

Uitvoering- en handhavingsstrategie omgevingsrecht gemeente Westerwolde 2025-2029

Vastgesteld op: 23 april 2025

Samenvatting

Deze uitvoerings- en handhavingsstrategie richt zich op de gemeentelijke taken rondom vergunningverlening, toezicht en handhaving binnen de fysieke leefomgeving. De handhavingstaken binnen het sociaal domein vallen buiten deze strategie. Deze uitvoerings- en handhavingsstrategie bundelt alle aspecten van vergunningverlening, toezicht en handhaving binnen de fysieke leefomgeving, voorheen bekend als het VTH-beleid. Met dit strategisch document sluiten we aan bij de doelstellingen van de Omgevingswet; we gaan voor een veilige en gezonde fysieke leefomgeving, waarbij duurzaamheid en de natuur centraal staan.

Fysieke leefomgeving: De fysieke leefomgeving is de natuurlijke omgeving. Voorbeelden die onder de fysieke omgeving vallen zijn: lucht, water, bodem en natuur. We hechten in deze gemeente waarde aan een gezonde, veilige en duurzame omgeving. Deze focus op een gezonde, veilige en duurzame leefomgeving komt terug in hoofdstuk 3 'visie en uitgangspunten'.

Belangrijke ontwikkelingen: Deze strategie zal tevens de meest relevante ontwikkelingen belichten, omdat deze van invloed zijn op de uitvoering van de taken. De invoering van de Omgevingswet en de Wet Kwaliteitsborging voor het Bouwen op 1 januari 2024 brengen de meest ingrijpende veranderingen met zich mee. Andere ontwikkelingen, die ook zeker belangrijk zijn, zijn beschreven in hoofdstuk 2 'landelijke, regionale en gemeentelijke ontwikkelingen'.

Doelstellingen: Deze uitvoerings- en handhavingsstrategie benoemt de doelstellingen voor de komende vier jaar. Ze zijn gebaseerd op de centrale uitgangspunten van de Omgevingswet en aangevuld met kwaliteitsdoelstellingen uit de op 23 april 2025 door de gemeenteraad vastgestelde 'verordening uitvoering en handhaving omgevingsrecht van de gemeente Westerwolde'. Door de doelstellingen concreet en haalbaar te formuleren, kunnen we de uitvoering effectief monitoren en waar nodig bijsturen.

Prioritering: Omdat niet alle taken van vergunningverlening, toezicht en handhaving binnen de fysieke leefomgeving tegelijkertijd kunnen worden uitgevoerd, hanteren we een prioriteitenaanpak. De prioriteiten per domein (zoals bouwen, erfgoed en APV/bijzondere wetten) staan beschreven in bijlage 6.

Strategieën: De strategieën vormen een verplicht onderdeel van de uitvoerings- en handhavingstrategie en zijn opgenomen in bijlage 2A t/m 2F. Ze bieden richting voor de uitvoering en handhaving en dragen bij aan een gestructureerde, transparante en uniforme besluitvorming. Het gekoppelde uitvoering- en handhavingsprogramma fysieke leefomgeving Westerwolde 2025-2026 beschrijft de inzet van capaciteit en middelen, met een overzicht van de formatie en financiële middelen die beschikbaar zijn gesteld voor de uitvoering van de taken.

Leeswijzer

Deze uitvoerings- en handhavingsstrategie is opgebouwd uit negen samenhangende hoofdstukken, die gezamenlijk het kader vormen voor de uitvoering- en handhavingstaken.

Hoofdstuk 1 wordt aandacht besteed aan de nodige achtergrondinformatie, waarbij het wettelijke kader en de beleidscyclus van deze strategie worden toegelicht. Dit vormt de basis voor de verdere uitwerking van de strategie.

In hoofdstuk 2 worden de landelijke, regionale en gemeentelijke ontwikkelingen besproken. Door deze ontwikkelingen in kaart te brengen, wordt inzichtelijk gemaakt welke factoren van invloed zijn op de taken.

In hoofdstuk 3 worden de visie, algemene uitgangspunten en doelstellingen uiteengezet. Naar aanleiding van de geformuleerde visie zijn de algemene uitgangspunten en doelstellingen opgesteld. De doelstellingen worden de aankomende jaren bij de uitvoering van de taken als richtlijn gehanteerd.

In hoofdstuk 4 wordt de risicoanalyse toegelicht, waarbij inzicht wordt gegeven in de factoren die hebben bijgedragen aan het vaststellen van de prioriteiten. In bijlage 6 is de gehele risicoanalyse te vinden.

In hoofdstuk 5 worden de hoogste prioriteiten gepresenteerd. Aan elke prioriteit zijn specifieke taken gekoppeld, zodat duidelijk wordt welke inspanningen nodig zijn om aandacht te geven aan de prioriteiten.

In hoofdstuk 6 worden de verschillende strategieën voor vergunningverlening, toezicht en handhaving toegelicht. Hier wordt beschreven hoe de strategieën worden ingezet en welke werkwijzen worden toegepast om de gewenste resultaten te behalen. In bijlage 2A t/m 2F worden deze strategieën vervolgens uitgewerkt.

In hoofdstuk 7 worden vervolgens de middelen toegelicht, met aandacht voor de financiële borging en de samenwerking met ketenpartners.

Om te garanderen dat de strategie optimaal blijft functioneren en tijdig bijgestuurd kan worden, wordt in hoofdstuk 8 aandacht besteed aan de monitoring en evaluatie.

Hoofdstuk 9 richt zich op de kwaliteitsborging. Hierin wordt gekeken in hoeverre de gemeente voldoet aan de kwaliteitscriteria 3.0. Deze criteria zijn vastgesteld om een uniforme en kwalitatieve uitvoering van de Omgevingswet door alle overheden te waarborgen.

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Achtergrond

Dit is de uitvoering- en handavingsstrategie omgevingsrecht gemeente Westerwolde 2025-2029 (hierna: U&HS) van de gemeente Westerwolde. Dit document vervangt de uitvoerings- en handavingsstrategie 2023-2027. Met deze U&HS wordt invulling gegeven aan de wettelijke verplichting om voor zowel omgevingsvergunningen als voor toezicht en handhaving een actuele U&HS vast te stellen. Deze wettelijke verplichting is terug te vinden in het Omgevingsbesluit (hierna: Ob) dat onderdeel uitmaakt van de Omgevingswet (hierna: Ow). In de Omgevingswet staan regels voor het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving.

Dit beleid is het kader voor alle taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (hierna: VTH) die volgens de Omgevingswet aan de gemeente zijn opgedragen ten aanzien van de fysieke leefomgeving. Ook komen aspecten uit de Algemene Plaatselijke Verordening van gemeente Westerwolde (hierna: APV) en bijzondere wetten, voor zover deze betrekking hebben op de fysieke leefomgeving, aan de orde.

Deze U&H-strategie beschrijft hoe de gemeente, met de inzet van de beschikbare middelen, een eenduidige werkwijze en integrale afweging willen bereiken. De omvang van de taak bij vergunningverlening, het houden van toezicht en handhaven in combinatie met de schaarse middelen (personeel en financiën) maakt het namelijk noodzakelijk om prioriteiten te stellen en keuzes te maken.

Deze U&HS is een dynamisch document dat – wanneer nodig – tijdens de looptijd kan worden geactualiseerd of verder kan worden uitgewerkt. Inmiddels is er een nieuwe risicoanalyse uitgevoerd en zijn de visie en doelen herijkt, zodat het beleid is aangepast op de Omgevingswet en de Wet Kwaliteitsborging (hierna: Wkb). Met deze herziene strategie wordt dus aangesloten op actuele nieuwe terminologie, begrippen, wet- en regelgeving en de praktijk op het gebied van VTH.

1.2 Wettelijk kader

Deze U&HS is een uitvoerings- en handavingsstrategie en primair gebaseerd op de Omgevingswet. De Omgevingswet stelt kwaliteitseisen aan de organisatie en uitvoering. Deze eisen zijn verankerd in het Omgevingsbesluit. De artikelen 13.5 tot en met 13.12 van het Ob bieden de wettelijke kaders waaraan de U&HS dient te voldoen. De U&HS dient volgens het Ob in ieder geval inzicht te bieden in onderstaande onderdelen:

- De prioriteitenstelling voor het verrichten van de werkzaamheden;
- De methode die wordt gebruikt om te bepalen of de doelen uit het beleid worden bereikt;
- De criteria die worden gebruikt bij het beoordelen van en beslissen op aanvragen om omgevingsvergunningen en het beoordelen van meldingen;
- De werkwijze bij het verlenen van omgevingsvergunningen en het beoordelen van meldingen;
- De, voor het bereiken van de doelen en voor het verrichten van de werkzaamheden, benodigde en beschikbare financiële en personele middelen moeten inzichtelijk worden gemaakt en in de begroting worden gewaarborgd.

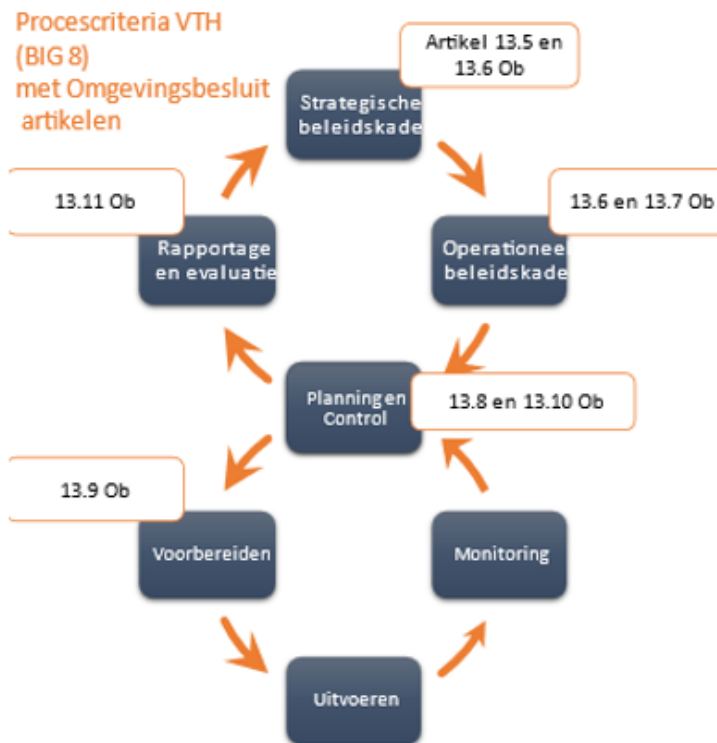
De handavingsstrategie biedt ook inzicht in:

- De afspraken die door bestuursorganen onderling en met de instanties die zijn belast met de strafrechtelijke handhaving zijn gemaakt over samenwerking bij en afstemming van werkzaamheden;
- De wijze waarop toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de wet wordt gehouden;
- De wijze waarop wordt gerapporteerd over bevindingen over de naleving van het bepaalde bij of krachtens de wet en eventueel daaraan verbonden consequenties;
- De wijze waarop bestuurlijke sancties en termijnen die bij het opleggen en ten uitvoer leggen daarvan worden gehanteerd en de strafrechtelijke handhaving onderling worden afgestemd;
- De wijze waarop wordt gehandeld na geconstateerde overtredingen die zijn begaan door of in naam van een bestuursorgaan of een andere tot de overheid behorende instantie;
- De wijze waarop meldingen en handavingsverzoeken worden behandeld.

Deze U&HS voldoet aan deze eisen.

