming of het voorkomen van overlast of een rommelige leefomgeving. De Apv stelt regels aan activiteiten in de leefomgeving die niet op een andere wijze zijn gereguleerd.

3.2.1. Evenementen

Jaarlijks wordt in de gemeente Borger-Odoorn een groot aantal evenementen georganiseerd. Het gaat dan om culturele en maatschappelijke evenementen, maar ook om commerciële evenementen. Al deze evenementen trekken bezoekers aan. Ze brengen levendigheid, vormen als (dag)attractie een belangrijk onderdeel van de toeristisch-recreatieve sector en dragen bij aan het imago van Borger-Odoorn als aantrekkelijke woon- en recreatiegemeente.

Voor het organiseren van een evenement is op grond van artikel 2:25 van de Apv een vergunning van de burgemeester nodig. Het vergunningetraject vormt een belangrijke schakel in het proces van het organiseren van het evenement. De gemeente kan organisatoren hierdoor helpen om vooraf veiligheidsrisico's in te schatten, en hier maatregelen voor te nemen. Daarbij is het van belang dat organisatoren een aanvraag tijdig indienen. Bij het niet tijdig indienen van een aanvraag spreken we organisatoren daarop aan en wijzen hen op het belang van tijdige indiening en hun eigen verantwoordelijkheid hierin. Afhankelijk van het soort evenement en de complexiteit van de aanvraag maken we een afweging of de vergunningaanvraag alsnog kan worden behandeld.

3.2.2. Ontheffing alcoholwet

Wanneer bijvoorbeeld bij een evenement alcohol geschonken wordt, is een ontheffing op basis van artikel 35 van de Alcoholwet benodigd. Het gaat hier om een tijdelijke ontheffing, die nodig is som zwak-alcoholische dranken te mogen schenken tijdens evenementen.

3.2.3. Alcoholvergunning

Als een bedrijf of een organisatie alcoholhoudende dranken schenkt en/of verkoopt, is een alcoholvergunning nodig op grond van de Alcoholwet. Naast de Alcoholwet bevat ook de Apv bepalingen omtrent horecagelegenheden en paracommerciële inrichtingen, zoals buurthuizen en sportkantines.

3.2.4. Exploitatievergunning

In 2022 is de exploitatievergunning opnieuw in de Apv geïntroduceerd. Het is mogelijk om, gemotiveerd, een exploitatievergunningplicht op te leggen aan verschillende soorten openbare inrichtingen. Binnen de gemeente Borger-Odoorn is een exploitatievergunning op dit moment alleen nog nodig voor de zogeheten droge-horeca. Dit is horeca waarvoor geen vergunning op grond van de Alcoholwet benodigd is, en waar dus geen alcohol geschonken wordt voor gebruik ter plaatse. Het gaat dan bijvoorbeeld om theehuizen, snackbars of lunchrooms waar geen alcohol verstrekt wordt.

De exploitatievergunning biedt primair handvatten voor de gemeente om overlast te kunnen beperken en om preventief te toetsen of de exploitatie van het bedrijf zich verdraagt met het woon- en leefmilieu ter plaatse. Ook kan ingeschat worden, door een Bibob-toetsing (zie volgende deelparagraaf), of sprake kan zijn van ondermijnende activiteiten.

Het gemeentelijk beleid omtrent de exploitatievergunning is uitgewerkt in de Apv. Voor verdere uitvoering van de vergunningplicht worden de bijbehorende *'Beleidsregels exploitatievergunning gemeente Borger-Odoorn'* opgesteld.

3.2.5. Wet Bibob

De wet Bevordering integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur (Wet Bibob) is ervoor om te voorkomen dat de gemeente onbedoeld criminele activiteiten faciliteert. De gemeente gebruikt de zogeheten Bibob-toetsing indien het (ernstige) vermoeden bestaat dat met de (aangevraagde) vergunning strafbare feiten worden gepleegd of dat uit gepleegde strafbare feiten verkregen op geld waardeerbare voordelen worden benut ('zwart' geld witwassen). De Wet Bibob maakt het mogelijk om een reeds verstrekte vergunning in te trekken of een vergunningaanvraag te weigeren, indien het vermoeden van dergelijke activiteiten bestaat. De gemeente Borger-Odoorn maakt gebruik van de mogelijkheden die de wet biedt, en stelt ter uitvoering van de wet de *'Beleidsregels Bibob gemeente Borger-Odoorn'* op.

3.2.6. Paasvuren / carbidschieten

Voor het organiseren van een paasvuur of het schieten van carbid tijdens de jaarwisseling, is een ontheffing vereist. Bij de aanvraag dienen diverse gegevens ingediend te worden, zoals de plaats van het branden of het schieten, en de afstanden tot bijvoorbeeld omliggende bewoning of agrarische bedrijven. Bij iedere aanvraag wordt getoetst aan de geldende richtlijnen uit de Apv. Op deze manier wordt getracht overlast (van bijvoorbeeld rook en geur bij paasvuren en geluid bij het carbidschieten) zo veel mogelijk te beperken.

3.2.7. Kappen van bomen

Op grond van de Bomenverordening van de gemeente Borger-Odoorn is het verboden om zonder een daartoe strekkende vergunning een boom te kappen of een houtopstand te (doen) vellen, met uitzondering van de genoemde uitzonderingen. Voor het uitvoeren van activiteiten die onder het kapverbod vallen, is een vergunning van het college benodigd. Bij een vergunningaanvraag wordt een standaardformulier gebruikt om te bepalen of de boom gekapt mag worden.

3.2.8. Aanleg van een uitweg

Op grond van artikel 2:12 van de Apv is het verboden zonder een vergunning van het college een uitweg te maken of te veranderen. In de *Beleidsregels Uitritten Borger-Odoorn* is nader uitgewerkt onder welke voorwaarden het toegestaan is om een uitweg aan te leggen of te veranderen. De gemeente handelt conform de beleidsregels bij het beoordelen van een vergunningsaanvraag.

4. Toezicht en handhaving in de fysieke leefomgeving

Na het verlenen van een vergunning of ontheffing, of als een melding is gedaan, houden de toezichthouders toezicht op de naleving van de vergunnings- of ontheffingsvoorwaarden. Daarnaast houden de toezichthouders continue toezicht op de naleving van de wet- en regelgeving zoals het omgevingsplan (nu nog de bestemmingsplannen), verordeningen en overige wet- en regelgeving.

Toezicht en handhaving vindt plaats om het naleefgedrag van regels door inwoners en bedrijven te bevorderen, en daarmee de eigen verantwoordelijkheid te stimuleren. Ook dient het om illegale situaties terug te dringen. De inzet van toezicht en handhaving vindt ten allen tijde plaats met de outcomes, die in deze U&H-Strategie genoemd zijn, in het achterhoofd.

4.1. Toezicht

Toezicht kan in drie verschillende groepen verdeeld worden, te weten het vergunninggericht toezicht, het gebiedsgericht toezicht en het objectgericht toezicht. Samen vormen deze drie vormen de toezichtspraktijk binnen de gemeente Borger-Odoorn. Voor sommige vormen van toezicht is een ketenpartner als de RUDD of de VRD verantwoordelijk.

Alle drie groepen toezicht hebben verschillende doelstellingen, waarbij de rode lijn het voorkomen van illegale situaties is. Dit kan heel breed zijn, van het illegaal maaien van bermen, tot het gebruiken van de gemeenteberm waarvoor deze niet bedoeld is of het illegaal bouwen zonder vergunning. Per toezichtcategorie zijn de doelen die we nastreven genoemd. Deze doelen zijn al verder toegespitst dan de in paragraaf 2.1 genoemde parapluthema's. Dat wil niet zeggen dat ieder jaar op ieder doel extra ingezet wordt: in de uitvoeringsprogramma's stellen we nadere, concrete doelen binnen de gestelde parapluthema's waar we dat jaar extra aan werken.

Uitgangspunt is, net als in de voorgaande jaren, dat handhavingsverzoeken en meldingen voorrang krijgen boven proactief toezicht. Dit heeft er onder andere mee te maken dat we wettelijk verplicht zijn om op dergelijke signalen te reageren, maar ook omdat deze meldingen en verzoeken een duidelijke wens vanuit de samenleving aangeven.

4.1.1. Vergunninggericht toezicht

Vergunninggericht toezicht vindt plaats naar aanleiding van een door de gemeente verleende vergunning of ontheffing. Bijvoorbeeld op het gebied van het omgevingsrecht, maar ook bij vergunningen op basis van de Apv of andere bijzondere wetgeving als de Alcoholwet. Tijdens het toezicht wordt gecontroleerd of wordt voldaan aan de voorschriften uit de vergunning of ontheffing. Vergunninggericht toezicht heeft betrekking op meerdere onderwerpen.

In de Toezichtsmatrix U&H-Strategie Borger-Odoorn (bijlage V) is opgenomen welke taak welke prioriteit krijgt. Grofweg gezien onderscheiden we drie categorieën vergunninggericht toezicht: prioriteit A, B en C, waarbij A de hoogste prioriteit heeft, en C de laagste. Een hoge prioriteit betekent in beginsel dat altijd toezicht gehouden wordt op de naleving van de vergunningsvoorschriften. Een lage prioriteit betekent dat geen actief toezicht gehouden wordt op dat onderwerp, maar dat indien signalen hier aanleiding voor geven, het toezicht alsnog plaatsvindt. Er blijft natuurlijk altijd ruimte voor de toezichthouders om alsnog te beslissen op een bepaald onderwerp toezicht te gaan houden, ondanks de in de matrix weergegeven lage prioriteit.

4.1.1.1. Toezicht op de bouw

Onder vergunninggericht toezicht valt tevens het gemeentelijk toezicht op de bouw. Zoals genoemd valt onder de Wkb het toezicht op de bouw voor bouwwerken onder gevolgklasse 1 weg, maar voor de andere gevolgklassen (2 en 3) is dit niet het geval.

Zodra er een omgevingsvergunning voor het bouwen van een bouwwerk onder gevolgklasse 2 of 3 wordt verleend, start het proces voor de toezichthouders. Afhankelijk van het type bouwwerk wordt een aantal locatiebezoeken afgelegd tijdens het bouwproces. De start en frequentie hangt samen met het type bouwwerk en de snelheid van de bouwer. Het aantal aanvragen omgevingsvergunningen is direct van invloed op de mate waarin de toezichthouders worden ingezet.

Bij de niet-complexe bouwwerken is de keuze gemaakt om één of twee keer een bezoek te brengen aan de bouwlocatie.

Wanneer er slechts eenmaal een bezoek wordt gebracht aan de bouwlocatie dan betreft dit direct de eindcontrole (eindcontrole bouw). Dit betekent dat in alle gevallen wordt gecontroleerd of het bouwwerk conform de verleende vergunning is opgericht. Ondanks dat niet tijdens de bouw zelf wordt gecontroleerd, blijven we oog houden voor essentiële onderdelen zoals de fundering, dragende delen van de constructie en brand technische voorzieningen.

Gaat het om complexe bouwwerken dan zal een toezichthouder minimaal tweemaal de bouwlocatie aandoen. Het eerste bezoek staat dan in het teken van de uitzetting van de bouw. Dit gebeurt altijd in overleg en in uitvoering met een externe partij. In gevallen van grotere projecten zal de toezichthouder ook tussen de twee bezoeken door nog een keer langs gaan. Dit om te zien hoe de vorderingen zijn en om een algehele indruk te krijgen van de bouwplaats. Het laatste bezoek staat altijd in het teken van eindcontrole.

4.1.1.2. Toezicht op de Alcoholwet

De Boa's van de gemeente Borger-Odoorn zijn verantwoordelijk voor het toezicht op de Alcoholwet. Deze boa's worden ingehuurd bij de Stichting Veiligheidszorg Drenthe. Voor de uitvoering van toezicht

en handhaving op de Alcoholwet is een alcoholpreventie- en handhavingplan vastgesteld. Toezicht en het preventief optreden om alcoholgebruik door jongeren onder de 18 jaar te voorkomen, zijn onderdeel van dit plan.

Doelen vergunninggericht toezicht	
–	Het naleven van de in een vergunning gegeven voorschriften;
–	Voorkomen dat gehandeld wordt in strijd met geldende wet- en regelgeving;
–	Het veilig organiseren van evenementen en voorkomen van overlast van bijvoorbeeld evenementen of uitgaansgelegenheden;
–	Beschermen van belangen van omwonenden, gebruikers van een pand en andere belanghebbenden.

4.1.2. Gebiedsgericht toezicht

Het gebiedsgericht toezicht is gerelateerd aan de verschillende gebieden die we binnen onze gemeente kennen. Het betreft toezicht op algemene wet- en regelgeving en niet op specifiek objectgebonden vergunningen of ontheffingen. Overtredingen kunnen geconstateerd worden naar aanleiding van eigen constatering (proactief toezicht) of naar aanleiding van signalen vanuit de samenleving (piepsysteem).

Proactief toezicht

In de voorgaande jaren is met name gewerkt met een piepsysteem. Het proactief toezicht is dan al wel jaren een ambitie, maar onder andere door capaciteitstekorten, is dit niet goed uit de verf gekomen. De komende jaren willen we wel inzetten op proactief toezicht, en hier in investeren. In de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's zal beschreven worden op welke wijze we voor dat jaar het proactieve toezicht vorm gaan geven, waarbij het mogelijk is dat proactief toezicht ingezet wordt op een bepaald thema of project.

Doelen gebiedsgericht toezicht

- Een opgeruimde, nette en veilige leefomgeving;
- Voorkomen van illegale situaties en misbruik van de openbare ruimte (opslag bouwmaterialen, illegale reclame, illegale bouw, standplaatsen et cetera);
- Beschermen groene infrastructuur binnen de gemeente (illegaal maaien en gebruik van bermen en groenstroken, illegale kap et cetera);
- Tegengaan van overlast.

4.1.3. Objectgericht toezicht

Objectgericht toezicht ziet toe op het in gebruik nemen en hebben van inrichtingen. Tijdens periodieke controles wordt toezicht gehouden op naleving van algemene voorschriften en vergunningsvoorwaarden. Objectgericht toezicht ziet met name toe op de omgevingsvergunning voor milieu en gebruik en op de horeca gerelateerde vergunningen. Verder vallen ook tijdelijke objecten als tenten of springkussens, maar ook activiteiten zoals evenementen, tijdelijke bouwwerken of tijdelijke ontheffingen hieronder.

Het objectgericht toezicht op het gebied van milieu voert de RUDD voor ons uit. De wijze waarop de RUDD uitvoering geeft aan haar taken, is vastgelegd in de uniforme U&H-Strategie van de RUDD, die integraal onderdeel uitmaakt van deze gemeentelijke U&H-Strategie.

Op het gebied van brandveiligheid worden we ondersteund door de VRD.

Doelen objectgericht toezicht	
–	Veilig gebruik van bouwwerken op het gebied van bijvoorbeeld brandveiligheid;
–	Gebruik van bouwwerken conform de gegeven bestemming;
–	Voldoen aan de geldende wet- en regelgeving;
–	Tegengaan van overlast voor de omgeving, bij bijvoorbeeld geur- of geluidsproducerende inrichtingen;
–	Inzet op duurzaamheid van kantoorgebouwen.

Integraal toezicht

Het leggen van verbindingen tussen de domeinen, ook wat toezicht betreft, geeft meer effectiviteit. Door de korte lijnen kan snel geschakeld worden tussen signalen in de sfeer van het fysiek domein, de openbare ruimte en de openbare orde enerzijds en het sociaal team anderzijds. Verbindingen tussen de gemeentelijke toezichthouders, de politie en de sociale teams (en andere samenwerkingspartners)

zorgen ervoor dat inwoners en ondernemers sneller en beter kunnen worden geholpen. Met deze andere manier van werken, worden door de toezichthouders goede resultaten geboekt. We gaan daar mee door en investeren op dit punt. Het belang van integraal toezicht komt ook terug bij klachten en meldingen.

4.2. Handhaving

In dit hoofdstuk wordt beschreven op welke wijze de gemeente Borger-Odoorn uitvoering geeft aan haar handhavingstaken in het fysiek domein.

4.2.1. Verschillende instrumenten

De bestuursorganen van de gemeente beschikken over verschillende handhavinginstrumenten. Dit kunnen bestuursrechtelijke, strafrechtelijke of privaatrechtelijke instrumenten zijn. De gemeente heeft niet de vrije beschikking over elk van die instrumenten. Als er een bestuursrechtelijke weg open staat om ongewenst gedrag tegen te gaan, dan moet daarvoor worden gekozen. Maar soms is zo'n bestuursrechtelijk instrument er niet en kan het privaatrecht worden gehanteerd. De gemeente kan bijvoorbeeld als eigenaar optreden tegen door de burger onrechtmatig in gebruik genomen groenstroken, mocht het publiekrecht geen oplossing bieden. De inzet van strafrechtelijke instrumenten is bijvoorbeeld aan de orde bij ernstige milieuovertredingen. In de praktijk hanteert de gemeente vooral het bestuursrecht. Hiervoor staan onder andere de volgende instrumenten ter beschikking:

Bestuursrechtelijke handhavinginstrumenten		
Preventieve instrumenten	Bestuursrechtelijke instrumenten	Strafrechtelijke instrumenten
<ul style="list-style-type: none"> > Voorlichting > Communicatie > Accountmanagement 	<ul style="list-style-type: none"> > Bestuurlijke waarschuwing > Last onder bestuursdwang > Last onder dwangsom > Bouwstop > Wijzigen of intrekken vergunning of ontheffing > Noodbevel Noodverordening > Bestuurlijke bevoegdheden van de burgemeester (zoals een gebiedsverbod of sluitingsbevel) 	<ul style="list-style-type: none"> > Bestuurlijke strafbeschikking > Opmaken proces-verbaal

4.2.2. Preventie en repressie : visie op de inzet van handhaving

In de praktijk worden repressieve instrumenten zoals de last onder dwangsom of bestuursdwang zoveel mogelijk als laatste middel gebruikt. De voorkeur gaat uit naar het inzetten van preventieve instrumenten. Vaak helpt een goed gesprek al om de doelen van toezicht en handhaving, namelijk het bewaken en bevorderen van veiligheid, leefbaarheid en gezondheid, te bereiken. Duidelijk is dat handhaving geen doel op zich is. Communicatie met een groter bereik kan bijvoorbeeld gestalte krijgen door middel van een voorlichtingscampagne of het uitvoeren van een scholenproject. De bestuurlijke boete wordt, behalve ten aanzien van de Participatiewet, als instrument nog niet ingezet in Borger-Odoorn.

Vaak krijgt toezicht een concrete vertaling door de aanwezigheid van onze toezichthouders op straat of in een (horeca)inrichting. Toezicht is dan surveillance of inspectie. Soms is sprake van gerichte controle bijvoorbeeld wanneer een melding of klacht is ontvangen.

Uiteraard is preventief toezicht effectiever als er ook een stok achter de deur is: 'zacht waar het kan, hard waar het moet'. De concrete afweging van de inzet van een bepaald instrument wordt gemaakt afhankelijk van de zaak die het betreft, het gedrag van de overtreder en de ernst van de overtreding. Van belang is bijvoorbeeld of de overtreder een recidivist is of een goedwillende burger die de regels niet kent of niet begrijpt.

4.2.3. Stappenplan

Alvorens toezicht en handhaving ingezet worden, worden normen gesteld waaraan men moet voldoen. Dit kan plaatsvinden in een wettelijke regeling op rijksniveau of in gemeentelijke regelgeving. Deze normen worden gepubliceerd. Op deze manier kan men kennis nemen van de normen. Verder kan het dat, indien het gaat om grote normwijzigingen, er wordt gekozen voor actieve voorlichting door bijvoorbeeld een voorlichtingsbrochure, een campagne, een scholenproject of het verschaffen van informatie aan een vergunning-/ ontheffingshouder.

Indien naar aanleiding van toezicht blijkt dat bepaalde normen overschreden worden, is het zaak om actie te ondernemen. Is er een spoedeisend belang in het geding, zoals gevaar voor de omgeving, of risico op letsel of gezondheidsschade, dan kan direct opgetreden worden. Is dit niet het geval, dan wordt eerst met de overtreder gesproken over de overtreding. Soms kan een overtreding al opgelost worden door het gesprek aan te gaan, maar als dit niet het geval is, dan is het zaak om gebruik te maken van de beschikbare handhavingsmiddelen. Uiteraard is preventief toezicht effectiever als er ook een stok achter de deur is: 'zacht waar het kan, hard waar het moet'. De concrete afweging voor de inzet van een bepaald instrument wordt gemaakt afhankelijk van de zaak die het betreft, het gedrag van de overtreder of de ernst van de overtreding. Van belang is bijvoorbeeld of de overtreder een recidivist is of een goedwillende burger die de regels niet kent of niet begrijpt.

Bij inzet van een handhavingsinstrument wordt altijd een begunstigingstermijn gegeven waarbinnen de overtreder zelf kan overgaan tot het beëindigen van de overtreding, tenzij sprake is van een spoedeisend belang. Gebeurt dit niet binnen de gestelde termijn, dan kan overgegaan worden tot het daadwerkelijk opleggen van een sanctie.

4.3. De Landelijke Handhavingsstrategie

Tussen VNG, IPO en Rijk is afgesproken dat vanaf 2014 de landelijke handhavingsstrategie (LHS) geldt voor de handhaving van de in artikel 5.1 van de Wabo opgenomen wetten. Hoofdzakelijk gaat het dan om het omgevingsrecht, maar bestuursorganen kunnen ook een bredere reikwijdte vaststellen. In de LHS is vastgelegd hoe bestuursorganen op moeten treden na het constateren van overtredingen. De strategie zorgt er voor dat verschillende overheden op dezelfde manier optreden, waarbij ook de manier waarop ze hun acties escaleren aan de orde komt. Een en ander is vastgelegd in een interventiematrix waarin is bepaald bij welke soort overtreding, welke reactie volgt. Daarmee geeft de LHS ook invulling aan de wijze waarop bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden (bijvoorbeeld met de bestuurlijke strafbeschikking milieu of een proces verbaal) op elkaar moeten worden afgestemd. De RUDD werkt al enige jaren volgens deze handhavingsstrategie. Tot dusverre is binnen de gemeente Borger-Odoorn nog niet gewerkt met de LHS, maar met onze eigen 'Leidraad handhavingsacties en begunstigingstermijnen'.

4.3.1. Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO)

De LHSO is de opvolger van de LHS. Het doel van de LHSO is net als de LHS het uniformeren van handhaving door handhavende instanties. In de kern verschilt de LHSO niet van zijn voorganger. Wel is de terminologie aangepast, is de bestuurlijke boete toegevoegd en wordt de aansluiting met de Omgevingswet gelegd.

4.3.2. Implementatie LHSO

De afgelopen jaren was het de intentie om de LHS te implementeren. Gezien de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024, heeft het geen meerwaarde om de LHS voor het laatste deel van 2023 nog te implementeren. Dit zorgt er namelijk voor dat binnen de organisatie binnen korte tijd twee maal een nieuwe handhavingsstrategie geïmplementeerd wordt. In plaats daarvan wordt ervoor gekozen de LHSO te implementeren en de organisatie hierop voor te bereiden, zodat we per 1 januari 2024 hiermee aan de slag kunnen. Tot die tijd wordt de oude werkwijze voortgezet. Dit betekent dat tot 1 januari 2024 gehandhaafd wordt volgens de in 2012 vastgestelde 'Leidraad handhavingsacties en begunstigingstermijnen'.

Het vaststellen van de LHSO is een raadsbevoegdheid. Het besluitvormingsproces hieromtrent zal later in 2023 plaatsvinden. Wel is de LHSO, zoals die aan de raad zal worden voorgelegd, voor de volledigheid als bijlage VI bij deze U&H-Strategie bijgevoegd.

4.4. Handhavingsverzoeken

We vinden het belangrijk dat burgers invloed kunnen uitoefenen op de veiligheid, leefbaarheid en gezondheid in de gemeente. Meldingen in gevallen waarin burgers overlast, hinder of nadeel ervaren krijgen dan ook altijd aandacht en als sprake is van een overtreding treden we daar tegen op. De jurisprudentie van de bestuursrechter die spreekt over de 'beginselplicht tot handhaving' verplicht ons daartoe. Die beginselplicht stelt dat afgezien van bijzondere gevallen het bestuur altijd moet handhaven als er sprake is van een overtreding. We kunnen afzien van handhaving als sprake is van een tijdelijke situatie waarbij de overtreding binnen afzienbare tijd wordt beëindigd en er geen schadelijke gevolgen voor de omgeving zijn. Afzien kan ook wanneer door het aanvragen en verlenen van een vergunning de overtreding gelegaliseerd kan worden. Ook wanneer sprake is van een overmacht situatie kunnen we beslissen af te zien van handhaven. Dat is eveneens het geval in situaties waarin het achterliggende belang evident beter is gediend bij het afzien van handhaving. We analyseren meldingen van burgers in het jaarverslag en gebruiken die informatie als input voor de jaarlijks op te stellen uitvoeringsprogramma's. Het kan immers goed zijn dat de meldingen wijzen op een structureel probleem waaraan systematisch aandacht moet worden geschonken. Van belang om te vermelden is dat niet iedere melding

een handhavingverzoek is en dus ook niet iedere melding zo behandeld zal worden. Dit wordt per casus bekeken.

5. Het sociaal domein

Naast het fysieke domein is de gemeente verantwoordelijk voor tal van taken in het sociaal domein. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), de Participatiewet, de Jeugdwet en de Wet kinderopvang. In de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's en jaarverslagen wordt beschreven hoe aan deze taakstellingen uitvoering wordt en is gegeven.

5.1. Toezicht Wmo en Jeugdwet

Sinds 2015 is het toezicht op de Wmo omtrent de kwaliteit en rechtmatigheid van de zorg een verantwoordelijkheid van de gemeente. De eerste jaren is ervoor gezorgd dat de organisatie is ingericht en is voorlichting gegeven over het uitvoeren van de nieuwe regels over verstrekkingen, subsidies en uitkeringen. In het voorgaande VTH-beleid 2020 is opgenomen dat het zaak werd om het toezicht en de eventuele handhaving daadwerkelijk op te pakken. Hier is een begin mee gemaakt, en voor de uitvoering hiervan is het *'Beleidsplan Wmo Toezicht en Handhaving Borger-Odoorn'* (Wmo-beleidsplan) opgesteld. In deze beleidsnotitie is opgenomen op welke wijze uitvoering wordt gegeven aan de toezichts- en handhavingstaak van de gemeente op het Wmo-domein.

In het Wmo-beleidsplan is een aantal doelstellingen en uitgangspunten geformuleerd. Zo is preventie door bijvoorbeeld goede inlichtingen één van de belangrijkste doelstellingen. Wel is hierbij opgenomen dat signaalgestuurd toezicht altijd voorrang heeft boven preventief toezicht. Daarnaast vindt de gemeente dat iedere situatie uniek is, en wordt de menselijke maat niet uit het oog verloren. Binnen het sociaal domein wordt dan ook het maatwerkprincipe gehanteerd: per individu de verwijtbaarheid (van een eventuele overtreder) beoordelen. Ook is het integraal werken (zie ook hoofdstuk 6 van deze U&H-Strategie) een belangrijk speerpunt.

In de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's en de jaarverslagen wordt beschreven op welke wijze in dat betreffende jaar uitvoering gegeven wordt aan het toezicht op de Wmo, of de wijze waarop dit in het voorgaande jaar heeft plaatsgevonden.

5.2. Toezicht en handhaving kinderopvang en Participatiewet

Toezicht op de Wet kinderopvang en de Participatiewet is ondergebracht bij externe partners. Zo hebben we het toezicht op het gebied van de Participatiewet middels een raam- en deelovereenkomst Sociale Zaken uitbesteed aan de gemeente Emmen, en is de GGD verantwoordelijk voor toezicht en handhaving in de kinderopvang.

6. Integraal werken

Integraal werken vormt een belangrijke pijler binnen de gemeente Borger-Odoorn. Het vormt dan ook een van de outcomes van deze U&H-Strategie. Ook uit (nu nog) de Wabo en de Omgevingswet vloeit voort dat integraal werken van steeds groter belang wordt. In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe we binnen de gemeente Borger-Odoorn integraal werken.

Bij integraal werken worden verbindingen gelegd tussen het fysieke en het sociale domein. Zo werken de gemeentelijke toezichthouders, de politie, de Stichting Sociale Teams Borger-Odoorn en andere samenwerkingspartners samen aan verschillende casuïstiek. Door integraal te werken wordt niet slechts aan één aspect van de situatie aandacht besteedt, maar aan alle aspecten. Door korte lijnen kan snel geschakeld worden tussen signalen in de sfeer van het fysiek domein, de openbare ruimte en openbare orde enerzijds, en het sociaal domein anderzijds. Dit zorgt ervoor dat onze inwoners en ondernemers sneller en beter worden geholpen, en dat alle aspecten meegenomen worden in een beoordeling.

Integraal werken tussen het fysiek domein en het sociaal domein vindt op dit moment ook al plaats. In het verleden hebben we de sociale teams opgezet, waarmee we de samenhang tussen beide domeinen handen en voeten hebben gegeven. Dit werkt bijvoorbeeld door in de samenwerking tussen de toezichthouders van beide domeinen. Over en weer lichten de toezichthouders van beide domeinen elkaar in over signalen. Verder wordt door toezicht samengewerkt met andere ketenpartners, zoals de RUDD, en worden, zo nodig, integrale controles uitgevoerd.

Integraal werken valt en staat met het maken van werkafspraken, vastleggen van processen en het monitoren van de voortgang. Dit ligt deels bij de uitvoerende medewerkers, zoals de toezichthouders, maar ook bij vergunningverleners, coördinatoren van het KCC en de Sociale teams.

Naast de genoemde voorbeelden wordt door de vergunningverleners integraal samengewerkt met ketenpartners of andere adviesorganen. Zo worden ruimtelijke initiatieven voorgelegd in de Omgevings-

tafel, waar onder andere de brandweer en de GGD bij aangesloten zijn. Ook voor bijvoorbeeld evenementen (een Apv-bevoegdheid) wordt een soortgelijke werkvorm gehanteerd. Adviserende diensten, de gemeente en de initiatiefnemer gaan samen in gesprek met elkaar en kijken vanuit verschillende oogpunten naar het idee.

6.1. Integraal werken bij vergunningverlening

Het integraal werken op een casus begint al bij de eventuele vergunningverlening (of het voortraject hiervan). De Omgevingswet vraagt om een integrale, omgevingsgerichte beoordeling van vergunningaanvragen. Dit betekent dat plannen en initiatieven in een zo vroeg mogelijk stadium integraal beoordeeld moeten worden, om zo tot een integrale en samenhangende besluitvorming te komen.

Vooroverleg

Zoals genoemd in paragraaf 3.1 van deze U&H-Strategie, zet de gemeente Borger-Odoorn in op het informele voortraject, ook wel het vooroverleg. Hiermee wordt beoogd om vooraf zoveel mogelijk af te stemmen met de aanvrager, hetgeen een vlottere afhandeling en besluitvorming bevordert. Het vooroverleg draagt tevens bij aan het te komen tot een goed bij de omgeving passend kader voor de aangevraagde activiteit. Met het vooroverleg krijgt ieder initiatief de individuele aandacht die het nodig heeft, en kan bij ruimtelijke plannen vooraf beoordeeld worden of een plan haalbaar is.