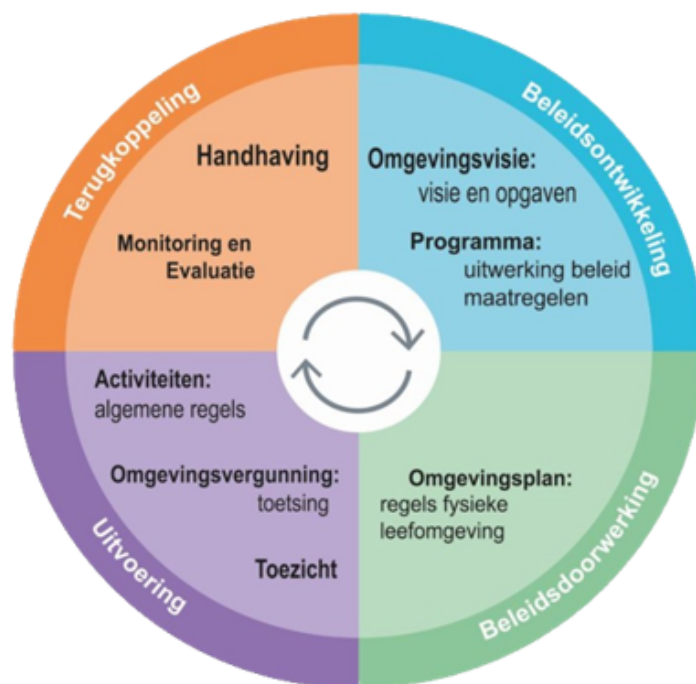
1.3 Beleidscyclus

De werkwijze van de uitvoerings- en handavingsstrategie is inzichtelijk gemaakt door de zogenoemde gesloten beleidscyclus. Zie hieronder figuur 1. De beleidscyclus doorloopt in principe twee cyclussen die onderling aan elkaar verbonden zijn. De bovenste cirkel beschrijft de cyclus van het beleid. Op basis van de onderste cirkel wordt het uitvoeringsprogramma opgesteld. Door monitoring wordt duidelijk wat het resultaat is van het uitvoeringsprogramma en evaluatie moet duidelijk maken of het uitvoeringsprogramma dient te worden aangepast. Een goede afstemming tussen de twee cirkels is van belang, zodat de totale cyclus goed doorlopen kan worden.



Figuur 1

Onder de Omgevingswet wordt een tweede beleidscyclus geïntroduceerd (zie hieronder figuur 2), die een vergelijkbare structuur kent ten opzichte van de beleidscyclus in figuur 1. Het onderscheid ligt in de focus van deze cyclus, die specifiek gericht is op de doelen voor de fysieke leefomgeving. Deze doelen worden per gemeente vastgelegd in de Omgevingsvisie en het Omgevingsprogramma, en wordt verder uitgewerkt in regelgeving zoals het Omgevingsplan. Deze aanpak is aanzienlijk breder van opzet. Binnen deze cyclus kunnen VTH-taken worden gezien als één van de mogelijke instrumenten om deze doelen te realiseren.



Figuur 2

1.4 Reikwijdte en afbakening

De U&HS gaat over de fysieke leefomgeving. De Omgevingswet probeert richting te geven aan de definitie van de fysieke leefomgeving. Daaronder verstaat de wet in ieder geval: bouwwerken, infrastructuur, water, watersystemen, bodem, lucht, landschappen, natuur, cultureel erfgoed en werelderfgoed. Deze opsomming is niet uitputtend. De wetgever wil daarmee een discussie over het toepassingsbereik in grensgevallen voorkomen.

De U&HS gaat over de gemeentelijke uitvoerings- en handhavingstaken. Er is wettelijk vastgelegd dat alle gemeenten en provincies minimaal de basis milieutaken naar de Omgevingsdienst moeten overdragen. Dat volgt uit artikel 18.22 Omgevingswet. De gemeente Westerwolde heeft ervoor gekozen om de basistaken en de overige milieutaken naar de Omgevingsdienst Groningen over te dragen. De Omgevingsdienst Groningen heeft zich aangesloten bij de Landelijke Handhavingssstrategie Omgevingsrecht (hierna: LHSO), waar de gemeente Westerwolde zich ook bij aansluit.

Voor het afhandelen van omgevingsvergunningaanvragen, het houden van toezicht en het handhavend optreden staan in bijlage 1 onder meer de wetten, de beleidsdocumenten en de beleidskaders die voor deze U&HS van toepassing zijn. Daarnaast is van belang dat deze U&HS aansluit op het bredere beleid dat in gemeente Westerwolde is opgesteld, zoals het coalitieakkoord 'krachtig Westerwolde 2022-2026' en de Omgevingsvisie. Deze stukken zijn verder toegelicht in hoofdstuk 2 'landelijke, regionale en gemeentelijke ontwikkelingen'.

1.5 Beleidsevaluatie

Het is nuttig om, in de gemeentelijke beleidscyclus en voorafgaand aan (nieuwe) beleidsontwikkeling, te reflecteren op het huidige beleid. In de afgelopen jaren is geen invulling gegeven aan de wettelijke verplichting om het jaarverslag op te stellen. Een beleidsanalyse van de afgelopen jaren is dan ook niet mogelijk. Op basis van deze U&HS zal het uitvoeringsprogramma, die ook geactualiseerd is, jaarlijks worden geëvalueerd. Op basis van de evaluatie of op basis van onvoorziene omstandigheden kan de U&HS vervroegd of na de beleidscyclus worden aangepast. Het uitvoeringsprogramma wordt na een periode van twee jaar geactualiseerd.

Hoofdstuk 2 Landelijke, regionale en gemeentelijke ontwikkelingen

Het omgevingsrecht is continu in ontwikkeling. Het is dan ook onmogelijk om hier alle ontwikkelingen te schetsen die de komende jaren een rol zullen spelen. Hieronder worden de belangrijkste ontwikkelingen voor de gemeente Westerwolde benoemd. Andere ontwikkelingen, die zeker niet onbelangrijk

zijn, worden behandeld in het uitvoeringsprogramma VTH. In het uitvoeringsprogramma VTH worden de activiteiten opgenomen die inspelen op de relevante ontwikkelingen.

2.1 Landelijke ontwikkelingen

2.1.1 Omgevingswet

De Omgevingswet vereenvoudigt het stelsel van wetgeving voor de ontwikkeling en het beheer van de leefomgeving, door tientallen wetten en honderden regels te bundelen in één nieuwe wet. De wet gaat over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving en bevat regels over de ruimtelijke ordening, infrastructuur, bouwen, monumenten, milieu, natuur en brandveiligheid. Met het vernieuwen van het omgevingsrecht wil de wetgever vier verbeteringen bereiken: het vergroten van de inzichtelijkheid, het centraal stellen van de leefomgeving, ruimte voor lokaal maatwerk en snellere besluitvorming.

De Omgevingswet brengt ingrijpende veranderingen met zich mee, wat aanpassingen vereist in organisatiestructuren en werkprocessen. De wet legt vooral nadruk op de houding en werkwijze, en minder op de invoering van juridisch-planologische instrumenten. Het beleid richt zich op deregulering en het hanteren van doelvoorschriften. Deze grotere vrijheid vraagt echter ook om meer maatwerk en overleg, wat meer tijd kan kosten.

2.1.2 Wet kwaliteitsborging voor het bouwen

Gelijktijdig met de Omgevingswet is de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) ingevoerd. Hoewel het college verantwoordelijk blijft voor het toezicht op de bestaande bouw en bouw- en sloopveiligheid, worden een aanzienlijke hoeveelheid toezichts- en toetsingstaken overdragen aan de private kwaliteitsborger. Vooralsnog betreft dit alleen de nieuwbouw van gevolgklasse 1 bouwwerken. De kwaliteitsborger toetst of een bouwplan aan de technische regels voldoet. Het bevoegd gezag treedt - in beginsel - alleen nog op, op aangeven van de kwaliteitsborger.

2.1.3 Arbeidsmarkt

De gemeente Westerwolde heeft, net als op regionaal en landelijk niveau, te maken met een krappe arbeidsmarkt, zowel op het gebied van vergunningverlening als toezicht en handhaving. De gemeente probeert hiermee proactief om te gaan. Er worden daarom nieuwe medewerkers opgeleid op het gebied van vergunningverlening. Daarnaast wordt door tijdelijke inhuur extra kennis en capaciteit ingebracht, wat helpt om acute personeelsproblemen op te vangen en de kwaliteit van de uitvoering te waarborgen. Daarom heeft de gemeente besloten om de capaciteit voor de inzet van buitengewoon opsporingsambtenaren (hierna: boa's) te versterken via inhuur. De extra capaciteit draagt bij aan een betere leefbaarheid en veiligheid. Het doel is om een team met vaste medewerkers te hebben.

2.1.4 Klimaatverandering

Klimaatverandering leidt tot steeds warmere en drogere zomers, met hevige regenval en onweer. In natuurgebieden en op landbouwgrond kan de bodem uitdrogen, met gevolgen voor de stabiliteit van gebouwen en de inrichting van de openbare ruimte. Dit kan ook gevolgen hebben voor de activiteiten in het buitengebied en binnen de bebouwde kom. Daarom is het noodzakelijk dat de gemeente Westerwolde extra aandacht besteedt aan deze uitdagingen binnen haar taken.

2.1.5 Energietransitie

De energietransitie houdt in dat we steeds meer overstappen op hernieuwbare energiebronnen in plaats van fossiele brandstoffen, om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen. Er moet invulling worden gegeven aan de Regionale Energie Klimaatstrategie (REKS). Daarbij is een zorgvuldige inpassing van de energieplannen in het landschap essentieel. Daarnaast worden de energie- en isolatie-eisen voor gebouwen steeds strenger, wat aandacht vraagt bij het beoordelen van vergunningaanvragen en het handhaven van deze regels.

2.1.6 Stikstofproblematiek

Sinds het wegvallen van de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) in 2019 zijn de uitdagingen rond de stikstofproblematiek flink toegenomen, met name op het gebied van bouwprojecten en agrarische activiteiten. Daarnaast heeft de rechtbank Den Haag op 22 januari 2025 geoordeeld dat de Nederlandse Staat onrechtmatig handelt door onvoldoende maatregelen te nemen om de verslechtering van stikstofgevoelige natuur in Natura 2000-gebieden te stoppen. Wat deze uitspraak voor gemeenten betekent, is vooralsnog onduidelijk.

2.1.7 Nieuwe kwaliteitscriteria 3.0

Om de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken te optimaliseren en borgen, zijn de kwaliteitscriteria in het leven geroepen. De nieuwe kwaliteitscriteria 3.0 zijn meegenomen in het uitvoeringsprogramma. Hierin, en ook in deze U&HS, wordt beschreven hoe we omgaan met de kwaliteitscriteria. We verant-

woorden in welke mate we voldoen aan de kwaliteitscriteria en waar we niet voldoen, leggen we dat uit.

2.1.8 Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO)

De inwerkingtreding van de Omgevingswet is de aanleiding voor het vaststellen van de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht. De LHSO heeft een breder werkingsbereik dan zijn voorganger, de Landelijke handhavingsstrategie (LHS) uit 2014. Een deel van de taken, het basistakenpakket, moet worden uitgevoerd door de regionale omgevingsdiensten. Voor die basistaken stellen de bestuursorganen die in een omgevingsdienst deelnemen gezamenlijk handhavingsstrategie vast. De gemeente heeft in deze uitvoerings- en handhavingsstrategie 2025-2029 zich ook aangesloten bij de LHSO.

De kwaliteitscriteria hebben zowel betrekking op de kwaliteit van de organisatie (robuustheid van de taakuitvoering) als de kwaliteit van de medewerkers (kennis en ervaring). Voor de organisatie betekent dit dat er een sluitende beleidscyclus is, een inhoudelijke ondergrens en dat de taken belegd worden bij organisaties die continuïteit in de uitvoering kunnen garanderen. Op medewerkersniveau betekent dit o.a. dat voldoende deskundigheid en 'vlieguren' (frequente uitvoering) gevraagd worden om de taken adequaat uit te kunnen voeren.

2.1.9 De Wet Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur (de Wet Bibob)

De Wet Bibob helpt overheidsinstanties bij het voorkomen dat vergunningen, subsidies of aanbestedingen worden misbruikt voor criminele activiteiten. Door integriteitsonderzoek kunnen bestuursorganen beslissen om aanvragen te weigeren of bestaande besluiten in te trekken als er een risico is op criminele beïnvloeding.

2.1.10 Wetsvoorstel 'Wet versterking regie volkshuisvesting'

In de Tweede Kamer ligt het wetsvoorstel 'Wet versterking regie volkshuisvesting'. Het wetsvoorstel is ontworpen om het rijk, provincies en gemeenten meer wettelijke instrumenten te bieden voor gezamenlijke en regionale sturing op het gebied van volkshuisvesting. Als deze wet wordt vastgesteld, worden gemeenten verplicht om een urgentieregeling op te stellen in de vorm van een huisvestingsverordening, met daarin aan aantal verplichte urgentie categorieën. Urgent woningzoekenden zullen dan met voorrang op regulier woningzoekenden gehuisvest worden.

2.2 Regionale ontwikkelingen

2.2.1 Regionale aanpak ondermijning

Tussen 2021 en 2023 is door Van der Torre, Tops en anderen onderzoek gedaan naar ondermijning in de tien Groninger gemeenten. De resultaten van het onderzoek zijn verwoord in de rapporten *Groningse Praktijken en Ondermijning in het Ommeland*. Uit deze rapporten is gebleken dat er in de provincie Groningen riant criminale kansen liggen, met name als het gaat om hennepcultuur, drugshandel en misstanden met vastgoed. Naar aanleiding van deze onderzoeken is door de bestuurders in de provincie Groningen gezamenlijk commitment uitgesproken voor regionale samenwerking in de aanpak van ondermijnende criminaliteit.

2.2.2 Omgevingsvisie provincie Groningen

De omgevingsvisie 'Levende Ruimte' van de provincie Groningen beschrijft de keuzes die Groningen maakt om richting te geven aan hoe de gemeente er over vijftien jaar uit zal zien. Er zijn enkele nieuwe thema's aan de orde gesteld, zoals de kwaliteit van het natuur- en cultuurhistorisch landschap, duurzame landbouw, de vrijetijdseconomie, en de sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid van de dorpen in het landelijke gebied. Ook kreeg mobiliteit een belangrijke positie binnen deze visie.

2.2.3 Rotte kiezen

'Rotte kiezen' hebben een negatieve invloed op de woon- en leefomgeving in Groningen. De Oost-Groningse gemeenten voeren daarom samen met het Regionaal Woon- en Leefbaarheidsplan Oost Groningen (RWLP), een aanpak uit. Het doel van de aanpak is het terugdringen van het aantal panden, om waardedaling van omliggende panden te voorkomen en de leefbaarheid in de omgeving te vergroten. Om dit te bereiken zet de aanpak in op het verbeteren of uitiem slopen van Rotte kiezen. De aanpak is een combinatie van een helpende hand (persoonlijke benadering en waar nodig financiële ondersteuning) en een harde hand (handhaving).

2.3 Gemeentelijke ontwikkelingen

2.3.1 Coalitieakkoord 'krachtig Westerwolde 2022-2026'

In het coalitieakkoord beloven de coalitiepartijen de mouwen op te stropen en samen met inwoners te bouwen aan een 'krachtig' Westerwolde. In dit akkoord zijn diverse speerpunten opgenomen die ook

hun uitwerking hebben op de VTH-taken. Het coalitieakkoord wordt vertaald in deze U&HS en het uitvoeringsprogramma.

2.3.2 Omgevingsplan

Onder de Omgevingswet, die per 1 januari 2024 geldt, dient iedere gemeente één Omgevingsplan te hebben. Het Omgevingsplan van de gemeente bevat regels voor de fysieke leefomgeving. Op dit moment is de gemeente bezig met het ontwikkelen van een Omgevingsplan voor het deelgebied Ter Apel. Vanuit daar wordt verder aan het Omgevingsplan gebouwd. Gemeenten krijgen tot 1 januari 2032 de tijd om het Omgevingsplan vast te stellen.

2.3.3 Woonvisie 2025-2029

Het inwoneraantal en aantal huishoudens in Westerwolde groeit, vooral door instroom uit Oost-Groningen en de provincie Groningen. Veel geboren en getogen inwoners blijven graag in de gemeente wonen. De gemeente Westerwolde speelt hierop in met plannen voor 441 extra woningen tot 2030, via nieuwbouw, woningsplitsing en transformatie van leegstaande panden. De huisvestingswet 2014 wordt hierbij in acht genomen.

Hoofdstuk 3 Visie en uitgangspunten

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de visie, aansluitend op de missie zoals verwoord in het coalitieakkoord 'krachtig Westerwolde 2022-2026', en de uitgangspunten voor de komende periode. De visie wordt verder uitgewerkt in doelstellingen.

3.2 Visie

In de gemeente Westerwolde staat de veiligheid en de gezondheid van onze inwoners en de fysieke leefomgeving voorop. We richten ons op een integrale samenwerking en streven naar hoogwaardige resultaten, waarbij een harmonieuze afstemming tussen digitale en persoonlijke dienstverlening essentieel is. Door openheid te waarborgen in elke stap van onze processen, bevorderen we duidelijkheid en versterken we het vertrouwen van onze burgers. Daarnaast zorgen korte lijnen voor een doeltreffende communicatie.

3.3 Algemene uitgangspunten

In de deze paragraaf wordt uiteengezet welke uitgangspunten belangrijk zijn bij de inzet van vergunningverlening, toezicht en handhaving. De uitgangspunten sluiten aan op de visie en zijn ook gekoppeld aan de vier leidende principes van de missie uit het coalitieakkoord. Bij het uitvoeren van onze taken hanteren we de volgende uitgangspunten:

Oplossingsgericht (leidend principe: we durven voorbij de regels te kijken)

Wij werken in lijn met de principes van de Omgevingswet en -visie, waarbij we een oplossingsgerichte benadering centraal stellen in plaats van een strikte proceduregerichte aanpak. Bij vergunningverlening denken we actief mee met initiatiefnemers binnen de wettelijke en beleidsmatige kaders om obstakels weg te nemen. Dit doen wij onder andere door vooroverleggen. Dit sluit aan bij de Omgevingswet-filosofie van 'nee, tenzij' naar 'ja, mits'. Uit ervaring blijkt bovendien dat een persoonlijke benadering niet alleen bijdraagt aan het vinden van oplossingen, maar ook de bereidheid daartoe vergroot.

Duidelijkheid & heldere communicatie (leidend principe: onze taak is eerlijk, duidelijk en direct)

Bij vergunningverlening, toezicht en handhaving staat duidelijkheid centraal. Om transparantie te bevorderen, koppelen we één medewerker aan elke zaak, zodat inwoners en bedrijven steeds een vast aanspreekpunt hebben. Medewerkers van de gemeente stellen zich transparant op door helderheid te bieden over procedures en wat er van beide partijen wordt verwacht. Om de toegankelijkheid verder te verbeteren, werken we eraan om vergunningen digitaal beschikbaar te maken, zodat deze eenvoudig online kunnen worden ingezien.

Heldere communicatie is een belangrijk speerpunt in onze werkwijze. Brieven aan inwoners en bedrijven worden zo opgesteld dat ze duidelijk en begrijpelijk zijn, met informatie over de huidige stand van zaken en vervolgstappen. Telefonische vragen worden zorgvuldig behandeld, waarbij medewerkers zich inzetten voor een duidelijke uitleg over de procedures en de mogelijkheden. Ook onze website biedt overzichtelijke en toegankelijke informatie, zodat iedereen snel en eenvoudig antwoorden kan vinden. Op deze manier streven we naar een transparante, consistente en toegankelijke dienstverlening, waarbij het vertrouwen wordt vergroot.

Gedeelde verantwoordelijkheid (leidend principe: bij meerwaarde, gaan we naar de mensen toe)

Op de plaatsen waar mensen wonen en werken, worden verschillende activiteiten uitgevoerd, zoals landbouw, bouw en recreatie. Het is daarbij essentieel om de veiligheid en gezondheid van zowel

mensen als het milieu te waarborgen bij dergelijke activiteiten. De primaire verantwoordelijkheid hiervoor ligt in beginsel bij de mensen die deze activiteiten uitvoeren.

Volgens de principes van de Omgevingswet staat de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven centraal bij het oplossen van problemen. Initiatiefnemers voor vergunningaanvragen zijn zelf verantwoordelijk voor het indienen van een volledige aanvraag. Dit betekent dat zij plannen zorgvuldig moeten voorbereiden, benodigde documenten tijdig en volledig aanleveren en in een vroeg stadium de omgeving betrekken. De gemeente kan hierin adviseren, maar de verantwoordelijkheid ligt bij de aanvrager zelf.

De gemeente is verantwoordelijk voor de uiteindelijke toetsing van aanvragen. Dit garandeert dat plannen voldoen aan wet- en regelgeving en dat de belangen van de gemeenschap goed worden beschermd. De gemeente borgt daarbij de kennis en kwaliteit. VTH-medewerkers beschikken over de benodigde expertise om aanvragen zorgvuldig te beoordelen en de naleving van regels te waarborgen. Een goede relatie met burgers is tijdens het toetsen van aanvragen essentieel. Door tijdig in gesprek te gaan, ontstaat wederzijds vertrouwen en begrip. Dit helpt om beter in te spelen op zorgen en behoeften van de samenleving en draagt bij aan een soepel verloop.

Integraal werken

Bij de gemeente is integraal werken niet de uitzondering, maar de norm. Wij geloven dat complexe vraagstukken de beste oplossingen krijgen wanneer verschillende disciplines samenwerken. Als een zaak daarom vraagt, schakelen we actief met collega's uit andere afdelingen en met ketenpartners om tot een breed gedragen en doordachte aanpak te komen.

Maatwerk (leidend principe: we gaan respectvol met elkaar om)

De gemeente stemt de werkwijze af op de specifieke kenmerken van de casus. Elk evenement of project is anders, afhankelijk van de aard van de activiteit, de locatie en betrokken partijen. Voor elke situatie wordt een profielschets opgesteld, waarbij factoren zoals locatie, risico's en betrokken partijen worden meegenomen. Ook worden de omgevingsfactoren zorgvuldig meegewogen, zodat de vergunningverlening aansluit bij de specifieke situatie. Sommige gevallen vragen om meer tijd of overleg om tot een duurzame oplossing te komen, daarin proberen wij mee te denken. Onze aanpak is gericht op passende en constructieve maatregelen, afgestemd op de situatie.

Specifiek bij toezicht en handhaving denken we actief mee over oplossingen voor overtredingen. In complexe kwesties zoeken we samen met burgers naar praktische en haalbare maatregelen. Communicatie is daarbij een belangrijk onderdeel. Dit maatwerk versterkt niet alleen de naleving van regels, maar creëert ook meer begrip en draagvlak, waardoor de kwaliteit van de leefomgeving gewaarborgd blijft.

Risicogestuurd werken

De gemeente hanteert een risicogestuurde werkwijze door evenementen te kwalificeren en zaken te prioriteren aan de hand van een risicomatrix. Dit stelt ons in staat om de risico's van een situatie systematisch in kaart te brengen en op basis daarvan de benodigde maatregelen te bepalen. Evenementen die potentieel meer risico's met zich meebrengen, zoals grotere schaal of impact op de omgeving, worden hoger ingeschat en krijgen daardoor voorrang in de afhandeling. Hetzelfde geldt voor zaken die op basis van de risicomatrix zijn gekwalificeerd als een hogere prioriteit. De risicokwalificatie kan mede de mate bepalen waarin hulpdiensten worden betrokken.

Kwaliteit

De gemeente streeft ernaar de kwaliteit van haar dienstverlening hoog te houden door werkprocessen en werkafspraken zorgvuldig vast te leggen. Ook zorgt de gemeente ervoor dat er voldoende kennis in huis is. Daarnaast werken we projectmatig, zodat we gericht en efficiënt kunnen werken aan de realisatie van doelen. Door duidelijke afspraken en een gestructureerde aanpak kunnen we inspelen op de specifieke behoeften van projecten en zorgen we ervoor dat alle betrokkenen goed samenwerken. Deze werkwijze helpt ons om kwaliteit te waarborgen en processen continu te verbeteren.

3.4 Doelstellingen

De strategische doelstellingen van de gemeente Westerwolde zijn opgesplitst in een algemene U&HS-doelstellingen (gebaseerd op de Omgevingswet) en drie kwaliteitsdoelstellingen die voortkomen uit de gemeentelijke Verordening uitvoering en handhaving omgevingsrecht gemeente Westerwolde 2025. De doelstellingen zijn SMART opgesteld. De visie, zoals beschreven in paragraaf 3.2, vormt het uitgangspunt.

De doelstellingen zijn gekoppeld aan de probleemanalyse. In hoofdstuk 4 en 5 wordt de koppeling met de doelstellingen verduidelijkt. Hier staat welke activiteiten bijdragen aan het realiseren van deze

doelstellingen. Door deze koppeling maken we de beleidscyclus compleet, operationaliseren we de kwaliteitsdoelen en zorgen we voor de meetbaarheid van de resultaten.

3.4.1 Algemene doelstellingen

Met deze U&HS omarmen we de Omgevingswet. Dit doen we door aan te sluiten bij de nieuwe terminologie en begrippen uit de Omgevingswet én door algemene doelstellingen op te stellen die aansluiten bij de centrale doelstelling van de Omgevingswet. Deze centrale doelstelling is vastgesteld in artikel 1:3:

*“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.”*

Veiligheid (De doelstelling is het beperken van de risico's op het gebied van constructieve-, brand-, gebruiks- en omgevingsveiligheid)

- Bij de uitvoering van de VTH-taken richten wij ons op de zaken waar de risico's het grootst zijn.
- Vergunningverlening vindt plaats volgens de preventie- en vergunningenstrategie (zie bijlage 2A en 2B).
- Wij houden risicogestuurd toezicht en handhaving op de fysieke leefomgeving en maken overtreddingen op de meest efficiënte wijze ongedaan en handelen klachten en handhavingverzoeken daarover af conform de vastgestelde strategieën (zie bijlage 2A t/m F).
- We bestrijden illegale (ver)bouw en het handelen in strijd met het omgevingsplan met het oog op brandveiligheid, constructieve veiligheid en omgevingsveiligheid. Dit doen wij door in alle gevallen conform onze toezicht- en handhavingstrategie (bijlage 2A t/m F) te handelen.