Casemanagement

Eén van de belangrijkste instrumenten om het integraal werken binnen onze gemeente zoveel mogelijk te bevorderen, is het casemanagement bij vergunningverlening. De casemanager is verantwoordelijk voor de integrale beoordeling van aanvragen en coördineert samenhangende besluiten. Afhankelijk van de casus zoekt de casemanager afstemming met interne medewerkers, andere betrokken ketenpartners of bevoegde gezagen of adviesorganen.

De Omgevingswet verplicht ons om het casemanagementschap minimaal toe te passen op de wettelijke taken uit deze wet. Wij kiezen ervoor om het integrale werken ook uit te breiden naar de autonome taken uit de Apv, de Alcoholwet en de Wet op de Kansspelen. Hoe dit vorm gaat krijgen, moet de komende jaren gaan blijken. De afgelopen jaren is hier al een begin mee gemaakt door het evenementenoverleg te introduceren, waarbij iedere betrokken ketenpartner (denk aan de GGD, de brandweer en de politie) vooraf risico's duidelijk kan maken en kan bepalen of het plan haalbaar is.

6.2. De Wet Basisregistratie Personen

Naast dat onze toezichthouders integraal samenwerken met het sociaal domein, is het ook de ambitie om meer samenhang te creëren met toezicht en handhaving van de Wet Basisregistratie Personen (BRP). In relatie met de bestuurlijke aanpak van ondermijning, de veilige huisvesting van vluchtelingen en migranten en leegstand van woningen, is dit van onmiskenbare waarde.

Adresonderzoeken

Adresonderzoeken worden uitgevoerd door het cluster Burgerzaken binnen onze gemeente. Een adresonderzoek vindt vaak plaats naar aanleiding van een ontvangen melding. Deze melding kan vanuit meerdere invalshoeken ontvangen worden, zoals vanuit:

- Inwoners;
- Collega-toezichthouders zoals leerplichtambtenaren, boa's of toezichthouders uit het fysiek of sociaal domein;
- Andere externe partners, zoals de belastingdienst, DUO, RDW, CJIB, politie, deurwaarders of woningbouwcorporaties;
- Het Lokaal Informatie Punt (LIP) of via de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit (LAA).

Omdat toezicht op en handhaving van de BRP bijdraagt aan de verwezenlijking van de in deze U&H-Strategie gestelde outcomes, vinden we het belangrijk dat ook dit onderwerp betrokken wordt in deze beleidsnotitie. Ook in de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's en de jaarverslagen zal hierover gerapporteerd worden. Dit komt de integraliteit van het werk en de daaruit voortvloeiende verantwoording ten goede.

6.3. Integraal werken in de komende vier jaren

Het implementeren van een integrale werkwijze vergt meer dan alleen wat tot nu toe gedaan is. Er is altijd verbetering mogelijk als het gaat om de informatiepositie van verschillende afdelingen, het inlichten van toezichthouders over en weer en het integraal benaderen van een casus. De komende jaren willen we dan ook meer investeren in integraal werken binnen onze organisatie. De wijze waarop we dat doen, wordt in de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's beschreven. In de jaarverslagen wordt geëvalueerd hoe we in het betreffende jaar inzet hebben gepleegd om de integraliteit van ons werk te bevorderen.



Inwerkingtreding

Deze U&H-Strategie VTH 2023-2027 en de bijbehorende bijlagen vervangen het huidige VTH-beleid 2020 van de gemeente Borger-Odoorn. Indien u vragen heeft over de inhoud van het beleid, kunt u contact opnemen met de gemeente, afdeling KCC, cluster Omgeving via het algemene telefoonnummer (14 0591) of het e-mailadres kccomgeving@borgerodoorn.nl.

BIJLAGE I: U&H-Strategie Drenthe

De Uitvoering & Handhavingstrategie voor de uitvoeringstaken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving die de gemeenten en de provincie Drenthe hebben overgedragen aan de RUD Drenthe voor de jaren 2022-2026.

SAMENVATTING

Het opstellen van deze U&H-strategie Drenthe komt voort vanuit een wettelijke verplichting. Met de komst van de omgevingsdiensten is het van belang dat deze diensten kunnen werken volgens uniform beleid binnen het werkgebied. Dit bevordert de effectiviteit van de omgevingsdiensten.

Door het vaststellen van deze U&H-strategie leggen we de uitvoering van de werkzaamheden van de RUD-Drenthe vast in beleid. Hanteren alle deelnemers dezelfde uitgangspunten en doelstellingen en formaliseren ook het risicogericht toezicht als werkwijze bij de gemeentelijke bedrijven. Daarnaast is duidelijk in één beleidsdocument vastgelegd dat alle deelnemers de Landelijke Handhavingstrategie hanteren om te sanctioneren bij overtredingen van wet- en regelgeving.

Verder is kort de beleidscyclus (Big-Eight) beschreven en de positie die de U&H-strategie heeft binnen deze cyclus. Ook de samenhang met andere verplichte beleidsdocumenten zoals het jaarplan en jaarverslag zijn benoemd.

Parallel aan de totstandkoming van deze U&H-strategie lopen veel andere trajecten die zijn voortgekomen uit de evaluatie van de gemeenschappelijke regeling RUD Drenthe. Een voorbeeld hiervan is de herziening van de Drentse Maat. Verder is de Omgevingswet op komst die een heel andere manier van werken vraagt. Daarom is op dit moment ervoor gekozen om de huidige werkwijze weer te geven en niet alle lopende zaken en ontwikkelingen in dit document mee te nemen.

De speerpunten voor de komende jaren zijn:

- het versterken van het risicogestuurd werken;
- het doorontwikkelen van het informatiegestuurd werken;
- versterken van het ketentoezicht;
- stimuleren van de eigen verantwoordelijkheid;
- en het aanpakken van ondermijning.

Voor de diverse taken vanuit uitvoering en handhaving zijn doelstellingen geformuleerd die we de komende jaren willen bereiken. Deze zijn ook vertaald naar indicatoren zodat we kunnen meten in hoeverre de doelstellingen bereikt zijn of eventueel bijstelling nodig is.

1. INLEIDING

Voor u ligt de eerste uitvoerings- en handhavingstrategie (hierna: U&Hstrategie) van alle Drentse gemeenten en de provincie Drenthe. Deze U&Hstrategie gaat over de uitvoeringstaken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) die gemeenten en Provincie verplicht en facultatief hebben overgedragen aan de omgevingsdienst Regionale Uitvoeringsdienst Drenthe (RUD Drenthe).

1.1 AANLEIDING EN ACHTERGROND

Door de inwerkingtreding van het besluit VTH (hoofdstuk 7 Besluit omgevingsrecht, Bor 1 juli 2017) rust er op de bevoegde gezagen een wettelijke verplichting om een uniforme U&H-strategie vast te stellen. Deze bepaling wordt vervangen en komt bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet terug in het artikel 13.5, lid 2 van het Omgevingsbesluit. Artikel 13.5 lid 2 en houdt in:

‘De bestuursorganen die deelnemen in een omgevingsdienst stellen gezamenlijk een **uniforme uitvoerings- en handhavingstrategie** vast voor de werkzaamheden, bedoeld in artikel 13.12, eerste lid.’ Artikel 13.12 lid 1 beschrijft de basistaken¹.

Drentse gemeenten en provincie Drenthe moeten dus voor het werkgebied van de RUD Drenthe overeenstemming bereiken op het vlak van uitvoering en handhaving (en het daaruit voortvloeiende uitvoeringsprogramma).

Drentse gemeenten en provincie Drenthe hebben naast de verplichte basistaken ook andere uitvoeringstaken op het gebied van milieu ondergebracht bij de RUD Drenthe. Het betreft hier het werkveld bodem

1) De basistaken zijn de milieutaken van gemeenten met een bovenlokale dimensie die op regionaal niveau uitgevoerd moeten worden, taken die zeer complex zijn en provinciale milieutaken.

en overige milieutaken (milieuadviesing). De U&H-strategie heeft betrekking op alle uitvoeringstaken die bij de RUD Drenthe zijn belegd.

Een professionele kwaliteit van de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH), dat is wat de samenleving van de overheid mag verwachten. Binnen het VTH-stelsel blijven provincies en gemeenten verantwoordelijk voor de VTH-taken. Zij zijn de bevoegde gezagen. De RUD Drenthe is belast en verantwoordelijk voor de uitvoering.

1.2 TOTSTANDKOMING, POSITIONERING EN STATUS U&HSTRATEGIE

Deze U&H-strategie is tot stand gekomen met inbreng van de 12 Drentse gemeenten, de provincie Drenthe en de RUD Drenthe.

Vóórdat colleges en GS instemmen met de U&H-strategie, is deze U&Hstrategie ter consultatie voorgedragen aan het Openbaar Ministerie (OM).

Deze U&H-strategie is opgesteld op hoofdlijnen. Het betreft een groeidocument dat wordt doorontwikkeld. We sluiten zoveel mogelijk aan bij lopende opgaven. Deze U&H-strategie geeft aan welke uniforme doelen Drentse gemeenten en provincie zichzelf stellen bij de uitvoering en handhaving en welke strategieën de RUD Drenthe gebruikt om de doelen te bereiken.

De U&H-strategie is uniform voor de taken die uitgevoerd worden door de RUD Drenthe. Dit betekent dat de gemeenten en provincie eigen strategieën moeten vaststellen voor de taken die niet aan de omgevingsdienst zijn overgedragen. Het staat de gemeenten en provincie vrij om de uniforme strategieën ook van toepassing te verklaren op haar eigen taken.

Het belangrijkste onderdeel van deze U&H-strategie is kwaliteit. De deelnemers en RUD Drenthe hebben met elkaar inhoud gegeven aan dit begrip en de belangrijkste elementen benoemd.

1.3 SCOPE EN LOOPTIJD

De scope van de U&H-strategie zijn de uitvoeringstaken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhavingstaken die de gemeenten en de provincie Drenthe verplicht en facultatief hebben overgedragen aan de RUD Drenthe voor de jaren 2022-2026. De U&H-strategie heeft een doorlooptijd van vier jaar. Na twee jaar vindt een evaluatie plaats.

De vergunningverlening, toezicht en handhavingstaken in het kader van het Besluit risico's zware ongevallen (BRZO) valt buiten de scope van deze U&Hstrategie.

Voor de VTH-taken van BRZO-bedrijven zijn zes gespecialiseerde omgevingsdiensten aangewezen. Dit is wettelijk bepaald.

De omgevingsdienst Groningen (ODG) voert namens de provincie Drenthe de VTH-taken uit bij bedrijven die vallen onder BRZO en/of RIE-4. Dit zijn de meest risicovolle bedrijven waarvoor uitsluitend de provincie bevoegd gezag is.

2. WETTELIJK KADER EN SPEERPUNTEN

In het omgevingsrecht worden regels gesteld waar het bevoegd gezag zich aan moet houden bij het uitvoeren van de VTH-taken. De eisen aan de inrichting van processen zijn wettelijk vastgelegd. Dit wettelijk kader wordt in de volgende paragraaf beschreven, gevolgd door de uitgangspunten.

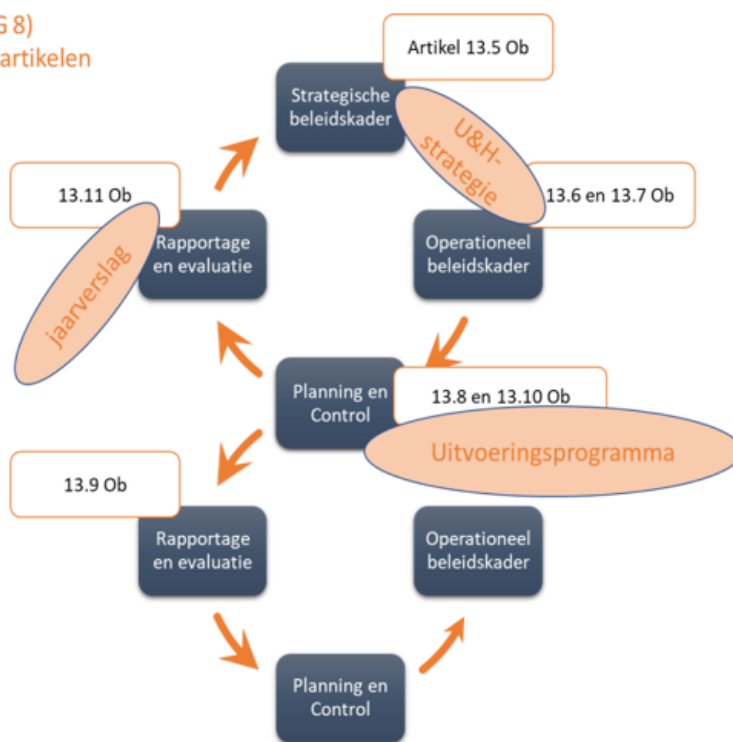
2.1 WETTELIJK KADER

De Omgevingswet vraagt van de overheid een integrale benadering van vergunningverlening, toezicht en handhaving binnen de fysieke leefomgeving. Hiermee bewerkstelligen we een gelijk speelveld. Het transparant formuleren en uitvoeren van een uitvoerings- en handavingsstrategie is daarbij een belangrijke opgave. Landelijk zijn hiervoor kwaliteitscriteria ontwikkeld voor vergunningverlening, toezicht en handhaving. Met deze kwaliteitscriteria wordt de kwaliteit van de processen, de uitvoeringsorganisaties (gemeenten, provincies, omgevingsdiensten) en haar medewerkers geborgd.

Zowel in de huidige als in de nieuwe situatie (na inwerkingtreding van de Omgevingswet) zijn de zogenaamde procescriteria leidend voor de U&H-strategie. De procescriteria beschrijven de eisen die gesteld worden aan de sluitende beleidscyclus. Deze beleidscyclus staat bekend als de 'BIG EIGHT'cyclus. Aan de hand van de 'BIG 8' zijn de volgende zeven stappen in het beleidsproces te onderscheiden:

Figuur 1: beleidscyclus

Procescriteria VTH (BIG 8) met Omgevingsbesluitartikelen



De U&H-strategie is onderdeel van de 'BIG 8'-beleidscyclus. Voorliggende U&H-strategie heeft betrekking op de bovenste cirkel en is richtinggevend voor de operationele cyclus (onderste cirkel). De wettelijke criteria hebben betrekking op sec de uitvoering van de VTH-taken.

Elke gemeente en provincie is verplicht om een of meerdere documenten vast te stellen waarin gemotiveerd aangegeven wordt aangegeven welke doelen de omgevingsdienst moet behalen bij de uitvoering en handhaving en welke activiteiten door de omgevingsdienst daartoe uitgevoerd dienen te worden. In Drenthe hebben wij ervoor gekozen om 3 documenten op te stellen:

1. U&H-strategie: hierin zijn de doelstellingen (wat we willen bereiken?) opgenomen en in de bijlagen zijn de strategieën uitgewerkt (hoe we dit willen bereiken?). Deze strategieën bestaan uit een aantal componenten: preventie, vergunningverlening, toezicht, sanctioneren en gedogen. Zij vormen de uitwerking op hoofdlijnen van de werkwijze en intensiteit van de werkzaamheden door de RUD Drenthe.
2. Uitvoeringsprogramma: Jaarlijks vindt een uitwerking van deze U&H – strategie in een uitvoeringsprogramma plaats. In dit programma wordt benoemd welke VTH-instrumenten de RUD Drenthe concreet gaat inzetten en wat de formatieve en financiële gevolgen zijn. Eventuele aanscherping van ambities kan ook in dit uitvoeringsprogramma plaatsvinden.
3. Jaarverslag: in het jaarverslag van de RUD Drenthe wordt jaarlijks verantwoording over de realisatie van de activiteiten afgelegd.