Gezondheid (De doelstelling is een gezonde leefomgeving creëren voor alle inwoners van de gemeente Westerwolde)

- We handhaven en verbeteren de huidige situatie rondom alcoholgebruik onder jongeren. Dit houdt in dat we eerst focussen op preventie en daarna op het uitvoeren van controles.
- Afhankelijk van het soort gebouw en het gebruik ervan (hoger of lager gezondheidsrisico) vindt een diepere of lagere toetsing op de gezondheidseisen uit het Besluit Bouwwerken Leefomgeving (hierna: Bbl) plaats. We bestrijden het in strijd handelen met de gezondheidsaspecten uit het Bbl. Dit geldt ook voor toezicht en handhaving.

Milieu (De doelstelling is om de impact op het milieu te verminderen)

- We beperken het illegaal dumpen van afval en zwerfvuil. Dit omvat het intensiveren van toezicht en handhaving en het aanbieden van genoeg afvalinzamelingsmogelijkheden. We zetten ons in om het terrein na een evenement opgeruimd en schoon achter te laten, zodat het zwerfvuil beperkt wordt. We volgen de Afvalstoffenverordening Westerwolde 2023.
- We verminderen het illegaal stoken. We richten ons daarbij eerst op het uitvoeren van gerichte controles om overtredingen te detecteren en aan te pakken.

Duurzaamheid (De doelstelling van duurzaamheid is om positief bij te dragen aan de overstap naar schonere energie en een groenere toekomst)

- Afhankelijk van het soort gebouw en het gebruik ervan vindt een diepere of lagere toetsing op de energiezuinigheidsaspecten uit het Bbl plaats. We bestrijden het in strijd handelen met de energiezuinigheidsaspecten uit het Bbl. Dat geldt ook voor toezicht en handhaving.
- De gemeente pakt verpauperde panden aan. Door het renoveren of herbestemmen van deze panden wordt niet alleen de uitstraling van de buurt verbeterd, maar wordt ook energiebesparing gerealiseerd door het toepassen van duurzame bouw- en isolatiematerialen.

Natuur (De doelstelling van natuur is om overlast te verminderen en ervoor te zorgen dat de regels worden nageleefd)

- De gemeente bestrijdt het handelen zonder of in strijd met een omgevingsvergunning voor vellen van houtopstand (kappen).

3.4.2 Kwaliteitsdoelstellingen

Vakmanschap, expertise en kwaliteitsborging zijn cruciaal voor kwaliteitsproducten. Zonder vastgelegde afspraken, monitoring en rapportage ontstaat afhankelijkheid van individuele medewerkers. Kwaliteit betekent voldoen aan doelen en wettelijke eisen. In de Verordening uitvoering en handhaving omgevingsrecht gemeente Westerwolde 2025 is een verplichting opgenomen om doelen uit te werken op de volgende onderwerpen. Zie hieronder:

Dienstverlening

- In alle contacten met onze klanten zijn wij helder. De klant weet wat hij kan verwachten. En ook wat wij van de klant verwachten.
- Klanten voelen zich welkom. Wij luisteren naar onze klanten en voelen mee.
- In ons werk moeten wij ons houden aan de wet. Tegelijkertijd weerhoudt ons dit er niet van om verder te kijken dan de regels. We denken in mogelijkheden en gaan samen met de klant op zoek naar oplossingen.
- Terugbelnotities worden binnen twee werkdagen afgehandeld, met uitzonderingen van onvoorziene omstandigheden. De terugbelnotities worden administratief afgehandeld.
- Meldingen worden risicogestuurd behandeld (zie bijlage 2E). Is sprake van een hoge prioriteit, dan nemen wij zodra het kan de melding in behandeling.

De uitvoeringskwaliteit van diensten en producten

- We ondernemen acties om te voldoen aan het kwaliteitsniveau van de Verordening uitvoering en handhaving omgevingsrecht Westerwolde 2025 met betrekking tot de kritieke massa.
- Wij bekijken plannen en initiatieven zoveel mogelijk op een integrale wijze. We proberen plannen dus zoveel mogelijk af te stemmen met onze ketenpartners.
- We verbeteren de uitvoering van de VTH-taken die voortkomen uit de BIG-8 cyclus.

De financiën

- Er wordt periodiek geïnventariseerd of de begroting toereikend genoeg is voor onze inzet op risicobeheersing en beleidsdoelrealisatie.

Hoofdstuk 4 Probleemanalyse VTH

4.1 Inleiding

Het doel van de probleemanalyse is om sturing te geven aan de inspanningen van het toezicht en de handhaving. De probleemanalyse vormt daarmee de basis voor het stellen van prioriteiten en het uiteindelijk vaststellen van een uitvoeringsprogramma. De probleemanalyse bestaat uit een omgevingsanalyse en een risicoanalyse.

4.2 Omgevingsanalyse

In de Omgevingsvisie van de gemeente Westerwolde is een uitgebreide gebiedsbeschrijving terug te vinden. De gemeente Westerwolde is een jonge gemeente in een gebied met rijke historie. De gemeente ontstond in 2018 uit de voormalige gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde. Na de gemeentelijke herindeling in 2018 is de oude gebiedsindeling in grote lijnen hersteld. Het grondgebied van de nieuwe gemeente Westerwolde is, op kleine delen na, nagenoeg samen komen te vallen met het oorspronkelijke gebied Westerwolde. De gemeente Westerwolde telt ruim 26.000 inwoners.

De gemeente ligt in het zuidoosten van de provincie Groningen. Het gebied grenst direct aan Duitsland en de provincie Drenthe, wat het tot een grensregio maakt. Hierdoor fungeert Westerwolde als schakel tussen Groningen, Drenthe en Duitsland.

Grofweg kan het gebied worden opgedeeld in een centraal deel, bestaand uit de Ruiten Aa met zijn aangrenzende natuurgebieden. Samen met het omringende karakteristieke landschap in landbouwgebieden vormen zij de gouden eieren van Westerwolde die we koesteren. In het overige deel overheerst het landbouwkundig gebruik. Vrijwel overal valt dit samen met karakteristieke landschappelijke waarden. Voorbeelden daarvan zijn houtwallen, houtsingels, steilranden, poelen en vennen.

Naast het feit dat ook in Westerwolde uitbreiding van woningbouw, infrastructuur, industrie en moderne landbouw hun invloed hebben gehad, is er nog steeds sprake van een relatief gaaf en rijkgeschakeerd landschap. De impact is minder ingrijpend geweest dan in andere delen van Nederlanden. Wat rest is een opmerkelijk landelijk gebied met zeer "leesbare" landschappelijke structuren. Met name het beekdal van de Ruiten Aa met de meanderende beek, de rijke en veelal oude bossen met zelfs een stuk oerbos en de doorkijken naar de open ontginningsgebieden (voormalige venen) geven het gebied een eigen karakter.

Westerwolde heeft daarnaast een rijk cultureel erfgoed verspreid over alle kernen dat zichtbaar is in de vorm van gebouwen, musea, het landschap en dergelijke. De meest in het oog springende locaties zijn iconen voor Westerwolde. Dit zijn de Burcht Wedde, de vestingschansen Bourtange en Oudeschans en het klooster Ter Apel. Het kleinschalige landschap en onze rijke cultuurhistorie koesteren we als basis van onze identiteit.

4.3 Risicoanalyse

Naast de omgevingsanalyse vormt de risicoanalyse een onderdeel van de probleemanalyse. De gemeente Westerwolde maakt gebruik van een kwalitatieve risicomethode. Deze kwalitatieve risicomethode wordt gebruikt om een integrale risicoanalyse uit te voeren, die uiteindelijk leidt tot een prioriteitstelling ten behoeve van het integraal vergunning- en handavingsprogramma.

Beleid opstellen draait om het maken van keuzes. Het stellen van prioriteiten heeft als doel de meest risicovolle problemen/overtredingen te identificeren, zodat hierop vanuit de gemeente het toezicht kan worden gericht. Een door het bestuur vastgestelde risicoanalyse biedt helderheid over de benodigde inzet van menskracht en middelen, gebaseerd op de risico's van activiteiten, de specifieke lokale omstandigheden en de ambities van het bestuur.

Hieronder zal kort de werking van de risicoanalyse worden toegelicht. In bijlage 5 wordt de uitgevoerde risicoanalyse nader toegelicht waarin dieper wordt ingegaan op de gebruikte methode, de begrippen en de wijze waarop aan deze begrippen getalsmatig waarden zijn toegekend. De risicoanalyse heeft geresulteerd in een prioritering, die als basis heeft gediend voor het opstellen en uitwerken van de VTH-strategieën. Voor het uitvoeren van een zorgvuldige risicoanalyse en het afwegen van de verschillende gemeentelijke VTH-taken is een risicomatrix toegepast. De risicomatrix is te vinden in de bijlage 6.

4.4 Werking risicoanalyse

Om de VTH-taken te kunnen prioriteren is een inventarisatie gemaakt waarbij de taken in beeld zijn gebracht.

Elke taak is beoordeeld op basis van risico's, effecten en naleefgedrag, waarbij de volgende criteria zijn meegewogen: veiligheid, duurzaamheid, gezondheid, leefbaarheid, financiële en economische impact, en het bestuurlijke imago.

De risico's van de taken/overtredingssoorten werden beoordeeld op een zestal beoordelingsaspecten. Per aspect werd het eventuele negatieve effect uitgedrukt op een schaal van 1 (gering negatief effect) tot 3 (groot negatief effect). De eerder genoemde zes beoordelingscriteria werden daarbij gebruikt. Daarnaast werd in eenzelfde risicomatrix de score ingevuld voor het naleefgedrag. In het afwegingsmodel werden de risicoscores gecorrigeerd met het naleefgedrag. Dit alles vormt de risicoscore die de uiteindelijke prioriteit van een taak/overtredingssoort beschrijft. Aan de hand van deze prioriteiten kan per VTH-onderdeel een strategie worden opgesteld.

4.5 Analyse vakspecialisten en rol college

De basis voor de huidige prioriteiten wordt gevormd door de risicoanalyse. Een onderdeel van de risicoanalyse is de beoordeling door de vakspecialisten van de gemeente. Deze vakspecialisten zijn in het VTH-domein werkzaam. De vakspecialisten bestonden uit: toezichthouders, boa's, vergunningverleners en juristen. Zij hebben een goed beeld van de ontwikkelingen binnen het taakveld. Bovendien kennen zij de lokale situatie en de eventuele knelpunten waar zij in de dagelijkse praktijk mee te maken hebben. Het college van B&W heeft zich daarna gebogen over de resultaten van de risicoanalyse. Dit heeft uiteindelijk geresulteerd in de prioriteitenverdeling.

4.6 Uitvoeringsprogramma en jaarverslag

In het uitvoeringsprogramma worden de prioriteiten en strategieën gekoppeld aan de beschikbare capaciteit. Het college van burgemeester en wethouders heeft hierbij de mogelijkheid om op grond van bestuurlijke afwegingen de prioriteiten tweejaarlijks aan te passen. Jaarlijks wordt een verslag gemaakt met conclusies en verbeterpunten die dienen als input voor het opstellen van een nieuwe U&HS en nieuw uitvoeringsprogramma. Hierdoor is het mogelijk de prioriteiten bij te stellen en in te spelen op actuele zaken en de prioriteitenlijst opnieuw bestuurlijk vast te laten stellen.

Hoofdstuk 5 Prioriteiten

5.1 Resultaten prioritering

In hoofdstuk 4 is beschreven dat de risicoanalyse de basis is voor de prioriteitenlijst. In dit hoofdstuk wordt vastgelegd welke prioriteiten de gemeente Westerwolde aan de vergunning- en handhavingstaken toekent. De beoordeling van risico's voor de leefomgeving vormt de basis voor het stellen van prioriteiten bij het stimuleren en/of afdwingen van naleefgedrag. Voorafgaand aan deze prioritering is een ambtelijke risicoanalyse uitgevoerd. Tijdens een bestuurlijke sessie heeft het college vervolgens input geleverd op deze risico's. Omdat de beschikbare capaciteit beperkt is en niet overal kan worden ingezet, ligt de focus op thema's en situaties waar de risico's van niet-naleving het grootst zijn. Dit geldt eveneens voor meldingen en klachten. De landelijke, regionale en lokale prioriteiten en projecten worden verder uitgewerkt in het uitvoeringsprogramma.