Elke Drentse gemeente en de provincie Drenthe heeft een verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht vastgesteld.

Deze verordening geeft uitvoering aan de wettelijke opdracht om regels te stellen aan de kwaliteit van de uitvoering en handhaving van het omgevingsrecht. Deze regels gelden ook voor de taken die de RUD Drenthe uitvoert. Dit betekent dat het minimum kwaliteitsniveau van de overgedragen taken is vastgesteld. Alle bevoegde gezagen hebben daarmee de verplichting om te voldoen aan de kwaliteitscriteria 2.2 (en haar rechtsopvolgers). Tevens is in de verordening een verplichting opgenomen om doelen uit te werken op de volgende onderwerpen: uitvoeringskwaliteit, dienstverlening en financiën. Nadere uitwerking van deze doelen is terug te vinden in hoofdstuk 3.

2.1.1 ONTWIKKELINGEN

Diverse ontwikkelingen hebben gevolgen voor de VTH-taken. Denk daarbij aan de wet VTH, de inwerkingtreding van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen en de inwerkingtreding van de Omgevingswet samen met de grote wijzigingen in de bodem-, geluid- en luchtwetgeving. Verder is er een toenemende aandacht voor nieuwe milieuthema's zoals de stikstofproblematiek, Zeer Zorgwekkende Stoffen, klimaatadaptatie, energietransitie en circulaire economie.

2.1.2 RELATIE MET ANDERE ONDERWERPEN

Omgevingswet

Op basis van de huidige wetgeving is ieder bevoegd gezag verplicht een beleidskader op te stellen op het gebied van milieu. Onder de Omgevingswet is de omgevingsvisie het beleidskader op het gebied van milieu. De Omgevingswet schrijft voor dat iedere gemeente 1 omgevingsvisie vaststelt. De omgevingsvisie komt in de plaats van structuurvisies, verkeers- en vervoersplannen, delen van de natuurvisie en milieubeleidsplannen. Gemeenten krijgen een overgangstermijn geboden voor het vaststellen van een omgevingsvisie. In de Invoeringswet is bepaald dat de huidige hoofdelementen van het gemeentelijk beleid tot die tijd van kracht blijven. Gedacht moet hierbij worden aan een milieubeleidsplan, een verkeers- en vervoersplan en de gemeentelijke structuurvisie.

Het gemeentelijke milieubeleid blijft dus van kracht in de vorm van het nieuwe instrument omgevingsvisie al dan niet uitgewerkt in een programma milieu. De doelstellingen die hierin opgenomen staan kunnen per bevoegd gezag verschillen en breder zijn dan de doelstellingen in de U&H-strategie.

De bevoegde gezagen dienen actief op zoek te gaan naar samenhang tussen doelen van verschillende (beleids)documenten.

Evaluatie GR RUD Drenthe

Herziening Drentse Maat (DM)

Een van de uitkomsten van de evaluatie GR-RUD Drenthe is dat de kengetallen die voor de DM-producten gelden in twee stappen geactualiseerd worden. In een eerste stap, die inmiddels doorgevoerd is, worden de kengetallen aangepast aan de hand van een Benchmark waarin de kengetallen van de RUD Drenthe vergeleken zijn met die van andere Omgevingsdiensten. Hiermee worden meer realistische kengetallen gebruikt. In een tweede stap werkt de RUD Drenthe zaakgericht per februari 2022 en worden de kengetallen eind 2023 geëvalueerd. In het Uitvoeringsprogramma wordt de U&H-strategie uitgewerkt. In dit programma wordt de inzet van de VTH-instrumenten concreet weergegeven met daarbij de formatieve en financiële gevolgen. Om die gevolgen in beeld te brengen wordt gebruik gemaakt van de kengetallen behorende bij de VTH-instrumenten."

2.2 SPEERPUNTEN

Deze paragraaf benoemt de speerpunten die gehanteerd worden bij de taakuitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving. We willen hiermee voorkomen dat het overtreden van regels de belangen van de overheid, burgers, natuur en milieu schaadt.

2.2.1 RISICOGERICHT WERKEN

De omgevingsdienst richt zich bij het uitvoeren van de taken op de grootste risico's. Dit betekent dat de activiteiten met de grootste risico's bij niet naleving de meeste aandacht krijgen. Om die risico's te kunnen inschatten is een risicoanalyse uitgevoerd.

Op basis van de risico's wordt bepaald hoe diepgaand de toetsing van meldingen en vergunningen dient plaats te vinden en welke vorm van toezicht hier het beste bij past. Deze benadering stelt ons in staat om onderbouwde adviezen te geven als er keuzes gemaakt moeten worden in het uitvoeringsniveau.

In 2019 is Risico Gericht Toezicht Milieu (RGT) ontwikkeld, een belangrijk resultaat was de risicomatrix. Deze risicomatrix is maatgevend geweest voor het programmatisch milieutoezicht. De risicomatrix is in 2020 herzien, getoetst aan de RIE (Richtlijn Industriële Emissies) en geborgd in het jaarprogramma en de werkprocessen van de RUD Drenthe. Risicogericht toezicht voor de vakgebieden toezicht asbest en toezicht bodem is in ontwikkeling. Hierbij hanteren we dezelfde systematiek. In hoofdstuk 4 wordt dieper ingegaan op het uitvoeren van risicogericht toezicht.

Naast RGT werken we ook samen aan het vormgeven van risicogericht vergunnen (RGV). In 2021 is gestart met het project Risicostrategie vergunningverlening met als doel om vergunningverlening uniform, transparant en effectief uit te voeren. Hierbij wordt invulling gegeven aan rolopvatting, regionale prioriteiten, diepgang afhandeling van vergunningen en meldingen, en actualiteit van vergunningen.

Keuzes bij vergunningverlening worden gebaseerd op een risicobeoordeling op de impact van de leefomgeving. De uitkomsten van dit project worden in de loop van 2022 verwacht en uiteindelijk verwerkt in de vergunningenstrategie.

Dit doet niet af aan de integrale toetsing aan wet- en regelgeving en kwaliteit van toetsing op de minder risicovolle vergunningaanvragen.

Door te investeren in risicogericht werken wordt een betere informatiepositie opgebouwd. De beschikbare capaciteit en gelden worden optimaal benut, kortom we doen wat nodig is.

2.2.2 INFORMATIEGESTUURD WERKEN

Binnen de RUD Drenthe worden al enkele jaren stappen gezet in het informatiegestuurd werken. Informatiegestuurd werken is een continu proces waarmee op gerichte wijze ruwe data wordt verzameld, geregistreerd en geanalyseerd. De daaruit verkregen informatie en kennis wordt in besluitvormingsprocessen toegepast om de prestaties van de organisatie te verbeteren.

Informatiegestuurd werken is nodig om bij te dragen aan het voorkomen en/of oplossen van (steeds complexer wordende) maatschappelijke vraagstukken op het gebied van veiligheid, volksgezondheid, leefbaarheid en duurzaamheid. Deze manier van werken helpt ook om de schaarse capaciteit van mensen en middelen zo efficiënt mogelijk in te zetten waar deze het meest nodig zijn of waar het risico voor de leefomgeving het grootst is.

Verder ondersteunt deze werkwijze ook het uitvoeren van de VTH-taken onder de Omgevingswet. Naast de informatie uit databases blijft de expertise en kennis van medewerkers en externe bronnen noodzakelijk om tot de juiste inzichten en keuzes te komen. De komende jaren gaan we de informatievoorziening verder ontwikkelen om de juiste sturingsinformatie op inhoudelijk, financieel en procesmatig niveau te kunnen opleveren.

2.2.3 KETENTOEZICHT

Inzicht en grip op ketens, zoals asbest-, grond-, meststromen en overige afvalstoffen is een van de redenen voor het oprichten van de omgevingsdiensten. Het uiteindelijke doel is om schadelijke effecten vanuit deze ketens op de leefomgeving te voorkomen en milieucriminaliteit in een vroegtijdig stadium te herkennen en op te treden. Om meer inzicht te krijgen in de ketens is het van belang om intensief samen te werken met handhavingpartners. Samen met het verder ontwikkelen van informatiegestuurd werken zorgt dit voor een goede informatiepositie om beter grip te krijgen in de keten en effectief op te treden.

2.2.4 EIGEN VERANTWOORDELIJKHEID

Het nemen van verantwoordelijkheid kan schade aan milieu en overlast in de omgeving voorkomen. De komende jaren willen we dan ook de eigen verantwoordelijkheid van inwoners en bedrijven stimuleren. Dit doen we onder andere door het geven van goede en passende voorlichting (gedragsbeïnvloeding) en maatwerk toe te passen bij inzet van handhaving. Het stimuleren van het oppakken van de eigen verantwoordelijkheid is ook terug te vinden in de preventiestrategie.

2.2.5 ONDERMIJNING

We willen niet dat burgers of bedrijven een vergunning of toestemming gebruiken om activiteiten uit te voeren met geld dat is verdiend via misdrijven. Ook willen we niet dat een vergunning (mede) wordt gebruikt voor het plegen van misdrijven. We toetsen daarom de integriteit van aanvragers. Als hier onaanvaardbare risico's uit komen maken we gebruik van onze bevoegdheden op grond van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob). We kunnen gerichte aanvullende voorschriften in de vergunning opnemen. Ook kunnen we een vergunning weigeren of intrekken. Natuurlijk doen we dat pas na een zorgvuldige en soms gezamenlijke afweging van het bevoegd gezag en de RUD Drenthe.

We zetten de instrumenten van preventie, toezicht en sanctie actief in om ondermijnende activiteiten te voorkomen of te stoppen. Activiteiten die vallen onder ondermijnen gedogen we niet. We gaan ondermijning tegen door goed samen te werken (met onder meer het Openbaar Ministerie, andere overheden en ketenpartners) bij de uitvoering van de VTH-taken. We sturen op samenwerking, gezamenlijke prioriteiten en wisselen onderling informatie uit.

3. VISIE EN DOELEN U&H

Dit hoofdstuk geeft de visie op onze uitvoering. Op basis van de visie worden de doelen nader uitgewerkt. We baseren deze doelstellingen op de doelstelling van de Omgevingswet en de kwaliteitsdoelstellingen van de verordening (kwaliteit VTH).

3.1 VISIE U&H STRATEGIE

De missie en visie van de RUD Drenthe die hieronder zijn geformuleerd, zijn leidend voor de U&H-strategie. Het uitgangspunt voor deze U&H-strategie is dat de missie het fundament onder de organisatie is. De visie beschrijft de manier waarop we handen en voeten geven aan deze missie.

Missie

De RUD Drenthe heeft de volgende missie geformuleerd:

'De RUD Drenthe is de omgevingsdienst voor de inwoners en bedrijven van Drenthe. We hebben de milieukennis en kunde, zijn betrouwbaar, innovatie- en toekomstgericht. Samen met onze partners

dragen we proactief en resultaatgericht bij aan een belangrijke taak: een schoon en veilig Drenthe. Nu én voor volgende generaties.'

Visie

De gezamenlijke visie van gemeenten en provincie voor de uitvoering van de taken die zijn overgedragen aan de RUD Drenthe is als volgt:

'De RUD Drenthe. Dé milieupartner die met trots en passie werkt aan een veilige, duurzame en gezonde leefomgeving.'

Deze visie sluit aan bij de algemene doelstelling van de Omgevingswet.

3.2 ALGEMENE DOELSTELLING U&H

Het verlenen van vergunningen, het beoordelen van meldingen, het houden van toezicht op de naleving en het handhaven van regels speelt een belangrijke rol om de doelstelling van de Omgevingswet te kunnen bereiken. Deze doelstelling staat verwoord in artikel 1.3 van deze Omgevingswet.

"Deze wet is, met het oog op **duurzame** ontwikkeling, gericht op het in onderlinge samenhang:

- a. bereiken en in stand houden van een **veilige** en **gezonde** fysieke leefomgeving en een **goede omgevingskwaliteit**, ook vanwege de intrinsieke waarde van de **natuur** en
- b. het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften."

Om de doelstelling van de Omgevingswet te kunnen bereiken is het belangrijk om een duidelijk beeld te hebben van wat wij in het licht van deze U&H-strategie onder de vetgedrukte termen verstaan.

3.2.1 BEGRIPPENKADER U&H STRATEGIE

We hebben de termen van een definitie en doelstelling voorzien:



Onder 'veilige' verstaan we een fysieke leefomgeving waarin risico's als gevolg van milieuactiviteiten beperkt aanwezig zijn.

De doelstelling van veiligheid is het voorkomen dan wel zoveel mogelijk beperken van de milieurisico's. Daarbij valt te denken aan het gevaarsaspect wegnemen of verminderen bij handelingen met gevaarlijke stoffen, voorkomen van emissie naar bodem, lucht en water door voorzieningen te treffen of maatregelen te nemen.



Onder 'gezonde' en 'goede omgevingskwaliteit' verstaan we een gezonde leefomgeving. Voor een gezonde leefomgeving is het nodig dat we onze milieutaken en bodemtaken op een adequaat uitvoeringsniveau te brengen en houden om te zorgen dat het naleefgedrag van regels over milieukwaliteit wordt geborgd.

De doelstelling is om in Drenthe een gezonde leefomgeving te bereiken, dan wel te behouden, daarvoor is het nodig dat milieuschade en bodemverontreinigingen zoveel mogelijk wordt voorkomen en/of beperkt en waar nodig herstelt.



Onder 'duurzaamheid' verstaan we toekomstbestendige gebruik en hergebruik van energie en grondstoffen.

De doelstelling van duurzaamheid is het zoveel mogelijk inzetbaar houden en nuttig (her)gebruiken van stoffen met een constructieve bijdrage aan de energietransitie en verduurzaming.

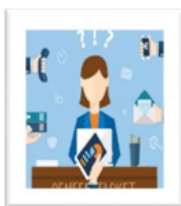


Onder 'natuur' verstaan we een samenhangend geheel van planten, dieren, levensgemeenschappen, bodem- en grondsoorten, water en klimaat.

De doelstelling ten aanzien van natuur is het voorkomen van aantasting van natuur als gevolg van milieuactiviteiten. Hieronder valt onder meer aantasting van beschermde plant- en diersoorten, aantasting bodem(ecologie), lucht- en waterverontreiniging.

BEGRIPPENKADER DOELSTELLINGEN UIT VERORDENING VTH

Elk van de gemeenten en de provincie Drenthe heeft een Verordening kwaliteit VTH vastgesteld (onder de Omgevingswet: Verordening Uitvoering en Handhaving) en zijn daarmee verplicht om de doelstellingen 'uitvoeringskwaliteit', 'dienstverlening' en 'financiën' nader uit te werken.



Wat verstaan we onder uitvoeringskwaliteit?

De mate waarin een product voldoet aan de juridische en organisatorische doelen (zoals geformuleerd in de relevante wet- en regelgeving) en bijdraagt aan de omgevingsdoelen. M.a.w. de inhoudelijke en organisatorische kwaliteit.

Doelstellingen:

- Op organisatieniveau wordt voldaan aan de meest recent vastgestelde kwaliteitscriteria VTH (eisen aan opleiding, ervaring en beschikbare capaciteit van medewerkers). Het jaarlijks uitvoeren van een meting op het voldoen hieraan om de uitvoeringskwaliteit beter inzichtelijk en meer voorspelbaar te maken.
- De kwaliteit van vergunningen verbeteren (juridisch houd- en handhaafbaar)
- Het aantal bezwaar- en beroepszaken reduceren. Daarom voeren we een verplichte evaluatie uit bij alle verloren zaken.