Van belang is dat bij het bepalen van de prioriteiten risico's een cruciale rol spelen. Het uitgangspunt hierbij is dat zowel interne als externe risico's die ontstaan bij het niet uitvoeren van handhavingstaken grotendeels de bestuurlijke focus op een bepaald onderwerp bepalen. Het identificeren en afwegen van deze risico's is daarom een essentiële stap in het ontwikkelen van een aanpak waarin de mate van toezicht en handhaving direct is afgestemd op de kans dat een probleem zich voordoet en de ernst van

de mogelijke gevolgen van het niet optreden. Tegelijkertijd moet worden erkend dat minder urgente risico's toch hoog op de politieke agenda kunnen staan, gestuurd door maatschappelijke of politieke opvattingen.

5.2 De prioriteiten per taakveld

Hieronder staan per taakveld de zeer hoge en hoge prioriteiten vermeld:

Prioriteiten op basis van Bouwen:

- In strijd met brandveiligheidseisen Besluit Bouwwerken Leefomgeving (bouwmelding, GK 2 en 3 voor zowel nieuwbouw/verbouw als bestaande bouw)
- In strijd met constructieve eisen Besluit Bouwwerken Leefomgeving:
 - Verpauperde panden, draagconstructie niet akkoord (bestaande bouw)
 - Splitsen van panden t.b.v. toevoegen extra woning(en) (bestaande bouw én nieuwbouw/verbouw GK 2 en 3)
 - Draagconstructie niet conform vergunning (bestaande bouw én nieuwbouw/verbouw GK 2 en 3)

De komende jaren gaan we hier op de volgende manier aandacht geven:

Punt 1. Brandveiligheid is een belangrijk aspect voor de fysieke veiligheid van personen. Bij deze gebouwen worden de brandveiligheidsaspecten gecontroleerd door de toezichthouders in overleg met, of samen met, de Veiligheidsregio Groningen (VRG).

Punt 3. Rommelerven en verpauperde erven worden projectmatig aangepakt. Hierbij wordt risicogestuurd toezicht gehouden. In 2025 wordt naar verwachting één rommelerf ter hand genomen.

Punt 4. De gemeente zal risicogestuurd toezicht houden op panden die mogelijk gesplitst zijn.

Punt 5. De (ver)bouw van bouwwerken die vallen onder gevolklasse 2 en 3 wordt risicogestuurd opgepakt conform het toezichtsprotocol.

Prioriteiten op basis van Omgevingsplanactiviteit (voorheen RO domein):

Strijdig gebruik:

- Wonen (tijdelijk/permanent) waar niet is toegestaan (bv recreatiewoningen)
- Bedrijfsmatige activiteiten die niet zijn toegestaan
- Zorgactiviteiten die niet zijn toegestaan (bv zorgboerderij, dagbesteding)

Erfgoed:

- Onomkeerbare beschadiging van cultuurhistorische waarden (o.a. beschermd dorpsgezicht in Bellingwolde, Bourtange en Oudeschans)
- Sloop karakteristiek object/pand

De komende jaren gaan we hier op de volgende manier aandacht geven:

Punt 1,2 en 3. Het strijdig gebruik van recreatiewoningen wordt sinds 2022 projectmatig aangepakt. De handhaving op permanente bewoning van recreatieverblijven is echter momenteel opgeschort vanwege onduidelijkheid vanuit minister Keijzer. Verwacht wordt dat er tijdens de looptijd van dit document meer duidelijkheid komt. Op bedrijfsmatige activiteiten en zorgactiviteiten die niet zijn toegestaan, wordt ook risicogestuurd toezicht gehouden. Deze werkwijze zetten wij voort. Daarnaast is er een wettelijke verplichting om handavingsverzoeken te behandelen.

Punt 4 en 5. We gaan projectmatig toezicht houden op beschadiging of sloop van cultuurhistorie/erfgoed. Het project wordt in het uitvoeringsprogramma ondergebracht als 'bescherming van Bourtange'.

Prioriteiten op basis van APV:

- Afval illegale stort (meldingen afvalstort en zwerfvuil)
- Stookoverlast/illegale stook/houtrook (open vuur/vuurwerk/vreugde vuren/sloopafval verbranden)
- Handelen in strijd met de voorschriften carbid schieten
- Overtreden van het samenscholingsverbod en ongeregelheden

De komende jaren gaan we hier op de volgende manier aandacht geven:

Punt 1,2, 3 en 4. Door gebiedsgerichte controle of op basis van ontvangen meldingen gaan we handhavend optreden.

Prioriteiten Alcoholwet en Evenementen (door hoofdzakelijk Boa en vergunningverlening (APV) en toezichthouders):

Alcoholwet:

- Schenken van alcohol aan minderjarigen/wederverstrekking

Evenementen:

- Schenken van alcohol aan minderjarigen/wederverstrekking
- Het niet (tijdig) melden van een meldingsplichtig evenement of te laat aanvragen van vergunningsplichtig evenement

De komende jaren gaan we hier op de volgende manier aandacht aan geven:

Punt 1 en 2. Het is verboden om alcohol te verkopen aan jongeren onder de 18 jaar. De gemeente Westerwolde houdt toezicht op de naleving van deze regel uit de Alcoholwet. Verkopers van alcohol moeten verplicht de leeftijd controleren door naar een identiteitsbewijs te vragen. Daarnaast wordt toezicht gehouden op de vergunningvoorwaarden en de inrichtingseisen volgens de Alcoholwet. Aankomend jaar zal worden gecontroleerd of inrichtingen waar alcohol wordt geschonken voldoen aan de vergunningvoorschriften van de Alcoholwet.

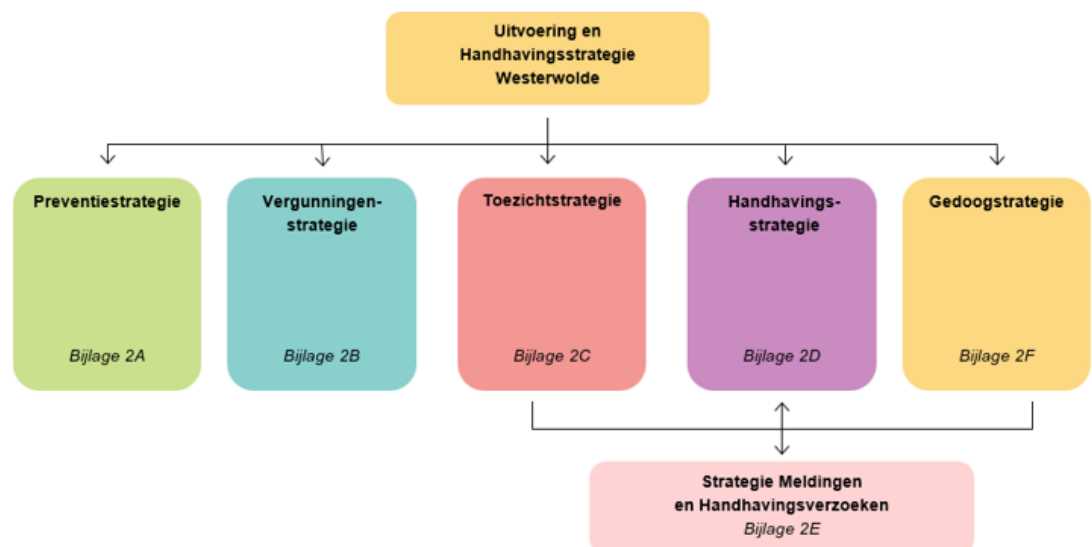
Punt 3. Bij evenementen ligt de focus op veiligheid en het beperken van overlast voor omwonenden. De organisator is verantwoordelijk voor het naleven van alle voorwaarden en regels die aan het evenement zijn verbonden. Toezichthouders van de gemeente en hulpdiensten zoals politie en brandweer controleren tijdens het evenement of alles volgens de vergunning verloopt en grijpen in bij risico's voor de openbare orde, veiligheid of het leefklimaat. Aankomend jaar wordt in ieder geval bij de grotere evenementen gecontroleerd op naleving van de Alcoholwet.

Hoofdstuk 6 Strategie en uitvoering

6.1 Strategieën

In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe de doelen en prioriteiten worden gerealiseerd. Er worden daarom meerdere strategieën ingezet. Een deel van de uitvoeringsstrategieën zijn gebaseerd op de LHSO (Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht). De gemeente hanteert de volgende uitvoeringsstrategieën:

1. Preventiestrategie
2. Vergunningenstrategie
3. Toezichtstrategie
4. Handhavingsstrategie
5. Gedoogstrategie



6.2 Samenhang

Preventie, toezicht en sancties kunnen zowel na elkaar als gelijktijdig worden ingezet om naleving te bevorderen. Preventieve maatregelen werken vaak beter bij welwillend gedrag, terwijl toezicht en sancties effectiever zijn bij bewuste overtredingen. Toch kunnen preventieve middelen ook bij calculerend

gedrag bijdragen aan betere naleving. Handhaving is noodzakelijk bij onacceptabele omgevingsrisico's of als andere middelen falen. In urgente of kritieke situaties kan directe handhaving nodig zijn, zonder voorafgaande stappen.

Hoofdstuk 7 Organisatie en middelen

7.1 Inleiding

Uit artikel 13.10 Omgevingsbesluit volgt dat het college van burgemeester en wethouders er zorg voor draagt dat voor het bereiken van de doelen, de benodigde en beschikbare financiële en personele middelen inzichtelijk worden gemaakt en in de begroting wordt gewaarborgd. Ook, moet op grond van artikel 13.10 Omgevingsbesluit, voor de uitvoering van het uitvoeringsprogramma voldoende financiële en personele middelen beschikbaar zijn. In dit hoofdstuk gaan we hier nader op in.

7.2 Uitvoeringsprogramma

In het uitvoeringsprogramma werken wij tweejaarlijks de werkzaamheden uit voor zowel vergunningverlening, als toezicht en handhaving. In het uitvoeringsprogramma beschrijven we de prioriteiten, doelen, activiteiten en methoden uit dit beleid op operationeel niveau. Het uitvoeringsprogramma is dan ook een concreet actieplan. Wij beschrijven welke activiteiten wij in het betreffende jaar oppakken. Daarbij geven wij in het uitvoeringsprogramma een overzicht over benodigd en beschikbaar personeel. Het uitvoeringsprogramma sturen wij naar de provincie (IBT) en ter kennisname naar de gemeenteraad.

7.3 Financiën

Om de VTH-taken uit te kunnen voeren en de beleidsdoelen te realiseren, zijn financiële en personele middelen nodig. Dit benodigde budget is geborgd in de begroting. Personele capaciteit vertaalt zich in een team met vaste medewerkers en een eventuele flexibele schil. In het uitvoeringsprogramma geven wij aan hoe wij de middelen inzetten. Daarnaast zijn er structureel middelen beschikbaar voor uitvoeringsorganisaties zoals de Veiligheidsregio Groningen (hierna: VRG) en de Omgevingsdienst Groningen (hierna: ODG).

7.4 Voorzieningen

Om een adequate en objectieve uitvoering van de wettelijke taken mogelijk te maken, stellen wij ondersteunende technische, juridische en administratieve middelen beschikbaar. Het gaat hierbij onder andere om bedrijfsauto's, meetapparatuur, mobiele telefoons, laptops, software, informatiebeheersystemen, vakliteratuur, aansluiting op (juridische) databanken enzovoorts. Waar aan de orde, dragen wij er zorg voor dat betreffende instrumenten en apparaten in een goede staat van onderhoud verkeren, voldoen aan de wettelijke (controle)eisen en zo nodig worden gekalibreerd.

7.5 Bereikbaarheid buiten kantooruren

De gemeentelijke organisatie moet op basis van de wettelijke regeling ook buiten de gebruikelijke kantooruren bereikbaar en beschikbaar zijn. Voor klachten die betrekking hebben op milieu, kan de Milieuklachtenlijn van de ODG worden benaderd. Deze lijn is 24/7 bereikbaar. Daarnaast is het centrale nummer van de gemeente ook 24 uur per dag bereikbaar, waarbij de telefoon buiten kantoor tijden wordt doorgeschakeld naar een piketdienst. Dringende zaken worden direct opgepakt. Niet-urgente meldingen worden opgepakt via het reguliere werk. Hiermee is de bereikbaarheid en beschikbaarheid buiten kantooruren geborgd.

7.6 Samenwerking met andere organisaties

Een goede samenwerking tussen de gemeente en haar partners is van belang. Binnen het omgevingsrecht werken wij op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving samen overeenkomstig de daarover binnen de samenwerkingsverbanden gemaakte afspraken. In deze paragraaf benoemen wij de belangrijkste partners waar wij mee samenwerken.

De U&HS hebben wij vóór vaststelling afgestemd met andere betrokken bestuursorganen en partners, waarbij onder andere is gevraagd om, voor de hen relevante delen, een advies uit te brengen. Zo zijn de onderdelen van de U&HS die betrekking hebben op strafrechtelijke handhaving afgestemd met de politie. Ook hebben wij de U&HS met andere ketenpartners, zoals de ODG, de VRG en de Gemeentelijke Gezondheidsdienst (hierna: GGD) afgestemd. Daarnaast vindt afstemming tussen deelnemers van de Gemeenschappelijke Regeling Omgevingsdienst Groningen en ketenpartners plaats in het VTH-platform.

7.6.1 ODG

De gemeente Westerwolde heeft naast het verplichte basistakenpakket, ook de milieutaken ondergebracht bij de ODG. De ODG heeft dus het mandaat om namens ons milieutaken uit te voeren. Bij gecombineerde aanvragen (bijvoorbeeld bouw en milieu) blijft het casemanagement bij de gemeente, tenzij het zwaartepunt van de aanvraag op het onderdeel milieu ligt. Op dergelijke dossiers wordt nauw samen-gewerkt. Ook vindt er met de ODG regelmatig overleg plaats, zowel over algemene aangelegenheden als over specifieke dossiers.

7.6.2 VRG

De VRG voert, op basis van de Gemeenschappelijke Regeling Veiligheidsregio Groningen, werkzaamheden uit op het gebied van brandweezorg en crisisbeheersing in de provincie Groningen. De VRG werkt intensief samen met gemeenten in de provincie om veiligheid, brandveiligheid en crisisbeheersing te waarborgen. Via het Algemeen Bestuur worden veiligheidsvraagstukken besproken met externe partners zoals het Openbaar Ministerie en de politie. Onderwerpen als crisisbeheersing en huisvesting staan daarbij centraal. Daarnaast bespreken we de samenwerking met de VRG in ambtelijke overleggen met de ketenpartners en specifieke gevallen is er contact op dossierniveau.

7.6.3 RBW

De gemeente Westerwolde werkt nauw samen met de Regionale Brandweer, die onderdeel is van de Veiligheidsregio Groningen. Deze samenwerking richt zich op het waarborgen van brandveiligheid en effectieve incidentbestrijding binnen de gemeentegrenzen. De Regionale Brandweer ondersteunt de lokale brandweerposten in Westerwolde met materieel, opleiding en expertise om een snelle en adequate respons bij calamiteiten te garanderen. Daarnaast wordt er gezamenlijk gewerkt aan preventieve maatregelen en risicobeoordelingen om de veiligheid van inwoners te verhogen.

7.6.4 GGD

De gemeente Westerwolde en de GGD Groningen werken nauw samen om de gezondheid en het welzijn van de inwoners te bevorderen. Een belangrijk initiatief is de inzet van een wijk-GGD'er, die fungeert als schakel tussen bewoners en diverse zorg- en welzijnsorganisaties. Deze professional werkt samen met coördinatoren Zorg en Veiligheid en de Openbare Geestelijke Gezondheidszorg (OGGz) van de gemeente om vroegtijdig signalen van onbegrepen gedrag op te vangen en passende ondersteuning te bieden.

Voor het fysieke domein zijn er afspraken gemaakt voor de samenwerking tussen de GGD en de gemeente. De afgesproken samenwerking is vastgelegd in een document van het Regionaal Platform Omgevingswet Groningen. Daarbij is afgesproken dat de GGD verantwoordelijk is voor advisering rondom gezondheidsaspecten. Bij visie, plannen en vergunningen kan de GGD meedenken. Daarnaast is de afdeling Medische Milieukunde van de GGD bekend met onder andere gezondheidseffecten van diverse stoffen, en kan hierover adviseren. Dat kan bij de aanvraag van een vergunning, bij vragen tijdens het gebruik of in het geval er lozingen zijn geconstateerd en er sprake is van ongerustheid bij omwonenden.

7.6.5 GHOR

De VRG en de Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio (hierna: GHOR) werken nauw samen om de veiligheid en gezondheid tijdens evenementen in de provincie te waarborgen. De GHOR adviseert namens de Directeur Publieke Gezondheid gemeenten over gezondheidsrisico's bij evenementen. Het omvat een analyse van mogelijke gezondheidsrisico's, een capaciteitsanalyse en aanbevelingen voor maatregelen om problemen te voorkomen. GHOR adviseert naast evenementen ook in het kader van de Omgevingswet op de thema's toegankelijkheid van zorg, zelfredzaamheid en fysieke veiligheid in relatie tot de witte keten. Daarnaast is de GHOR de geneeskundige tak van de multidisciplinaire samenwerking. Bij een ramp, crisis of groot incident moeten de slachtoffers snel en goed geholpen worden. Op dit gebied is de GHOR de spin in het web van de rampenbestrijding in de gezondheidszorg. De GHOR coördineert en regisseert de samenwerking tussen de verschillende zorginstellingen en organisaties.

7.6.6 Politie

De samenwerking tussen politie en gemeenten richt zich op het handhaven van openbare orde, veiligheid en het bestrijden van criminaliteit. De politie adviseert de gemeente onder andere over woonoverlast en het waarborgen van de veiligheid bij evenementen.

De burgemeester is verantwoordelijk voor de openbare orde en werkt daarvoor nauw samen met de politie en het Openbaar Ministerie in de lokale driehoek. In de driehoek vindt afstemming plaats over de aanpak van bijvoorbeeld jeugdproblematiek. Ook werken buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) met de politie bij handhaving van lokale regels. Preventieve acties en informatie-uitwisseling versterken de gezamenlijke inzet voor een veilige en leefbare gemeente.

Hoofdstuk 8 Monitoring en evaluatie

8.1 Monitoring

In hoofdstuk 3 zijn onze doelen geformuleerd. In hoofdstuk 6 zijn de uitvoeringsstrategieën geschreven die binnen het VTH-domein worden ingezet om een bijdrage te leveren aan de realisatie van deze doelen. Gedurende de uitvoering van de U&H-strategie en het uitvoeringsprogramma vindt daarom monitoring plaats. Door een goede registratie bij te houden in Join en Digitale Checklisten, kan de

monitoring goed plaatsvinden. Indien de monitoring daartoe aanleiding geeft, kan er tussentijds worden bijgestuurd.

8.2 Evaluatie

Na afloop van elk kalenderjaar worden de U&H-strategie en het uitvoeringsprogramma geëvalueerd. Deze evaluatie wordt opgenomen in het jaarverslag. Indien uit de monitoring van de indicatoren blijkt dat we doelstellingen niet realiseren, wordt hiervoor een verklaring opgenomen in het jaarverslag. Op basis van de evaluatie kunnen conclusies worden getrokken over de U&H-strategie en de uitvoering daarvan. De evaluatie kan leiden tot aanpassing van de U&H-strategie en is input voor het opstellen van het uitvoeringsprogramma voor het nieuwe jaar.

Hoofdstuk 9 Kwaliteitsborging

Het is belangrijk dat de uitvoering van de VTH-taken van gemeenten van hoge kwaliteit is. Om dit te waarborgen, zijn de landelijke kwaliteitscriteria VTH (versie 3.0) opgesteld. Deze criteria professionaliseren de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving, en waarborgen de kwaliteit en continuïteit binnen de organisatie. Daarnaast wordt de kwaliteit geborgd via de verordening Uitvoering en Handhaving Omgevingsrecht gemeente Westerwolde 2025, die is vastgesteld door de gemeenteraad (zie bijlage 7).

De kwaliteitscriteria stellen eisen aan:

- het "proces", oftewel de beleidscyclus (zie de BIG 8 cyclus) van de gemeentelijke organisatie met betrekking tot omgevingsrechtelijke taken;
- de "inhoud" van het operationele deel van het proces en de uitvoering daarvan;
- de "kritieke massa", oftewel de omvang en kwaliteit van het uitvoerende personeel.

In januari 2025 hebben wij bureau Master Meester gevraagd om onze prestaties te meten aan de landelijke kwaliteitscriteria. Daaruit bleek dat de gemeente Westerwolde niet aan de kwaliteitseisen voldoet. Als kleine gemeente is het een uitdaging om volledig te voldoen aan de landelijke kwaliteitscriteria. De beperkte middelen en capaciteit maken het soms lastig om alle gestelde eisen te beantwoorden. Desondanks blijft de gemeente zich actief inspannen om hieraan te voldoen, met als doel de uitvoering- en handhavingstaken naar een zo hoog mogelijk niveau te brengen.

De kwaliteitseisen voor medewerkers zijn vastgelegd in de functieomschrijvingen en de Verordening uitvoering en handhaving omgevingsrecht gemeente Westerwolde 2025. De gemeenteraad heeft bepaald dat de kwaliteit van uitvoering en handhaving voor zowel omgevingsdiensttaken als door burgemeester en wethouders nader te bepalen taken minimaal gelijk moet zijn aan het landelijke niveau. Wij streven ernaar om te blijven voldoen aan de kwaliteitscriteria. In het jaarverslag VTH geven wij jaarlijks een update over de naleving. Indien criteria niet nageleefd worden, geven we een gemotiveerde uitleg en beschrijven we de te nemen acties.

Bijlagen bij U&HS gemeente Westerwolde

Bijlage 1 Wettelijke kaders 26

Bijlage 2 Uitvoeringsstrategieën 27

Bijlage 2A Preventiestrategie 28

Bijlage 2B Vergunningenstrategie 30

Bijlage 2C Toezichtstrategie 37

Bijlage 2D Handhavingsstrategie 41

Bijlage 2E Strategie bij meldingen en handhavingsverzoeken 42

Bijlage 2F Gedoogstrategie 43

Bijlage 3 Beleid Wet Kwaliteitsborging voor Bouwen 44

Bijlage 4 Toetsmatrix Bbl 61

Bijlage 5 Handleiding risicoanalyse VTH 74

Bijlage 6 Uitkomsten risicoanalyse VTH 81

Bijlage 7 Verordening uitvoering en handhaving omgevingsrecht 83

Bijlage 8 Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht 89

Bijlage 1 Wettelijke kaders

Landelijk:

- Omgevingswet
 - Besluit kwaliteit leefomgeving
 - Besluit activiteiten leefomgeving
 - Besluit bouwwerken leefomgeving
 - Omgevingsregeling
 - Omgevingsbesluit
- Algemene wet bestuursrecht
- Wet kwaliteitsborging voor het bouwen
- Erfgoedwet
- Gemeentewet
- Huisvestingswet 2014
- Alcoholwet
- Wet Bibob
- Opiumwet
- Vuurwerkbesluit
- Wegenverkeerswet 1994
- Wet op de kansspelen

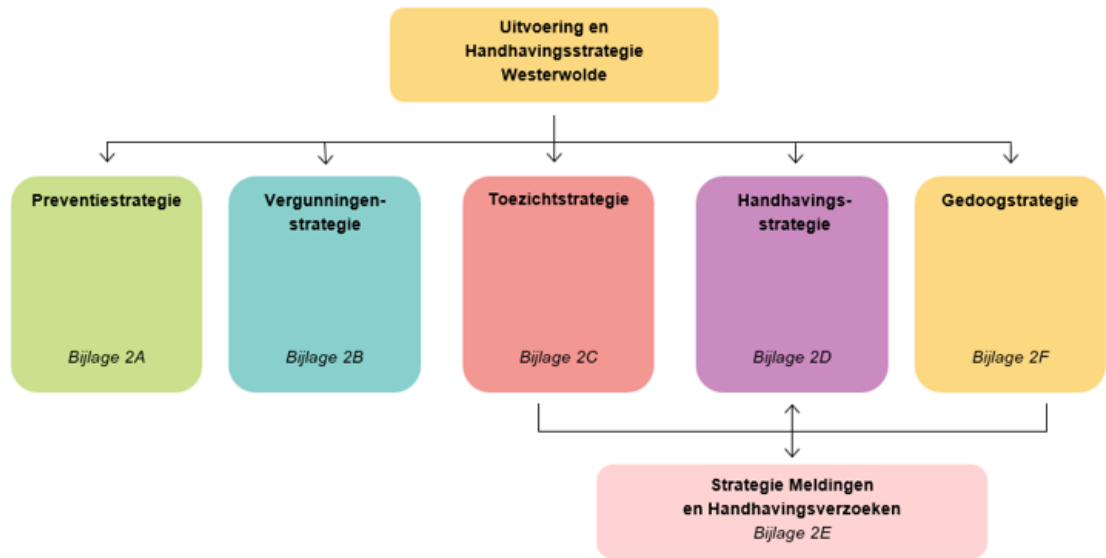
Provinciaal:

- Omgevingsvisie Groningen
- Omgevingsprogramma Groningen
- Omgevingsverordening Groningen
- Provinciewet

Gemeentelijk:

- Verordening Uitvoering en Handhaving Omgevingsrecht gemeente Westerwolde 2025
- Verordening speelautomatenhallen Westerwolde 2025
- Algemene Plaatselijke Verordening gemeente Westerwolde 2023
- Winkeltijdenverordening gemeente Westerwolde 2024
- Evenementenbeleid Westerwolde 2020
- Standplaatsenbeleid gemeente Westerwolde
- Beleidsregels voor de aanvraag- en selectieprocedure schaarse vergunningen Westerwolde 2025
- Nadere regels tijdelijke reclame-uitingen in de openbare ruimte gemeente Westerwolde
- Beleid geluid in de openbare orde
- Nadere regels terrassen 2023
- Participatiegids gemeente Westerwolde
- Bouwverordening gemeente Westerwolde

Bijlage 2 Uitvoeringsstrategieën



Bijlage 2A Preventiestrategie

De preventiestrategie is erop gericht om enerzijds de kennis en bewustwording bij burgers, bedrijven en instanties te vergroten over de toepasselijke regelgeving en de activiteiten waarvoor een melding of vergunning vereist is. Om te zorgen dat men aan deze regels voldoet, is het van belang dat duidelijk is welke regels van toepassing zijn. Anderzijds richt de preventiestrategie zich op het motiveren van betrokkenen om zich aan deze regels te houden. De preventiestrategie wordt continu toegepast en is vaak gericht op het voorkomen van problemen vóórdat aanvragen of meldingen plaatsvinden. Door vroegtijdige inzet willen we zoveel mogelijk vermijden dat we achteraf moeten ingrijpen. Binnen de preventiestrategie onderscheiden we verschillende trajecten:

Communicatie en informatievoorziening

Uit ervaring blijkt dat niet volledige of onjuiste aanvragen en overtredingen bij burgers en bedrijven vaak voortkomen uit een gebrek aan kennis over de geldende wet- en regelgeving. Door dit gebrek aan kennis wordt vaak onbewust in strijd met de regels gehandeld. De gemeente moedigt aanvragers daarom actief aan om na te gaan of een melding of vergunning nodig is en om hun aanvragen zorgvuldig voor te bereiden. Om dit te bereiken, passen wij de preventiestrategie op de volgende manieren toe:

- Voorlichting en informatievoorziening worden onder meer aangeboden via het Omgevingsloket. Naast het landelijk Omgevingsloket staat er ook informatie op onze gemeentelijke website, waar we de informatievoorziening kunnen aanpassen op vragen die vaak voorkomen in de gemeente.
- Daarnaast hebben burgers en bedrijven de mogelijkheid om vragen te stellen per mail en telefoon. Vragen worden gesteld aan onze vergunningverleners. Dit noemen we informatieverzoeken. Indien nodig, sturen we aan op het indienen van een vooroverleg.

Verkennen initiatief

We bieden mogelijke aanvragers een **vooroverleg** aan, om de haalbaarheid van plannen te beoordelen. In het vooroverleg beoordelen wij of het bouwplan voldoet aan de ruimtelijke regels en de redelijke eisen van welstand. Indien het vooroverleg positief beoordeeld wordt dan werkt de gemeente in principe mee met een eventuele aanvraag. De initiatiefnemer maakt dan geen onnodige kosten voor de uitwerking van het plan en kan de procedure voor een aanvraag sneller doorlopen. Dit proces begint dus voordat een aanvraag voor een omgevingsvergunning officieel bij de gemeente wordt ingediend.

Mogelijke aanvragers kunnen een **principeverzoek** indienen wanneer zij een bestemming willen wijzigen. Het principeverzoek wordt behandeld door de medewerkers van RO, maar via de prescan vindt afstemming plaats met de medewerkers VTH.

Als een plan niet past binnen de regels van het omgevingsplan, vindt er een zogenoemde **prescan** plaats tussen de medewerkers van VTH en Ruimtelijke Ordening (RO). De prescan is een kort overleg tussen de medewerkers van VTH en RO over het plan. Indien een bredere afweging nodig is, dan wordt het plan verder besproken bij de intaketafel.

Als een plan niet past binnen de regels, en een bredere afweging nodig is, wordt deze behandeld bij de **intaketafel**. Tijdens de intaketafel wordt het ingediende initiatief besproken en beoordeeld door medewerkers van verschillende afdelingen. Het belangrijkste doel van de intaketafel is om te bepalen of het initiatief haalbaar en wenselijk is. Ook wordt beoordeeld of het initiatief kansrijk genoeg is voor verdere uitwerking. Op deze manier krijgt de initiatiefnemer in een vroeg stadium inzicht in de haalbaarheid van het plan. Deze aanpak zorgt voor snelle duidelijkheid, waardoor tijd en kosten worden bespaard, omdat het plan in deze fase alleen globaal wordt beoordeeld.

In enkele gevallen is het wenselijk dat ook enkele ketenpartners al in een vroegtijdig stadium bij deze intaketafel worden betrokken. In geval van een zeer complex plan wordt een **omgevingstafel** geïnitieerd.

Participatie

De gemeente Westerwolde wil dat inwoners zich betrokken voelen bij wat er in hun gemeente gebeurt. De nieuwe Omgevingswet moedigt participatie aan. Dit houdt in dat initiatiefnemers – zoals bewoners, ondernemers, organisaties en de gemeente zelf – in gesprek gaan met hun omgeving over hun plannen. Het is de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer om belanghebbenden te informeren en/of uit te nodigen om mee te denken over het plan. Hoewel niet iedereen uiteindelijk eens hoeft te zijn met het plan, vermindert het gevoel van gehoord worden de kans op bezwaren in een later stadium. Bovendien ontstaan hierdoor vaak betere plannen.

Het vroegtijdig betrekken van de omgeving kan aan het begin extra tijd kosten, maar bespaart meestal tijd in het verdere traject. Dit zorgt niet alleen voor meer begrip en draagvlak, maar maakt het ook eenvoudiger voor de gemeente om een weloverwogen besluit te nemen. Vroeg overleg helpt om belangen en standpunten inzichtelijk te maken en bezwaarprocedures achteraf te voorkomen. Initiatiefnemers worden aangemoedigd om in een vroeg stadium contact op te nemen met belanghebbenden én de gemeente. Uitvoering geven aan participatie ligt bij de initiatiefnemer. De gemeente heeft hierin

een ondersteunende en beoordelende rol. De gemeente Westerwolde heeft een participatiegids opgesteld. Deze is te vinden op de website van de gemeente. In de gids zijn principes en doelen beschreven om tot een goede participatie te komen.

In een aantal gevallen is het verplicht om participatie toe te passen. De gemeenteraad heeft op 2 november 2022 de lijst, met categorieën van buitenlandse omgevingsplanactiviteiten waarvoor de participatieplicht geldt, vastgesteld:

- Projecten ten behoeve van de vestiging van bedrijven die vallen binnen de geluids- en/of geurruimtezone 2 of hoger als bedoeld in het 'VNG-rapport: Milieuzonering nieuwe stijl', tenzij sprake is van projecten die qua aard en milieuhinder vergelijkbaar zijn met een lagere geluiden/of geurruimtezone.
- Projecten ten behoeve van bedrijfsmatige, educatieve, sociale en/of medische, sociaal-culturele, levensbeschouwelijke, sport en recreatieve, welzijns- en maatschappelijke voorzieningen met bijbehorende voorzieningen, wijziging van bouw- en gebruiksmogelijkheden binnen een in het bestemmingsplan aangegeven bouw- en/of bestemmingsvlak daaronder niet begrepen.
- Bouwprojecten voor de uitbreiding van agrarische bedrijven waarbij een overschrijding van meer dan 20% van de oppervlakte van een bouwvlak aan de orde is.
- Windmolens en zonneparken als bedoeld in de Beleidsnotitie zonneparken en kleine windmolens.
- Antenne-installaties en/of reclamemasten hoger dan 5 meter.
- Projecten die voorzien in de bouw van één of meerdere woning(en)

Interne & externe samenwerking

De waarde van communicatie en voorlichting hangt sterk af van een duidelijke en uniforme aanpak richting burgers en bedrijven. Hiervoor is een effectieve interne en externe samenwerking essentieel. Intern betekent dit goede afstemming tussen vergunningverleners, toezichthouders, handhavers, adviseurs en andere betrokkenen. Daarnaast is er een goede samenwerking nodig met de afdelingen die verantwoordelijk zijn voor de ruimtelijke plannen.

Externe samenwerking is net zo belangrijk voor een optimaal resultaat. Door samen te werken met partners zoals waterschappen, politie, veiligheidsregio, omgevingsdiensten, provincies en ministeries, kunnen we elkaars expertise en informatie benutten. Ook overleg met adviseurs van aanvragers, zoals architecten en milieuadviseurs, draagt bij aan het behalen van een goed eindresultaat.

Bijlage 2B Vergunningenstrategie

Vergunningenstrategie BOUW/RO

Een vergunning is een officiële toestemming van de overheid om bepaalde activiteiten uit te voeren, zoals bouwen, slopen of milieuactiviteiten. De wet kan bepalen dat iets verboden is zonder een vergunning. Voor veel handelingen in de fysieke leefomgeving is toestemming van het bevoegd gezag nodig. Ook kunnen voorschriften waaraan moet worden voldaan aan de vergunning worden verbonden. De vergunningsplichtige activiteiten zijn aangewezen door het Rijk in de Omgevingswet, het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Ook kunnen vergunningsplichtige activiteiten worden aangewezen door de gemeente in het Omgevingsplan.

Volgens de wet dient de U&HS inzicht te bieden in de criteria die worden gebruikt bij de beoordeling van en beslissen op aanvragen omgevingsvergunningen en het beoordelen van meldingen. Met het vastleggen van deze vergunningenstrategie voldoen wij hieraan.

Vormen vergunningverlening

Informatieplicht

Gemeenten hebben een informatieplicht. Dit betekent dat het bevoegd gezag duidelijke en volledige informatie geeft over de procedures, voorwaarden en mogelijke gevolgen van aanvragen die bij hen worden ingediend.

Meldingen

Een melding is een mededeling aan het bevoegd gezag en kan niet worden geweigerd. Het bevoegd gezag beoordeelt of de activiteit meldingsplichtig is en of de melding volledig is ingediend, waarna deze wordt geaccepteerd of niet. Het accent van de gemeentelijke taken bij meldingen ligt vooral bij het uitvoeren van toezicht.

Maatwerkbesluit

Het stellen of wijzigen van maatwerkvoorschriften na een melding is een besluit volgens de Awb.

Vergunning(aanvraag) reguliere procedure

Bij een aanvraag om omgevingsvergunning geldt de reguliere procedure: binnen een redelijke termijn, wat gelijk staat aan 8 weken, moet een besluit worden genomen. De termijn kan voor 6 weken verlengd worden. Daarnaast kan de termijn voor nog eens 4 weken verlengd worden, als instemming van de raad vereist is. Bij gefaseerde of meervoudige aanvragen zijn verschillende termijncombinaties mogelijk.

Vergunning(aanvraag) uitgebreide procedure

Bij de uitgebreide procedure moet binnen 26 weken een besluit worden genomen. De termijn kan voor 6 weken verlengd worden. Bij slechts een aantal activiteiten geldt de uitgebreide procedure. Het bevoegd gezag kan deze van toepassing verklaren, maar de aanvrager kan er ook zelf om verzoeken. Het gaat hierbij om sommige ingrijpende rijksmonumenten activiteiten, milieubelastende activiteiten en buitenplanse omgevingsplanactiviteiten.

Aanvragen Omgevingsvergunning

Binnenkomst

Vergunningaanvragen en meldingen worden via het DSO ontvangen en gearchiveerd in JOIN. Bij aanvragen waarvoor samenwerking nodig is, is afstemming vereist met externe partners. Verzoeken kunnen onder andere een informatieverzoek, een melding, een vergunningaanvraag of een principeverzoek betreffen.