Wat verstaan we onder dienstverlening?

De manier waarop (in communicatie, snelheid, service) de organisatie met belanghebbenden (aanvragers, omgeving, klagers etc.) omgaat.

Doelstellingen:

- Goede bereikbaarheid (100 %) bij milieu incidenten om zo spoedig mogelijk te anticiperen op calamiteiten of andere onvoorziene gebeurtenissen met negatieve gevolgen voor het milieu door 24-uurs piketdiensten te draaien.
- Optimaliseren van klachtenafhandeling door binnen 5 werkdagen een terugkoppeling te geven aan de indiener.
- Communicatie over vergunningprocedures voldoet aan de wettelijke eisen. Initiatiefnemer wordt bij een nieuw plan geïnformeerd over de vergunningprocedure.
- In de omgang met onze klanten zijn we respectvol, meedenkend en deskundig.



Wat verstaan we onder financiën?

De inzet van middelen in relatie tot de kwaliteit van de geleverde diensten/producten.

Doelstelling:

- Door toepassing van risicoanalyses wordt getracht financiële efficiëntie en effectiviteit te bewerkstelligen. De begroting dient dekkend te zijn voor de geplande inzet op risicobeheersing en beleidsdoelrealisatie. Er wordt periodiek geïnventariseerd of de begroting voldoet aan de beide elementen. Er wordt begroot op basis van output.

Hieronder staan de doelstellingen per beleidsveld (uitvoering en handhaving) geformuleerd.

UITVOERING

Dit onderdeel ziet toe op het toepassen van de regels bij aanvragen en meldingen.

OMGEVINGSVERGUNNINGSAANVRAGEN & MELDINGEN

Deze taken zien op het beoordelen en beslissen op aanvragen omgevingsvergunningen, waaronder de milieubelastende activiteiten en het beoordelen van meldingen

DOEL 1

In 100% van de gevallen worden de vergunningaanvragen/beschikkingen binnen de wettelijke termijn behandeld en meldingen binnen overeenkomstig termijn van de dienstverleningsovereenkomst behandeld.

INDICATOR

Percentage buiten de termijn behandelde meldingen en vergunningen.

STRATEGIE

Vergunningenstrategie

ACTUALISERING, WIJZIGING EN INTREKKING OMGEVINGSVERGUNNINGEN

Deze taak ziet op het actueel houden van vergunningen als er bijvoorbeeld (technische) ontwikkelingen zijn die het milieu beter beschermen of de kwaliteit daarvan verbeteren. Verder regelt dit onderdeel de wijziging van voorschriften van vergunningen, het intrekken daarvan en de beoordeling wanneer een revisievergunning is vereist.

DOEL 2

Alle afgegeven omgevingsvergunningen zijn actueel.

INDICATOREN

% actuele omgevingsvergunningen

STRATEGIE

Vergunningenstrategie

HANDHAVING

Handhaving omvat alle activiteiten die erop zijn gericht regelnaleving te vergroten. Daaronder vallen naast toezicht en sancties (inclusief gedogen), het afhandelen van klachten voor zover die zien op naleving van regels.

TOEZICHT

Dit onderdeel gaat over het houden van toezicht op de naleving van alle milieuregelgeving die van toepassing is; de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, de Wet milieubeheer of overige wetgeving, de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving en beschikkingen. Bijvoorbeeld beschikkingen die zien op maatwerk of gelijkwaardigheid. Toezicht op algemene regels verschilt in dat opzicht niet wezenlijk van toezicht op vergunningen.

DOEL 1

De branches in de hoogste risicocategorie vertonen in 2026 een verbeterd naleefgedrag ten opzichte van 2023.

INDICATOR

% van de controles bij bedrijven binnen de branche in het hoogste risicocategorie

STRATEGIE

Toezichtstrategie

DOEL 2

Doorontwikkeling van het risicogericht toezicht naar in ieder geval bodem en asbest om te zorgen dat toezichthouders daarheen gaan waar het risico op niet-naleving het grootst is.

INDICATOR

Het aantal branches waarop risicogericht toezicht gerealiseerd/geïmplementeerd is.

STRATEGIE

Toezichtstrategie

DOEL 3

Het minimaal driejaarlijks integraal controleren van de niet-provinciale en jaarlijks controleren van de provinciale IPPC/RIE- installaties. Hierbij moet het uitgangspunt zijn dat slechte nalevers vaker worden gecontroleerd dan goede nalevers.

INDICATOR

Aantallen uitgevoerde IPPC/RIE controles per jaar en de naleefscores

STRATEGIE

Toezichtstrategie

DOEL 4

Voor 1 jan. 2024 is onderzocht of gezondheidsaspecten onderdeel kunnen uitmaken van de bestaande risicomatrix.

INDICATOR

In december 2023 ligt er een advies.

STRATEGIE

Toezichtstrategie

DOEL 5

Om onaanvaardbare risico's als gevolg van bestaande bodemverontreiniging weg te nemen, te voorkomen of beheersen en nieuwe bodemverontreinigingen te voorkomen of zoveel als redelijkerwijs mogelijk weg te nemen.

Het houden van toezicht bij:

- o 100% van de Wbb bodemsaneringen en BUS-meldingen;
- o 50% van alle nazorglocaties en; o 50% van de Bbk meldingen.

INDICATOR

Percentage van Wbb saneringen, alle nazorglocaties en de Bbk meldingen die gecontroleerd zijn.

STRATEGIE

Toezichtstrategie

DOEL 6

Het naleefgedrag omtrent de bodem en grondverzet bevorderen door in het veld gebiedsgericht te controleren op niet gemelde/vergunde bodem en grondverzet activiteiten en het daarop in zetten van 25% van de beschikbare Drentse Maat uren voor bodemtoezicht.

INDICATOR

Percentage van de beschikbare uren ingezet op gebiedsgericht toezicht

STRATEGIE

Toezichtstrategie

SANCTIES

Sanctioneren gaat over het optreden tegen een geconstateerde overtreding met bijvoorbeeld een last onder dwangsom, toepassen bestuursdwang en de bestuurlijke boete. Gedogen is het bewust afzien van sancties in geval van overtredingen. Bij deze taak gaat het onder andere om het opleggen en ten uitvoer brengen van bestuurlijke sancties ter handhaving van wet- en regelgeving.

DOEL

De sanctionering wordt uitgevoerd conform de Landelijke Handhavingstrategie (LHS). De LHS is een wettelijk verplicht instrument waarbij getracht wordt om door een afgestemde, passende interventie een blijvende gedragsverandering bij de overtreder te realiseren. Hiermee wordt gezorgd voor een verhoogd veiligheidsgevoel in de samenleving.

INDICATOR

Percentage van het aantal keer dat het LHS is toegepast in relatie tot controles met overtredingen.

STRATEGIE

LHS of gedoogstrategie (meer informatie over deze strategie is te vinden in hoofdstuk 5.3).

4. OMGEVINGSANALYSE

De omgevingsanalyse bestaat uit een gebiedsanalyse van de provincie Drenthe, een definiëring van de probleemanalyse en een uitwerking van de gezamenlijke risicoanalyse voor toezicht op de milieutaken die bij de RUD Drenthe zijn belegd.

4.1 GEBIEDSANALYSE

De U&H-strategie betreft het werkgebied van de RUD Drenthe (zie afbeelding hieronder). Het betreft de gemeenten Aa en Hunze, Assen, Borger-Odoorn, Coevorden, Emmen, Hoogeveen, Meppel, Midden-Drenthe, Noordenveld, Tynaarlo, Westerveld, De Wolden en de Provincie Drenthe.

Figuur 2: Overzicht van het werkgebied van de RUD Drenthe



Drenthe is geweldig! Het prachtige landschap en de rijke geschiedenis wordt door veel mensen enorm gewaardeerd. In Drenthe is er nog rust, het Dwingelderveld is in 2020 niet voor niets verkozen tot het stilste gebied van Nederland. Naast rust zijn er in Drenthe ook een aantal bijzondere bedrijven te vinden zoals: Astron in Dwingeloo, Wildlands Adventure Zoo in Emmen en het TT-Circuit in Assen. Meer dan 95% van de Drentse bedrijfsleven behoort tot het MKB. Binnen de overige bedrijven is agrarische sector het sterkst vertegenwoordigd, gevolgd door de recreatieve sector. Zware industrie bevindt zich op het Getec Park in Emmen. Hier hebben zich onder andere bedrijfstakken van DSM en Teijn Aramid gevestigd.

De meeste bedrijven op het Getec Park vallen vanwege de (veiligheid)risico's onder het BRZO-toezicht. De VTH-taken zijn belegd bij de Omgevingsdienst Groningen. Dit is wettelijk vastgelegd.

Niet alle bedrijven in Drenthe voeren milieubelastende activiteiten uit.

Bedrijven die dit wel doen worden ook wel inrichtingen c.q. milieulocaties genoemd. In het zaakstelsel van de RUD Drenthe zijn 15.719 milieulocaties opgenomen. Van het totale aantal milieulocaties vallen er 42 onder provinciaal bevoegd gezag.

4.2 PROBLEEM- EN RISICOANALYSE

Een goede U&H-strategie begint met het besef van de problemen die moeten worden opgelost. De milieurisico's vormen de kern van de uitdaging waarvoor de RUD Drenthe staat. Dit inzicht is verkregen door het uitvoeren van een risicoanalyse. Het maken van deze analyse is een wettelijke verplichting. Voor de RUD Drenthe is dit inzicht een voorwaarde om goed te functioneren.

De probleemanalyse in deze U&H-strategie bestaat voornamelijk uit een risicoanalyse voor milieu. De risicoanalyse voor bodemtoezicht en asbesttoezicht worden op een later moment toegevoegd aan de probleemanalyse. Indien we een aantal jaren data hebben gegenereerd dan kunnen we de probleem-

analyse gedetailleerder uitwerken. Denk daarbij aan de ambities opgenomen in de omgevingsvisies van de gemeenten en Provincie.

Een gezamenlijke risicoanalyse is één van de pijlers voor de U&H-strategie. De risicoanalyse is uitgevoerd om inzicht te krijgen in activiteiten die risicovol zijn en daarmee te komen tot een goede selectie van de te controleren bedrijven op die activiteiten.

Al deze bedrijven zijn, op basis van SBI-codering, ingedeeld in subbranches. Dit zijn veelal verzamelingen van meerdere subbranches die wat betreft activiteiten en (milieu)risico's een overlap vertonen. Het risicogericht toezicht (hierna: RGT) is gericht op die bedrijven, waar de ingeschatte risico's het hoogst zijn. De huidige risico inschatting is gebaseerd op subbrancheniveau, maar de wens is dat deze verder wordt uitgewerkt op bedrijfsniveau. Om te komen tot een risico-inschatting is een beoordelingsmodel opgesteld; de Drentse risicomatrix.

Gemeenten in de provincie Drenthe, de provincie Drenthe en de RUD Drenthe hebben onder de vlag van het vastgestelde Ontwikkelprogramma 2019-2020 de Drentse risicomatrix gezamenlijk opgesteld en gevuld.

4.2.1 Achtergrond

Vanaf 1 januari 2020 wordt er gewerkt op basis van een zogenaamde *toezichtstrategie* en is het kader van de Drentse Maat met een frequentiegericht toezicht komen te vervallen. Met deze nieuwe werkwijze wordt ook uitvoering gegeven aan de wettelijke eisen die gelden vanuit het Besluit omgevingsrecht (artikel 7.2).

In 2020 is gestart met de verdere doorontwikkeling van het RGT. De risicomatrix is verfijnd en verbeterd. Op 15 december 2020 hebben de accounthouders gekozen om de Drentse risicomatrix Drenthebreed te hanteren. De risicomatrix heeft met het vaststellen van deze U&H-strategie een formele status.

Het RGT is gericht op de vergunningplichtige en meldingsplichtige bedrijven (met uitzondering van de RIE/IPPC-² bedrijven en alle bedrijven die vallen onder het bevoegd gezag van de provincie Drenthe).

De controles bij RIE/IPPC-bedrijven, als mede de bedrijven die vallen onder het bevoegd gezag van de provincie Drenthe worden integraal gecontroleerd. Dit gebeurt op een dusdanige wijze dat alle aspecten die binnen een bedrijf die valt onder het bevoegd gezag van de provincie Drenthe binnen vijf jaar zijn beoordeeld op naleving.

Met het RGT is de RUD Drenthe beter in staat om op een effectieve en objectieve wijze uitvoering te geven aan de gemeenschappelijke doelstelling van de deelnemers en de RUD Drenthe: een schoon en veilig Drenthe.

In het opleverdocument RGT (versie 1.0) is de aanpak en uitvoering van het risicogerichte toezicht verder uitgewerkt en de doorontwikkeling beschreven die de RUD Drenthe de komende jaren voor ogen heeft op dit gebied. Dit opleverdocument is terug te vinden in bijlage 1. Er zijn in het opleverdocument een aantal uitgangspunten en aanbevelingen opgenomen, waar afgelopen jaren gedeeltelijk al invulling aan is gegeven.

4.3.2 DE SYSTEMATIEK VAN DE MATRIX

Om risico's in te schatten is inzicht in kansen en mogelijke nadelige effecten bij niet naleving nodig. Als uitgangspunt voor deze matrix is het model gekozen dat beschikbaar wordt gesteld door het centrum voor criminaliteitspreventie en veiligheid, het CCV.

Voor elke subbranche is een inschatting gemaakt van de mate van negatieve effecten en de kans op het voorkomen van deze negatieve effecten op de beoordelingsaspecten Milieu, Ondernijning en Maatschappelijk/bestuurlijke impact. De nalevingskans betreft de naleving gebaseerd op een data-analyse via onze registraties in de applicatie Digitalechecklisten.nl (DC) en het zaakstelsel. Inzicht in de mate van naleving van de milieuregels binnen een subbranche is een belangrijk onderdeel binnen de risicobeoordeling.

De methode en keuzes hierbij staan uitgelegd in de toelichting bij het model en zijn terug te vinden in het opleverdocument.

4.2.3 PRIORITERING

2) IPPC-installaties zijn grote industriële bedrijven die vallen onder de Richtlijn industriële emissies (2010/75/EU). IPPC staat voor Integrated Pollution Prevention and Control (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging).

De risicomatrix (milieueffect, bestuurlijke impact, ondermijning en naleving) wordt gebruikt om prioriteiten te stellen en het toezichtprogramma op te stellen.

Het eindrisico in elke subbranche is gekoppeld aan een prioriteitsklasse. De indicator Milieu is beoordeeld door medewerkers van de RUD Drenthe en de indicatoren Ondermijning en Maatschappelijk/ bestuurlijke impact zijn beoordeeld door de bevoegde zagen zelf, waardoor de einduitslagen per bevoegd gezag ook verschillend kunnen zijn.

Op basis van de prioriteiten wordt 100% van de bedrijven bezocht of is er sprake van steekproefsgewijs toezicht. In onderstaande tabel is te zien bij welke prioriteit welk toezicht hoort en de diepgang van controle.

Prioriteiten	Mate van controle	Frequentie	Controle aspecten
1 & 2 gemeentelijke bedrijven	100%		Milieuaspecten met risicoscore boven 2,0
3 gemeentelijke bedrijven	steekproefgewijs	Jaarlijks 10% vd bedrijven	Alle milieuaspecten matrix
4 gemeentelijke bedrijven	steekproefgewijs	Jaarlijks 7,5% vd bedrijven	Alle milieuaspecten matrix
5 gemeentelijke bedrijven	steekproefgewijs	Jaarlijks 5% vd bedrijven	Alle milieuaspecten matrix
Gemeentelijke IPPC bedrijven	integraal	1 x 3 jaar	Alle aspecten
Provinciale bedrijven	integraal	Jaarlijks	Alle aspecten in 5 jaar

De data-analyse op de naleving wordt jaarlijks uitgevoerd, hierdoor zet de RUD Drenthe jaarlijks haar toezichtcapaciteit in daar waar nodig.

4.2.4 DOORONTWIKKELING

De methodiek kan ook worden toegepast op andere milieubelastende activiteiten zoals bijvoorbeeld de bodem- en asbesttaken. De risicomatrix is in 2020 herzien en verbeterd, waarbij het beoordelingsaspect Milieu en de kans op de naleving voorop zijn gezet en het milieubelang een centrale plek heeft gekregen in de risico-inschatting voor het risicogerichte toezicht bij de gemeentes in Drenthe. Er is ook getoetst aan de wettelijke RIE/IPPC controles. Dit is geborgd in het jaarprogramma en in de werkprocessen. Vanaf 2020 voert de RUD Drenthe jaarlijks bij circa 33% van de gemeentelijke RIE/IPPC bedrijven inspecties uit. RGT voor de domeinen asbest- en bodemtoezicht is voorlopig buiten beschouwing gelaten.

Voor de uitvoering van het risicogerichte toezicht in 2021 is een Drenthe brede risicomatrix gehanteerd in plaats van een matrix per bevoegd gezag. Dit zorgt voor meer uniformiteit in de prioriteitstelling. Bijkomend voordeel is het effectiever werken, een betere focus op de resultaten en het krachtiger kunnen analyseren daarvan.

De doorontwikkeling van het RGT moet in de komende jaren verder worden uitgewerkt en verbeterd. Dit is een groeiproces.

5. STRATEGIEËN

Bij de uitvoering van de VTH-taken door de RUD Drenthe geldt het principe dat initiatieven, activiteiten en handhavingssituaties in een gelijke situatie gelijk worden behandeld (gelijke monniken-gelijke kappen). Om zoveel mogelijk volgens dat principe te werken zijn onderstaande VTH-strategieën op de uitvoeringstaken van toepassing. De inhoud van de strategieën is terug te vinden in hoofdstuk 5 van de Wabo en in de artikelen 13.6 en 13.7 van het Omgevingsbesluit. De strategieën bestaan uit vijf componenten:

1. Preventiestrategie;
2. Vergunningenstrategie;
3. Toezichtstrategie;
4. Sanctiestrategie; en
5. Gedoogstrategie.

In onderstaand figuur is de onderlinge verhouding tussen de strategieën gevisualiseerd.

Figuur 3: onderlinge verhouding strategieën



De sanctiestrategie en gedoogstrategie maken onderdeel uit van de Landelijke Handhavingsstrategie (LHS). Ondertussen zijn er ontwikkelingen gaande, zoals het opleveren van een geactualiseerde (LHS) en een Landelijke Vergunningenstrategie. De uitkomsten hiervan worden betrokken bij de doorontwikkeling van deze U&H-strategie.

5.1 PREVENTIESTRATEGIE

Onder preventie verstaan we het zoveel mogelijk voorkomen van aantasting van de leefomgeving of het ontstaan van risico's. Het geven van voorlichting en heldere communicatie over de kaders waar eenieder zich aan moet houden zijn daarbij essentieel. Bij preventie gaat het om het spontaan naleven van milieuregels. Bekendheid met de regels vormt immers de basis voor het naleven van regels. We willen het naleefgedrag bevorderen door in te zetten op voorlichting en het uitleggen van het doel van de regels. De preventiestrategie is gericht op het voorkomen van overtredingen door communicatie en voorlichting en is verder uitgewerkt in bijlage 2.

5.2 VERGUNNINGENSTRATEGIE

De vergunningenstrategie biedt:

- Kaders en uitgangspunten voor het verlenen van vergunningen en de keuzemomenten hierin.
- Het reguleren van de milieudruk en het verbeteren en handhaven van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving.
- Creëren van een uniforme werkwijze in het afhandelen van aanvragen.

Voor het bepalen van de acceptabele milieukwaliteit worden de verschillende belangen tussen de voorgenomen activiteiten en de gevolgen voor de fysieke leefomgeving zorgvuldig afgewogen.

De vergunningenstrategie beschrijft de verschillende vormen van vergunningverlening die ingezet kunnen worden en wat de standaard werkwijze daarbij is. Daarnaast wordt in de vergunningenstrategie vastgesteld wat het niveau is waarop een aanvraag voor een vergunning wordt getoetst en aan welke objectieve toetsingscriteria deze toetsing plaatsvindt. Het doel van deze strategie is het gewenste kwaliteitsniveau van de diverse processen en werkzaamheden zo hoog mogelijk te houden en te voldoen aan de wettelijke eisen.

Een vergunning/melding op het gebied van de fysieke leefomgeving kan betrekking hebben op verschillende werkvelden (milieu, natuur e.d.) en op verschillende wijzen tot stand komen (reguliere procedure, uitgebreide procedure, melding e.d.).

In deze strategie wordt onder vergunningverlening verstaan:

- het verlenen, (gedeeltelijk) weigeren, wijzigen of (gedeeltelijk) intrekken van een omgevingsvergunning mogelijk als onderdeel van een legalisatietraject;
- het verlenen van een ontheffing;
- het behandelen van een melding;
- het opstellen en/of het intrekken van een maatwerkvoorschrift en/ of goedkeuring gelijkwaardige voorziening;
- Het toetsen of het om een m.e.r.-plichtige of m.e.r.-beoordelingsplichtige activiteit gaat. Bij een (vormvrije) m.e.r.-beoordeling wordt een m.e.r.-beoordelingsbesluit genomen of een milieueffectrapportage (MER) vereist is. Een besluit nemen over het al dan niet vereisen van een milieueffectrapportage (m.e.r.-beoordeling);
- het actualiseren van een vergunning;
- afgeven van advies in het kader van het adviesrecht van de gemeenteraad.

Een nadere uitwerking van de vergunningenstrategie is terug te vinden in bijlage 3.

5.3 HANDHAVINGSSTRATEGIE

Deze paragraaf is onderverdeeld in de *toezichtstrategie, sanctiestrategie en gedoogstrategie*.

5.3.1 TOEZICHTSTRATEGIE

In de *toezichtstrategie* is beschreven op welke wijze het toezicht wordt uitgevoerd door de RUD Drenthe. Toezicht houdt in dat gecontroleerd wordt of wet- en regelgeving wordt nageleefd. Dit vindt plaats door het verzamelen van informatie over (het nalaten van) handelingen en een beoordeling daarvan. Toezicht houden draagt eraan bij dat mensen wettelijke voorschriften naleven en het beperkt de risico's op het overtreden van die voorschriften. We hebben in Drenthe gekozen voor het RGT (risicogericht toezicht). Zie bijlage 4.

5.3.2 SANCTIESTRATEGIE

In de *sanctiestrategie* is beschreven hoe de RUD Drenthe optreedt tegen een geconstateerde overtreding wanneer er geen sprake is van gelijkwaardige oplossing, legalisatie of actief gedogen. Onder sanctie verstaan we 'het sanctioneren bij overtredingen conform de LHS'.

De vraag is dan of, en zo ja hoe, bestuurlijk en/of strafrechtelijk moet worden opgetreden. De betrokken gemeenten, provincie en RUD Drenthe onderschrijven de 'Landelijke handhavingsstrategie (LHS)'.

Conform de LHS leggen we een passende sanctie op met als doel dat deze zo effectief en efficiënt mogelijk leidt tot beëindiging van de overtreding.

Daar waar mogelijk, wordt in deze sanctiestrategie verwezen naar de LHS, zie bijlage 5.

5.3.3 GEDOOGSTRATEGIE

Gedogen is het bewust afzien van sancties in geval van overtredingen en heeft daarnaast als doel om duidelijkheid te verschaffen.

In de gedoogstrategie is beschreven in welke gevallen en onder welke voorwaarden bewust wordt afgezien van sancties in geval van overtredingen zoals omschreven in de LHS.

Wanneer wet- en regelgeving wordt overtreden is het bevoegde gezag in beginsel verplicht om handhavend op te treden.

De LHS erkent echter dat er omstandigheden kunnen zijn om van (bestuursrechtelijk) handhaven af te zien. Dit laat eventuele strafvervolgning door het OM onverlet.

De landelijke regels voor gedogen vormen de basis voor deze gedoogstrategie. Omdat het naleven van de regels ons uitgangspunt is, gaan we terughoudend om met gedogen. Het kan alleen onder strikte voorwaarden. Stilzwijgend, passief gedogen is absoluut onacceptabel. Gedogen van overtredingen is alleen bij uitzondering, na een zorgvuldige belangenafweging, aanvaardbaar. Het gaat dan om uitdrukkelijk gedogen, na de gedoogbeslissing. Dit kan het geval zijn als sprake is van een:

- Overmachtsituatie en strikte naleving van de wettelijke regels leidt tot ongewenste milieugevolgen; in zo'n geval staat het bevoegd gezag overtredingen van de wet toe, juist om het milieu te beschermen.
- Overgangssituatie, waarin het bevoegd gezag vooruitlopend op legalisatie gedooft, bijvoorbeeld als ze binnen afzienbare termijn de omgevingsvergunning kan verlenen.
- Onevenredigheidssituatie, waarbij handhaven onevenredig is in verhouding tot het belang voor de fysieke leefomgeving, dan kan het bevoegd gezag ervan afzien.

Gedogen moet zoveel mogelijk beperkt blijven in omvang en tijd. Bij gedogen vindt actief toezicht plaats, gericht op de vraag of de omstandigheden nog steeds aanwezig zijn om te gedogen en de overtreder de opgelegde beperkingen en voorschriften naleeft. Dit zogenoemde 'gedogen' gebeurt op basis van een vastgestelde gedoogstrategie, zie bijlage 6.

BIJLAGE II: Vergunningen Toetsmatrix Bbl¹

Inleiding

Voor u ligt de 'Toetsmatrix Bbl' (hierna: Toetsmatrix). Deze Toetsmatrix maakt deel uit van de Uitvoerings- en Handhavingsstrategie 2023-2027 van de gemeente Borger-Odoorn. In de Toetsmatrix is vastgelegd met welke intensiteit een bouwplan, dat ingediend is bij de gemeente Borger-Odoorn, getoetst wordt aan wet- en regelgeving. Hierdoor wordt weloverwogen en herleidbaar aangegeven welke toets-aspecten aandacht verdienen en hoeveel aandacht de verschillende toets-aspecten krijgen. De toetsmatrix vervangt de voorheen gebruikte 'Toets volledigheid en bouwbesluit gemeente Borger-Odoorn'.

Aanvragen voor een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen worden getoetst aan de voorschriften uit het omgevingsplan (voorheen bestemmingsplan), de redelijke eisen van welstand en het Bbl (voorheen Bouwbesluit 2012). De Toetsmatrix heeft betrekking op de voorschriften uit het Bbl (Bouwbesluit 2012). De wetgever heeft de technische voorschriften uit het Bbl (Bouwbesluit 2012) niet gedifferentieerd naar zwaarte. Bij de behandeling van een aanvraag om een omgevingsvergunning moet voor bepaalde normen worden bepaald of het aannemelijk is dat aan de normen uit het Bbl (Bouwbesluit) wordt voldaan. Deze aannemelijkheidstoets biedt enige ruimte om te kunnen variëren in toetsintensiteit. Door de Toetsmatrix wordt hier invulling aan gegeven. Net als voor alle andere gemeenten is het ook voor Borger-Odoorn praktisch niet mogelijk om alle voorschriften even uitputtend te toetsen. Ook vraagt niet elk gebouw/bouwwerk om dezelfde mate van toetsing en controle. Bouwplannen lopen immers zeer uiteen.

Met het vaststellen van een Toetsmatrix worden bouwplannen eenduidig, consequent, transparant en adequaat getoetst. Hierdoor wordt de veiligheid van bouwwerken verhoogd en gewaarborgd, alsmede het gezond en veilig gebruik ervan. Ook worden bepaalde keuzes en prioriteiten gemotiveerd en bestuurlijk vastgelegd en kan naar inwoners en ondernemers herleidbaar worden aangegeven aan welke voorschriften uit het Bbl (Bouwbesluit 2012) hun aanvraag getoetst is en met welke intensiteit.

Toetsniveaus

Er zijn vijf verschillende toetsniveaus:

0	Niet toetsen	Onderwerpen aangeduid met een 0 worden niet getoetst.
1	Snel toetsen	Deze onderdelen worden visueel getoetst. Is alles aanwezig en naar behoren ingediend en lijkt het te voldoen? Naar eigen inzicht van de behandelend ambtenaar globaal te toetsen.
2	Representatief toetsen	Alle aspecten van de betreffende afdeling uit het Bouwbesluit worden getoetst, echter niet tot in detail. Ook kan alleen of gedeeltelijk op kritische onderdelen worden getoetst.
3	Integraal toetsen	De betreffende afdeling van het Bouwbesluit wordt in zijn geheel en gedetailleerd getoetst, inclusief alle berekeningen, productbladen en NEN-normen.
X	Valt onder de WKB	De toetsing op dit aspect uit het Bbl valt onder de reikwijdte van de Wkb. De gemeente voert een toetsing op dit aspect dan ook niet uit. Wel wordt de risicoanalyse en het borgingsplan doorgenomen op de wijze zoals in de U&H-Strategie vastgelegd is.

Naast de vaste prioritering en de daarbij horende toetsniveaus is er te allen tijde ruimte om op basis van kennis en kunde per aanvraag om omgevingsvergunning een inschatting te maken of de vaste prioritering in dat specifieke geval adequaat is. In de praktijk betekent dit dat er in specifieke gevallen gemotiveerd afgeweken kan worden van de vastgelegde prioritering. Dit betekent niet dat als er niet gemotiveerd afgeweken is, en er iets misgaat, er gezegd kan worden dat er geen goede prioritering gehanteerd is.

De bouwwerkcategorieën

Om het risico van een bouwwerk/gebouw te bepalen worden drie bouwwerkcategorieën onderscheiden, te weten A tot en met C. Waarbij bouwwerkcategorie A de meest complexe en meest risicovolle is en bouwwerkcategorie C de minste.

In de toetsmatrix zijn de bouwwerken bij de categorieën opgenomen.

¹ In deze bijlage zijn de bouwcategorieën gesplitst weergegeven. Een volledig overzicht is op te vragen bij de afdeling KCC, cluster Omgeving.

In het geval dat een bouwplan niet onder één van de in de toetsmatrix genoemde categorieën valt, is het aan de behandelend ambtenaar om het plan (gemotiveerd) in te delen bij een van de drie categorieën.

Categorie A

Afdeling BBL	Categorie A	Verzorgings-, verpleeg- en ziekenhuizen	Zorgboerderijen	Woongebouwen	Kinderdagverblijf / kinderopvang	School	Hotel	Theater / bioscoop	Discotheek / uitgaansgelegenheden	Kantoorgebouwen	Bedrijfsvermaatschappij	Spaans	Overige / andere functies en overige gebouwen
Voorschriften met betrekking tot veiligheid													
4.2	4.2												
Constructieve veiligheid	4.2.1	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Sterkte bij brand	4.2.2	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Vloerafscheidings	4.2.1 / 4.2.2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Overbrugging van hoogteverschillen	4.2.4	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Trap	4.2.4	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Hellingbaan	4.2.4	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Beweegbare constructie-onderdelen	4.2.5	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Bepijning van het ontstaan van brandgevaarlijke situaties	4.2.6	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Bepijning van ontwikkeling van brand	4.2.7	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Bepijning van ontstaan van rook	4.2.7	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Bepijning van uitbreiding van brand	4.2.8	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Brandcompartimentering	4.2.8	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Verdere beperking van uitbreiding van brand	4.2.9	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Bepijning van verspreiding van rook	4.2.9	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Vluchtroutes	4.2.10/11	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Hoge en ondergrondse gebouwen	4.2.13	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Tunnelveiligheid	4.2.15	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Inbraakwerendheid	4.2.16	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Voorschriften met betrekking tot gezondheid													
4.3	4.3												
Bescherming tegen geluid van buiten	4.3.1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Bescherming tegen geluid van installaties	4.3.2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Bepijning van geluid	4.3.3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Geluidswering tussen verblijfsruimten van dezelfde gebruiksfuncties	4.3.4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Geluidswering tussen ruimten van verschillende gebruiksfuncties	4.3.4	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Wering van vocht van buiten	4.3.5	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Wering van vocht van binnen	4.3.5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Luchtverversing van overige ruimten	4.3.6	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Luchtverversing van een verblijfsgebied, verblijfsruimte, toele ruimte en badruimte	4.3.6	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Spuivoorziening	4.3.7	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Tienvoer van verbrandingslucht	4.3.8	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Afvoer van rook	4.3.8	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Bepijning van de toepassing van schadelijke materialen	6.3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Bescherming tegen ratten en muizen	4.3.9	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Daglicht	4.3.10	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Voorschriften met betrekking tot duurzaamheid													
4.4	4.4												
Energieprestatie	4.4.1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Milieuprestatie	4.4.2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Laadinfrastructuur voor elektrische voertuigen	4.4.3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Systeem voor gebouwautomatisering en -controle	4.4.4	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Voorschriften met betrekking tot bruikbaarheid													
4.5	4.5												
Verblijfsgebied	4.5.1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Verblijfsruimte	4.5.2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Toele ruimte	4.5.3	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Badruimte	4.5.4	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Buttenberging	4.5.5	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Opstelplaats voor aanrecht en kooktoestel	4.5.7	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Opstelplaats voor verwarmingstoestel	4.5.7	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Opstelplaats voor warmwaterboiler	4.5.7	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Voorschriften met betrekking tot toegankelijkheid													
4.6	4.6												
Vrije doorgang	4.6.1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Bereikbaarheid	4.6.1 / 4.6.3	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Toegankelijkheidssector	4.6.2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Voorschriften met betrekking tot bouwwerkinstallaties													
4.7	4.7												
Elektrische- en noodstroomvoorziening	4.7.1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Verlichting	4.7.1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Gasvoorziening	4.7.2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Drinkwatervoorziening	4.7.3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Warmwatervoorziening	4.7.3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Afvoer van afvalwater en fecaliën	4.7.4	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Afvoer van hemelwater	4.7.4	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Tijdig vaststellen van brand	4.7.5	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Vluchten binnen een rookcompartiment en een subcompartiment	4.7.6	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Bestrijding van brand	4.7.7	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Toegankelijkheid voor hulpverleningsdiensten	4.7.8	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3

Categorie B

		Algemeen RIB	College RIB	Seniorenwoonwoning	Grondgebouwen woningen*	Recreatiewoning*	Woonwoning*	Zelfstandig gebouw / bedrijfshel	Verkeersruimte	Recreant, café of anderz	Agrarische gebouwen	Vernieuwingsbouw / (h)huis
Voorschriften met betrekking tot veiligheid												
4.2	4.2.1			X	X	X	X	X	3	3	3	3
4.2.2	4.2.2			X	X	X	X	X	3	3	3	3
4.2.3 / 4.2.2	4.2.3 / 4.2.2			X	X	X	X	X	2	2	1	2
4.2.4	4.2.4			X	X	X	X	X	1	1	1	1
4.2.4	4.2.4			X	X	X	X	X	2	2	1	2
4.2.4	4.2.4			X	X	X	X	X	2	2	1	2
4.2.5	4.2.5			X	X	X	X	X	2	2	1	2
4.2.6	4.2.6			X	X	X	X	X	3	3	3	3
4.2.7	4.2.7			X	X	X	X	X	3	3	3	3
4.2.7	4.2.7			X	X	X	X	X	3	3	3	3
4.2.8	4.2.8			X	X	X	X	X	3	3	3	3
4.2.8	4.2.8			X	X	X	X	X	3	3	3	3
4.2.9	4.2.9			X	X	X	X	X	3	3	3	3
4.2.9	4.2.9			X	X	X	X	X	3	3	3	3
4.2.10/11	4.2.10/11			X	X	X	X	X	3	3	3	3
4.2.11	4.2.11			X	X	X	X	X	3	3	3	3
4.2.15	4.2.15			X	X	X	X	X	0	0	0	0
4.2.16	4.2.16			X	X	X	X	X	1	1	0	1
Voorschriften met betrekking tot gezondheid												
4.3	4.3.1			X	X	X	X	X	2	2	0	2
4.3.2	4.3.2			X	X	X	X	X	0	0	1	0
4.3.3	4.3.3			X	X	X	X	X	0	0	0	0
4.3.4	4.3.4			X	X	X	X	X	0	0	0	0
4.3.4	4.3.4			X	X	X	X	X	1	1	1	1
4.3.5	4.3.5			X	X	X	X	X	2	2	1	2
4.3.5	4.3.5			X	X	X	X	X	0	0	0	0
4.3.6	4.3.6			X	X	X	X	X	1	1	1	1
4.3.6	4.3.6			X	X	X	X	X	2	2	2	2
4.3.7	4.3.7			X	X	X	X	X	0	0	0	0
4.3.8	4.3.8			X	X	X	X	X	1	1	1	1
4.3.8	4.3.8			X	X	X	X	X	2	2	1	2
6.3	6.3			X	X	X	X	X	0	0	0	0
4.3.9	4.3.9			X	X	X	X	X	0	0	0	0
4.3.10	4.3.10			X	X	X	X	X	2	2	0	2
Voorschriften met betrekking tot duurzaamheid												
4.4	4.4.1			X	X	X	X	X	2	2	2	2
4.4.2	4.4.2			X	X	X	X	X	2	2	0	2
4.4.3	4.4.3			X	X	X	X	X	0	0	0	0
4.4.4	4.4.4			X	X	X	X	X	0	0	0	0
Voorschriften met betrekking tot bruikbaarheid												
4.5	4.5.2			X	X	X	X	X	2	2	0	2
4.5.2	4.5.2			X	X	X	X	X	2	2	0	2
4.5.3	4.5.3			X	X	X	X	X	2	2	0	2
4.5.4	4.5.4			X	X	X	X	X	2	2	0	2
4.5.5	4.5.5			X	X	X	X	X	1	1	0	1
4.5.7	4.5.7			X	X	X	X	X	2	2	0	2
4.5.7	4.5.7			X	X	X	X	X	2	2	0	2
4.5.7	4.5.7			X	X	X	X	X	2	2	0	2
Voorschriften met betrekking tot toegankelijkheid												
4.6	4.6.1			X	X	X	X	X	2	2	0	2
4.6.1 / 4.6.1	4.6.1 / 4.6.1			X	X	X	X	X	2	2	0	2
4.6.2	4.6.2			X	X	X	X	X	2	2	0	2
Voorschriften met betrekking tot bouwwerkinstallaties												
4.7	4.7.1			X	X	X	X	X	1	1	1	1
4.7.1	4.7.1			X	X	X	X	X	0	0	0	0
4.7.2	4.7.2			X	X	X	X	X	0	0	0	0
4.7.3	4.7.3			X	X	X	X	X	0	0	0	0
4.7.3	4.7.3			X	X	X	X	X	0	0	0	0
4.7.4	4.7.4			X	X	X	X	X	1	1	1	1
4.7.4	4.7.4			X	X	X	X	X	1	1	1	1
4.7.5	4.7.5			X	X	X	X	X	3	3	1	3
4.7.6	4.7.6			X	X	X	X	X	3	3	3	3
4.7.7	4.7.7			X	X	X	X	X	3	3	2	3
4.7.8	4.7.8			X	X	X	X	X	3	3	2	3

Categorie C

		Aankomende BIM	Categorie C	Uitbouw / aanbouw*	Bijgebouwen zoals schuren, garages of tuinhuisjes*	Dakkapel, dakraam, dakopbouw*	Voorgevels, rietkoning*	Loofser*	Windmeien voor zeevluchtgrc 20 M	Serie	Antennes / reflectoren	Overgebouwen, geen gebouweffende
Voorschriften met betrekking tot veiligheid												
4.2	4.2											
Constructieve veiligheid	4.2.1			X	X	X	X	X	X	X	X	X
Sterkte bij brand	4.2.2			X	X	X	X	X	X	X	X	X
Vloerafcheiding	4.2.1 / 4.2.2			X	X	X	X	X	X	X	X	X
Overbrugging van hoogteverschillen	4.2.4			X	X	X	X	X	X	X	X	X
Trap	4.2.4			X	X	X	X	X	X	X	X	X
Hellingbaan	4.2.4			X	X	X	X	X	X	X	X	X
Beweegbare constructie-onderdelen	4.2.5			X	X	X	X	X	X	X	X	X
Beperking van het ontstaan van brandgevaarlijke situaties	4.2.6			X	X	X	X	X	X	X	X	X
Beperking van ontwikkeling van brand	4.2.7			X	X	X	X	X	X	X	X	X
Beperking van ontstaan van rook	4.2.7			X	X	X	X	X	X	X	X	X
Beperking van uitbreiding van brand	4.2.8			X	X	X	X	X	X	X	X	X
Brandcompartimentering	4.2.8			X	X	X	X	X	X	X	X	X
Verdere beperking van uitbreiding van brand	4.2.9			X	X	X	X	X	X	X	X	X
Beperking van verspreiding van rook	4.2.9			X	X	X	X	X	X	X	X	X
Vluchtroutes	4.2.10/11			X	X	X	X	X	X	X	X	X
Hoge en ondergrondse gebouwen	4.2.13			X	X	X	X	X	X	X	X	X
Tunnelveiligheid	4.2.15			X	X	X	X	X	X	X	X	X
Inbraakwerendheid	4.2.16			X	X	X	X	X	X	X	X	X
Voorschriften met betrekking tot gezondheid												
4.3	4.3											
Bescherming tegen geluid van buiten	4.3.1											
Bescherming tegen geluid van installaties	4.3.2			X	X	X	X	X	X	X	X	X
Beperking van geluid	4.3.3			X	X	X	X	X	X	X	X	X
Geluidswering tussen verblijfsruimten van dezelfde gebruiksfuncties	4.3.4			X	X	X	X	X	X	X	X	X
Geluidswering tussen ruimtes van verschillende gebruiksfuncties	4.3.4			X	X	X	X	X	X	X	X	X
Wering van vocht van buiten	4.3.5			X	X	X	X	X	X	X	X	X
Wering van vocht van binnen	4.3.5			X	X	X	X	X	X	X	X	X
Luchtverversing van overige ruimten	4.3.6			X	X	X	X	X	X	X	X	X
Luchtverversing van een verblijfsgebied, verblijfsruimte, toiletruimte en badruimte	4.3.6			X	X	X	X	X	X	X	X	X
Spulvoorziening	4.3.7			X	X	X	X	X	X	X	X	X
Toevoer van verbrandingslucht	4.3.8			X	X	X	X	X	X	X	X	X
Alvoer van rook	4.3.8			X	X	X	X	X	X	X	X	X
Beperking van de toepassing van schadelijke materialen	6.3			X	X	X	X	X	X	X	X	X
Bescherming tegen ratten en muizen	4.3.9			X	X	X	X	X	X	X	X	X
Daglicht	4.3.10			X	X	X	X	X	X	X	X	X
Voorschriften met betrekking tot duurzaamheid												
4.4	4.4											
Energieprestatie	4.4.1			X	X	X	X	X	X	X	X	X
Milieuprestatie	4.4.2			X	X	X	X	X	X	X	X	X
Laadinfrastructuur voor elektrische voertuigen	4.4.3			X	X	X	X	X	X	X	X	X
Systeem voor gebouwautomatisering en -controle	4.4.4			X	X	X	X	X	X	X	X	X
Voorschriften met betrekking tot bruikbaarheid												
4.5	4.5											
Verblijfsgebied	4.5.2			X	X	X	X	X	X	X	X	X
Verblijfsruimte	4.5.2			X	X	X	X	X	X	X	X	X
Toiletruimte	4.5.3			X	X	X	X	X	X	X	X	X
Badruimte	4.5.4			X	X	X	X	X	X	X	X	X
Butenberging	4.5.5			X	X	X	X	X	X	X	X	X
Opstelplaats voor aanrecht en kooktoestel	4.5.7			X	X	X	X	X	X	X	X	X
Opstelplaats voor verwarmingstoestel	4.5.7			X	X	X	X	X	X	X	X	X
Opstelplaats voor warmwaterstoestel	4.5.7			X	X	X	X	X	X	X	X	X
Voorschriften met betrekking tot toegankelijkheid												
4.6	4.6											
Vrije doorgang	4.6.1			X	X	X	X	X	X	X	X	X
Bereikbaarheid	4.6.1 / 4.6.3			X	X	X	X	X	X	X	X	X
Toegankelijkheidssector	4.6.2			X	X	X	X	X	X	X	X	X
Voorschriften met betrekking tot bouwwerkinstallaties												
4.7	4.7											
Elektrische- en noodstroomvoorziening	4.7.1			X	X	X	X	X	X	X	X	X
Verlichting	4.7.1			X	X	X	X	X	X	X	X	X
Gasvoorziening	4.7.2			X	X	X	X	X	X	X	X	X
Drinkwatervoorziening	4.7.3			X	X	X	X	X	X	X	X	X
Warmwatervoorziening	4.7.3			X	X	X	X	X	X	X	X	X
Alvoer van afvalwater en fecaliën	4.7.4			X	X	X	X	X	X	X	X	X
Alvoer van hemelwater	4.7.4			X	X	X	X	X	X	X	X	X
Tijdelijke vaststellen van brand	4.7.5			X	X	X	X	X	X	X	X	X
Vuchten binnen een rookcompartiment en een subcompartiment	4.7.6			X	X	X	X	X	X	X	X	X
Bestrijding van brand	4.7.7			X	X	X	X	X	X	X	X	X
Toegankelijkheid voor hulpverleningsdiensten	4.7.8			X	X	X	X	X	X	X	X	X

BIJLAGE III: Factsheet Wet kwaliteitsborging voor het bouwen: gevolgklassen

Wanneer u wilt gaan bouwen moet u nu in veel gevallen een vergunning aanvragen bij de gemeente. Met de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) gaat dit veranderen. Gaat u bouwen dan moet u vanaf 1 januari 2023 een kwaliteitsborger inschakelen die meekijkt of het gebouw aan de technische regels voldoet. De nieuwe wet wordt niet meteen voor alle bouwwerken ingevoerd maar gaat als eerste gelden voor bouwwerken die vallen onder gevolgklasse 1. Deze brochure legt uit welke bouwwerken dit zijn.

Deze brochure maakt onderdeel uit van een serie factsheets en brochures over de Wkb. Naast een algemene uitleg over de wet vindt u in daarin antwoord op de vraag wat een kwaliteitsborger is, hoe u straks vergunning moet aanvragen en wat u moet doen als uw bouwwerk klaar is. U vindt de factsheets en brochures via www.rijksoverheid.nl/wkb

Wat zijn gevolgklassen?

Bouwen brengt risico's met zich mee en daarom stelt de Wkb eisen aan de manier waarop de kwaliteitsborging moet worden uitgevoerd; hoe groter de gevolgen als er iets misgaat, hoe zwaarder de eisen. Deze eisen zijn onderverdeeld in drie zogenoemde gevolgklassen. De gevolgklassen zijn bepaald op basis van de mogelijke gevolgen voor gebruikers, bijvoorbeeld als gevolg van brand of het instorten van een (deel van een) gebouw:

- **Gevolgklasse 1:** de persoonlijke gevolgen als niet aan de bouwtechnische voorschriften wordt voldaan zijn beperkt. Bij deze gevolgklasse valt te denken aan woningen en eenvoudige bedrijfsgebouwen.
- **Gevolgklasse 2:** reële kans op persoonlijke gevolgen als niet aan de bouwtechnische voorschriften wordt voldaan. Hierbij valt te denken aan bibliotheken, gemeentehuizen, onderwijsgebouwen en woongebouwen tot 70 meter hoogte.
- **Gevolgklasse 3:** kans op aanzienlijke persoonlijke gevolgen als niet aan de bouwtechnische voorschriften wordt voldaan. Hieronder kunnen vallen bouwwerken zoals metrostations, voetbalstadions, ziekenhuizen en gebouwen hoger dan 70 meter.

Voor welke gevolgklasse gaat de Wkb gelden?

De Wkb wordt in stappen ingevoerd. Als eerste gaat de wet gelden voor bouwwerken waarvoor de gevolgen bij falen beperkt zijn: gevolgklasse 1. Na drie jaar zal worden gekeken of de Wkb ook kan gaan gelden voor de overige bouwwerken. Een voorstel voor uitbreiding naar gevolgklasse 2 en 3 zal dan aan de Tweede Kamer worden voorgelegd.

In het Besluit bouwwerken leefomgeving is beschreven welke bouwwerken in de nieuwe wet onder gevolgklasse 1 vallen. Het gaat om het bouwen en verbouwen van de volgende vergunningplichtige bouwwerken:

1. Vrijstaande eengezinswoningen, twee-onder-een-kapwoningen en rijtjeswoningen, inclusief eventuele garages en andere soorten aanbouwen. Voorwaarde is dat deze woningen op de grond staan en niet op een ander bouwwerk of op een andere woning worden gebouwd. Appartementen zijn dus uitgesloten van gevolgklasse 1. Ook woningen bedoeld voor kamergewijze verhuur, zoals studenten-huizen, en zorgwoningen vallen niet onder gevolgklasse 1.
2. Woonboten en andere drijvende woningen.
3. Vakantiehuisjes en andere vakantieverblijven. Ook hier zijn vakantieappartementen en dergelijke weer uitgesloten.
4. Bedrijfshallen en fabriekspanden van maximaal twee verdiepingen. Het gaat dan bijvoorbeeld om hallen bedoeld voor opslag of productie, inclusief een kantoor of kantine, magazijnen, kassenen dergelijke. Kantoorgebouwen, winkelpanden en dergelijke vallen niet onder gevolgklasse 1.
5. Opslagruimten, magazijnen en andere bouwwerken vallend onder punt 4 van maximaal twee verdiepingen die gebouwd worden bij kantoren, winkels en dergelijke.
6. Fiets- en voetgangersbruggen met een overspanning van maximaal 20 meter over wegen en spoor- en waterwegen. Worden de bruggen gebouwd over provinciale wegen of rijkswegen dan vallen ze niet over gevolgklasse 1.
7. Overige bouwwerken bedoeld voor wegen (geen viaducten endergelijke), vaarwegen, stroomvoorziening, en dergelijke als ze niet hoger dan 20 meter, bovengrond gebouwd en niet waterkerend zijn. Denk hierbij bijvoorbeeld aan kleine windmolens, keermuren en zendmasten.

De hiervoor genoemde bouwwerken vallen niet onder gevolgklasse 1 als:

- Het monumenten zijn. Dit geldt zowel voor rijksmonumenten als voor monumenten die door de gemeente of de provincie zijn aangewezen. Of een bepaald bouwwerk een monument is, kunt u vinden in het Rijksmonumenten register¹ of navragen bij de gemeente.

1) <https://monumentenregister.cultureelerfgoed.nl>



- Er een melding brandveilig gebruik verplicht is. Een melding brandveilig gebruik is bijvoorbeeld verplicht voor bedrijfspanden bedoeld voor meer dan 150 personen².
- Er in het gebouw milieubelastende activiteiten plaatsvinden waar een vergunning voor nodig is. Of een vergunning nodig is, is geregeld in het Besluit activiteiten leefomgeving.
- Er een gelijkwaardige oplossing is toegepast voor de constructieveiligheid of de brandveiligheid. Dit wil zeggen dat er een oplossing is gekozen die niet standaard in de bouwregelgeving wordt genoemd. In dat geval moet het bouwplan door de gemeente worden beoordeeld.

Vergunning, melding of vergunningvrij?

De Wkb gaat gelden zowel voor het bouwen van nieuwe bouwwerken als voor het verbouwen van bouwwerken die aan gevolgklasse 1 voldoen. Valt u onder de Wkb dan moet uiterlijk 4 weken voor de start van de bouw een bouwmelding worden gedaan bij de gemeente. Voor vergunningplichtige bouwwerken die niet onder gevolgklasse 1 vallen, geldt de komende jaren nog dat een vergunning bij de gemeente moet worden aangevraagd. Is voor een bepaald bouwwerk geen vergunning nodig dan is er ook geen kwaliteitsborger nodig en moet u zelf zorgen dat aan de regel wordt voldaan. U kunt via het Omgevingsloket Online nagaan of u een vergunning nodig heeft of een melding moet doen. Is dat het geval, dan kunt u via het Omgevingsloket ook de vergunning aanvragen of melding indienen.

2) Onder de regels van de Wabo bestaat er ook nog een vergunning brandveilig gebruik. Onder de Omgevingswet komt deze te vervallen. De huidige grenswaarde voor een melding bij meer dan 50 personen wordt onder de Omgevingswet verhoogd naar 150 personen.

BIJLAGE IV: 'Unhappy-flow' in de Wet kwaliteitsborging voor de bouw

In paragraaf 3.1.1 van de U&H-Strategie Borger-Odoorn wordt een aantal situaties genoemd die als 'Unhappy-flow' beschouwd kunnen worden. In deze bijlage worden deze situaties nader uitgewerkt, en wordt uiteen gezet hoe we hier als gemeente mee omgaan.

Vanzelfsprekend bevat dit document slechts een rode draad. Ervaringen uit de praktijk, of bijzondere omstandigheden kunnen ertoe leiden dat andere stappen ingezet worden dan in dit document genoemd worden. De precieze werkwijze onder de Wkb wordt gedurende het werken hiermee verder uitgekristalliseerd.

Bouwmelding is onvolledig

Onder de Wkb dient men voorafgaand aan de bouw een melding te doen, dit is de zogeheten bouwmelding. Bij deze bouwmelding dienen het borgingsplan en de risico-inventarisatie van de kwaliteitsborger ingediend te worden. Het kan voorkomen dat aspecten ontbreken, of dat een borgingsplan niet geheel de risico's uit de risico-inventarisatie dekt. Wanneer een bouwmelding onvolledig is, wordt de brief 'onvolledige bouw-/gereedmelding' verstuurd naar de initiatiefnemer, waarin aangegeven wordt welke gegevens ontbreken. In dat geval wordt verzocht om de ontbrekende gegevens na te zenden. Zolang deze gegevens niet opgestuurd zijn, kan niet begonnen worden met de bouw. Indien toch gestart wordt met de bouw, is een bouwstop een geschikt middel om op te leggen.

Gereedmelding is onvolledig

Bij afronding van de bouw dient men een gereedmelding van het bouwwerk te doen bij de gemeente. Hierbij wordt het dossier bevoegd gezag, met daarbij onder andere de goedkeuringsverklaring van de kwaliteitsborger, ingediend. Ontbreekt bij een gereedmelding bijvoorbeeld het gerechtvaardigd vertrouwen van de kwaliteitsborger, dan kan, afhankelijk van de ernst van de overtreding, de ingebruikname verboden worden. Zie hiervoor ook het proces onder '*strijdigheid met het Bbl*'. Ontbreken andere aspecten, dan wordt gevraagd om de ontbrekende gegevens alsnog aan te leveren.

Zolang de gereedmelding niet compleet is mag het bouwwerk niet in gebruik genomen worden. Als gevolg van het ontbreken van een goedkeurende verklaring van de kwaliteitsborger is er sprake van een onvolledige gereedmelding. Dossier kan niet worden gesloten en dus is er in principe sprake van een blijvend illegaal bouwwerk.

Informatieplicht begin bouwwerkzaamheden niet opgevolgd.

Onder de Wkb is het de bedoeling dat twee dagen voor de start van de bouw van het project, de gemeente op de hoogte wordt gesteld van de start van de bouw. Dit is onder de oude regelgeving tevens ingeregeld. In de praktijk blijkt echter dat dit niet vaak gebeurt. De toezichthouders zien hier ook niet op toe.

Het informeren van de gemeente over de start van de bouw is slechts een administratieve handeling en heeft geen enkel gevolg voor bijvoorbeeld de veiligheid van het bouwproject. Hier wordt dan ook niet op gehandhaafd. Voor de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG) is het wel van belang dat de melding gedaan wordt, maar dat is in de situatie onder het huidige recht ook al het geval.

Bouwen zonder kwaliteitsborger of bouwmelding

Het kan voorkomen dat de initiatiefnemer bouwt zonder dat hiervoor een kwaliteitsborger ingeschakeld is. Ook kan het voorkomen dat de verplichte bouwmelding (waarbij de risicoanalyse en het borgingsplan ingediend wordt) niet wordt gedaan. In dergelijke gevallen is het zaak om handhavend op te treden. Zonder kwaliteitsborger of de bouwmelding bouwen heeft mogelijk gevolgen voor de kwaliteit van het bouwwerk. Dit is ook een overtreding van de wet. In gevallen dat zonder kwaliteitsborger gebouwd wordt, of de bouwmelding niet is gedaan, wordt per direct een bouwstop opgelegd.

Twijfels over de kwaliteit van de kwaliteitsborger

Het is mogelijk dat in situaties aanleiding bestaat om te twijfelen aan de kwaliteit van de prestatie van de kwaliteitsborger. In dergelijke gevallen doen we een melding bij de aanbieder van het instrument waar de kwaliteitsborger gebruik van maakt. Deze is namelijk als eerstelijns toezichthouder verantwoordelijk voor het toezicht op de kwaliteitsborger. Indien nodig volgt een melding bij de Toelatingsorganisatie Kwaliteitsborging Bouw.

Indien sprake is van twijfel over de kwaliteit van de bouw, dan wordt extra informatie opgevraagd bij de initiatiefnemer. Dit gebeurt middels een brief, op grond van de Algemene wet bestuursrecht en artikel 2.20 van het Bbl. Mocht naar aanleiding van het antwoord hierop de twijfel nog niet weggenomen zijn, dan volgt toezicht, waarbij het mogelijk is dat handhavend opgetreden wordt in het geval gebreken geconstateerd worden. In dergelijke gevallen wordt, afhankelijk van de situatie, of een verbod op inge-

bruikname van het bouwwerk opgelegd, of wordt de bouw stilgelegd of een last onder dwangsom opgelegd tot het gebrek verholpen is.

Bouwwerk blijkt geen gevolgklasse 1 te zijn

Het is mogelijk dat de kwaliteitsborger tijdens de bouw of bij het opstellen van een borgingsplan constateert dat er geen sprake is van een gevolgklasse 1-bouwwerk. In dergelijke gevallen is de gemeente alsnog verantwoordelijk voor de technische toetsing van het bouwwerk en het toezicht hierop. De kwaliteitsborger trekt zich in dat geval terug uit het project, en de eventueel gedane bouwmelding vervalt. Er dient dan alsnog een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit aangevraagd te worden. De kwaliteitsborger moet dit melden bij de gemeente. De bouw ligt in dat geval stil, of indien dit nog niet het geval is, legt de gemeente een bouwstop op, tot de vergunning verleend is. Ook kan een last onder dwangsom uitkomst bieden, om te voorkomen dat toch doorgebouwd wordt zonder de daarvoor benodigde vergunning.

Strijdigheid met het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl)

Indien bij een bouwproject sprake is van een strijdigheid met het Bbl, stelt de kwaliteitsborger de gemeente hiervan op de hoogte. Het gaat er hierbij om dat er een strijdigheid met het Bbl is die niet voor de gereedmelding wordt opgelost, en waardoor dus een verklaring van goedkeuring van de kwaliteitsborger wordt tegengehouden. Het is afhankelijk van de ernst van de strijdigheid, hoe we hiermee omgaan.

De initiatiefnemer is verantwoordelijk voor het oplossen van de strijdigheid, in het geval dat het om een herstelbaar aspect gaat. Is er sprake van een onherstelbaar feit, dan wordt direct gekeken of we gaan handhaven of niet. Uitgangspunt is dat wordt gehandhaafd, tenzij geen sprake is van een ernstige strijdigheid die gevolgen heeft voor de veiligheid of gezondheid. Dit is per situatie anders, en dient in de specifieke situaties bekeken te worden. Als ervoor gekozen wordt om te handhaven, kan de ingebruikname van het pand verboden worden.

Voorwaardelijke voltooiingsverklaring

Indien er niet voor gekozen wordt om handhavend op te treden (bijvoorbeeld in het geval dat er geen sprake is van een ernstige strijdigheid, of omdat er gewerkt wordt aan het herstel), kan een voorwaardelijke voltooiingsverklaring afgegeven worden. De initiatiefnemer wordt dan op de hoogte gesteld van het feit dat het pand niet voldoet aan alle eisen vanuit de wet- en regelgeving, maar dat het zijn of haar eigen verantwoordelijkheid is hoe hiermee om te gaan. Wordt gewerkt aan het herstel van het feit, dan moet na herstel alsnog een gereedmelding gedaan worden, met daarbij de goedkeuringsverklaring van de kwaliteitsborger. In gevallen waarbij het gaat om een kleine afwijking van het Bbl die geen gevaar voor de veiligheid of gezondheid oplevert, kan een voorwaardelijke voltooiingsverklaring afgegeven worden, en kan het pand in gebruik genomen worden. Er wordt hierbij wel een tijdslimiet gegeven voor het oplossen van de strijdigheid, omdat zodra het bouwwerk in gebruik is genomen, de urgentie meestal wegvalt om een en ander af te ronden. Zolang dit zo is, is sprake van een illegaal bouwwerk.

Een voorwaardelijke voltooiingsverklaring zou ook gebruikt kunnen worden bij seriematige bouw, zodat de eerste panden al in gebruik genomen kunnen worden, terwijl aan de laatste panden nog gebouwd wordt.

De wijze waarop de gemeente precies met deze bevoegdheid om gaat, zal gedurende het werken met de Wkb nader uitgekristalliseerd worden.

Wijziging bouwplan tijdens bouwfase

Het kan voorkomen dat de initiatiefnemer tijdens de fase van de bouw het plan wijzigt. Het kan dan gaan om detailzaken, zoals een niet-dragende muur die verplaatst wordt, of een raam dat verplaatst wordt. Ook kan het gaan om grotere zaken, die een verandering in de constructie opleveren.

Indien het gaat om wijzigingen op detailniveau, staan we dit toe. Dergelijke wijzigingen hebben doorgaans geen gevolgen voor de veiligheid van gebruikers en hebben geen gevolgen voor de constructie. Gaat het om grotere, constructieve wijzigingen, dan is het aan de kwaliteitsborger om te bepalen of dergelijke aanpassingen toegelaten zijn en of dit invloed heeft op de risicoanalyse en het borgingsplan. De technische beoordeling is immers geen verantwoordelijkheid meer van de gemeente.

Is er sprake van ruimtelijke wijzigingen (bijvoorbeeld toch een rietgedekt dak in plaats van een dak met pannen, of een uitbreiding van het gebouw, dan dient de gemeente een nieuwe beoordeling te doen over het plan. Ook dient er dan een nieuwe risicoanalyse en borgingsplan opgesteld te worden door de kwaliteitsborger.