Registratie

Werkzaamheden worden via het DSO geregistreerd en gearchiveerd in JOIN.

Verkennen initiatief

Initiatiefnemers kunnen voorafgaand aan een aanvraag omgevingsvergunning een vooroverleg indienen om de haalbaarheid te verkennen. De vergunningverleners zullen dan adviseren over onder andere de participatie, volledigheid en haalbaarheid van plannen.

Korte versie stappen vergunningverlening:

- Aanvraag vooroverleg komt binnen;
- Toets ontvankelijkheid. Niet volledig? Aanvullende gegevens opvragen;
- Toets vergunningsvrij. Vergunningsvrij? Klant informeren en zaak sluiten;
- Omgevingsplantoets. Strijdigheden? Pre-scan en indien nodig intake;
- Terugkoppeling pre-scan/intake naar klant en plannen waar nodig laten aanpassen;
- Voorleggen welstand;

- Terugkoppeling welstand;
- Vooroverleg afronden en eindbrief versturen naar klant;
- Aanvraag omgevingsvergunning komt binnen;
- Aanvraag publiceren;
- Toets ontvankelijkheid. Niet volledig? Aanvullende gegevens opvragen;
- Toets aan omgevingsplan;
- Voorleggen welstand;
- Uitzetten adviezen (VRG, ODG, Constructeur, Provincie, RCE, Archeoloog, verkeersdeskundige, etc.);
- Toets Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl);
- Opmaken legesberekening;
- Opmaken begeleidende brief + beschikking;
- Besluit/afronding publiceren.

Adviescommissies Omgevingskwaliteit en de kleine commissie

De gemeente Westerwolde kent drie adviescommissies voor de omgevingskwaliteit. Hun taken en verantwoordelijkheden zijn vastgelegd in de Verordening op de gemeentelijke adviescommissie voor omgevingskwaliteit Westerwolde 2024. Deze commissies adviseren de gemeente over plannen die invloed hebben op de ruimtelijke kwaliteit van de omgeving. Door de inzet van deze drie commissies wordt de ruimtelijke kwaliteit en het erfgoed van Westerwolde zorgvuldig bewaakt.

- **Kleine commissie**
De Kleine Commissie behandelt de reguliere bouwvoorvragen. Deze betreffen vaak kleinere bouwplannen die worden getoetst aan de criteria uit de Welstandsnota. De focus ligt op een zorgvuldige beoordeling en de inpassing van de bouwwerken in de omgeving.
- **Adviescommissie Omgevingskwaliteit Groningen (uiterlijk van gebouwen)**
Deze commissie beoordeelt omvangrijkere plannen met een stedenbouwkundig karakter. Het gaat om projecten die een grote ruimtelijke impact hebben, zoals nieuwbouwwontwikkelingen of herstructureringen van gebieden. De commissie toetst of de plannen bijdragen aan een kwalitatieve leefomgeving.
- **Adviescommissie Omgevingskwaliteit Groninger Gemeenten (Geïntegreerde commissie, monumentencommissie)**
Deze commissie adviseert specifiek over aanvragen die betrekking hebben op rijksmonumenten. Bij wijzigingen aan monumentale panden wordt getoetst of cultuurhistorische waarden behouden blijven.

Toetsingskaders en werkwijze vergunningen en meldingen

Van de volgende vergunning- en meldingsplichtige activiteiten lichten wij de toetsingskaders (criteria die door ons gebruikt worden voor de beoordeling) en de werkwijze (diepgang van toetsing/toetsniveaus) toe:

1. Omgevingsplanactiviteit (omgevingsvergunning planologisch)
2. Bouwactiviteit (omgevingsvergunning technische bouwactiviteit)
3. Cultureel Erfgoed/Rijksmonumentenactiviteit (omgevingsvergunning activiteit monument)
4. Activiteit brandveilig gebruik van een bouwwerk
5. Maatwerkvoorschriften

1. Omgevingsplanactiviteit

Toetsingskader

Een omgevingsplan bepaalt of voor bepaalde activiteiten een vergunning vereist is. Het uitgangspunt is: omgevingsplanactiviteiten die passen in het omgevingsplan zijn vergunningsvrij, tenzij er in het omgevingsplan een 'verbod behoudens omgevingsvergunning' is opgenomen. Dit verbod kan specifiek gelden voor bepaalde objecten of gebieden (binnenplanse vergunningplicht). Voor activiteiten die niet binnen het omgevingsplan passen, is een omgevingsvergunning vereist (buitenplanse vergunningsplicht).

Er geldt een overgangsperiode waarin het omgevingsplan nog niet volledig voldoet aan alle eisen van de Omgevingswet (Ow). Deze periode duurt naar verwachting tot 2032 (artikel 22.4 en 22.5 Ow).

Gedurende deze tijd kunnen binnenplanse vergunningplichten staan in:

- Artikel 5.1 Omgevingswet (Ow).
- Het tijdelijke deel van het omgevingsplan (artikel 22.1 Ow).
- Gemeentelijke verordeningen die uiteindelijk in het omgevingsplan moeten worden opgenomen (artikel 22.8 Ow).
- Nieuwe delen van het omgevingsplan, zoals voorbeschermingsregels (artikelen 4.14 en 4.16 Ow).

Werkwijze

Formeel zijn de binnen- en buitenplanse procedures (van de omgevingsplanactiviteit) niet gescheiden, omdat het bevoegd gezag elke activiteit moet beoordelen op de mogelijkheid tot het verlenen van medewerking. Strijdigheid met de regels van het omgevingsplan is niet voldoende als weigeringsgrond, er moet altijd beoordeeld worden of de activiteit toch vergund kan worden met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Als dat niet op basis van de binnenplanse beoordelingsregels kan, vindt de buitenplanse beoordeling plaats.

Bij een buitenplanse beoordeling geldt het bredere toetsingskader in de omgevingsvisie en de beleidsregels. Daarnaast moet er voldaan worden aan de beoordelingsregels van Rijk en Provincie en beoordelen wij of er sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Onder andere door gebruik van zulke beleidsregels wordt willekeur in (buitenplanse) belangenafweging zoveel mogelijk vermeden.

Indien het gaat om een binnenplanse omgevingsplanactiviteit toetsen wij de aanvraag aan alle regels van het tijdelijk deel van de bruidsschat, de regels uit het (voormalige) bestemmingsplan en de redelijke eisen van welstand. Indien de aanvraag past binnen de regels geven we de vergunning voor de omgevingsplanactiviteit af.

Indien de aanvraag niet past binnen het omgevingsplan, is er sprake van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Dan toetsen wij deze aan de toepasselijke instructieregels in hoofdstuk 5 van het Bkl, de toepasselijke instructieregels in de provinciale verordening én beoordelen wij of de BOPA in overeenstemming is met een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Het begrip 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties' volgt het begrip 'een goede ruimtelijke ordening' op. Binnen onze gemeente gebeurt deze evenwichtige toedeling van functies aan locaties via de prescan en de intaketafel.

2. Bouwactiviteit (omgevingsvergunning technische bouwactiviteit)

Toetsingskader

De Omgevingswet definieert een bouwactiviteit als 'het bouwen van een bouwwerk'. Hierbij wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen:

- De **technische bouwactiviteit**, die zich richt op de bouwtechnische kwaliteit van het bouwwerk.
- De **omgevingsplanactiviteit voor een bouwwerk**, die zich richt op de ruimtelijke inpassing van het bouwwerk. De omgevingsplanactiviteit is onder punt 1 besproken.

Deze splitsing staat bekend als '*de knip*'.

De technische bouwactiviteit richt zich op de bouwtechnische kwaliteit van het bouwwerk en wordt getoetst aan de regels in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Dit omvat aspecten zoals:

- Constructieve veiligheid.
- Gezondheid.
- Bruikbaarheid.
- Duurzaamheid.

Door *de knip* is de technische beoordeling gescheiden van ruimtelijke voorwaarden, waardoor meer technische bouwactiviteiten vergunningvrij zijn geworden. Bij meldingsplichtige bouwactiviteiten wordt de technische toetsing uitgevoerd door een onafhankelijke kwaliteitsborger.

Voor technische bouwactiviteiten in gevolgklassen 2 en 3 blijft een vergunning vereist. Deze aanvraag wordt door de vergunningverleners beoordeeld aan de hand van het Bbl. De constructieve beoordeling wordt gedaan door ingenieursbureau Ritsema.

De omgevingsplanactiviteit omvat de ruimtelijke toets van het bouwen, in stand houden en gebruiken van een bouwwerk. Dit betreft:

- Regels zoals bouwhoogte, bebouwingspercentage en functietoedeling.
- Uiterlijke eisen, waaronder welstandscriteria.

In het Bbl staan regels voor welke bouwwerken geen vergunningplicht geldt. Daarnaast zijn er bouwwerken waarvoor regels zijn opgenomen in het omgevingsplan. Alle ruimtelijke regels die voorheen in bestemmingsplannen, bouwverordeningen en welstandsnota's stonden, zijn nu samengevoegd in het omgevingsplan. Hiermee zouden de regels voor bouwactiviteiten eenvoudiger en eenduidiger worden, terwijl de ruimtelijke kwaliteit behouden blijft.

Werkwijze

Bij de werkwijze is onderscheid gemaakt tussen bouwmeldingen en de omgevingsvergunning activiteit bouw.

De bouwmeldingen

We registreren de melding, bevestigen de ontvangst, checken de gevolgklasse, en de kwaliteitsborger. Vervolgens wordt een beoordeling gemaakt van het borgingsplan (inclusief risicobeoordeling) met eventueel afgesproken informatiemomenten. De vergunningverlener zoekt contact met de initiatiefnemer bij een onvolledige of niet-correcte melding om aan te geven wat er ontbreekt aan de melding.

Wij hanteren de volgende algemene werkwijze voor de behandeling van een melding:

1. Intake:
 - De melding komt binnen via het DSO, deze wordt geregistreerd in de backoffice applicatie(s) en wordt toegewezen aan een vergunningverlener;
2. Toets volledigheid:
 - Toets melding aan de indieningsvereisten (volledigheid melding) en mogelijkheid tot aanvulling van een incomplete melding (vergunningverlener);
3. Toets inhoud:
 - Is voldoende aannemelijk dat de melding overeenkomt met het werkelijk (voorgenomen) gebruik of de (voorgenomen) uitvoering van werken? Het betreft een uiterst globale schouwing op basis van ervaring.
 - De ingediende gegevens worden verder niet inhoudelijk getoetst, tenzij wettelijk voorgeschreven. Indien wettelijk voorgeschreven: (specialistische) toetsing en advisering door vergunningverlener en/of andere interne en of externe adviseur(s) m.b.t. alle relevante beoordelingskaders.
 - Globale beoordeling of mogelijk nadere voorwaarden nodig zijn.

Omgevingsvergunning activiteit bouw

Als een vergunning nodig is voor een technische bouwactiviteit maken wij gebruik van het toetsingsprotocol. In dit toetsingsprotocol is voor het behandelen en beoordelen van aanvragen voor de activiteit bouw een bepaalde mate van diepgang in de bouwtechnische toets aan het Bbl aangebracht. Het is onmogelijk om vooraf aan te tonen dat een bouwwerk 100% zal gaan voldoen aan het Bbl. We vergunnen onze aanvragen, voor wat betreft de toets aan het Besluit bouwwerken leefomgeving, daarom risico-gestuurd conform het bijgevoegde toetsprotocol Bbl.

3. Cultureel Erfgoed/Rijksmonumentenactiviteit (omgevingsvergunning activiteit monument)

Toetsingskader

Rijksmonumenten zijn (archeologische) monumenten die geregistreerd staan in het rijksmonumentenregister op basis van de Erfgoedwet. De regelgeving met betrekking tot rijksmonumentenactiviteiten en cultureel erfgoed is vastgelegd in diverse wet- en regelgeving, waaronder de Omgevingswet, het Omgevingsbesluit (Ob), het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) en de Omgevingsregeling. Ook het overgangsrecht van de Invoeringswet Omgevingswet, het Invoeringsbesluit Omgevingswet, en de zogenoemde bruidsschat bevatten relevante bepalingen. Artikel 13.7 van het Bal legt een specifieke zorgplicht op om beschadiging of vernieling van rijksmonumenten te voorkomen. Vooralsnog is geen gebruik gemaakt van de bevoegdheid tot het opstellen van een Erfgoedverordening.

Elke bouwactiviteit die betrekking heeft op een rijksmonument of hierop invloed heeft, wordt gekwalificeerd als een rijksmonumentactiviteit. Bij wijzigingen aan rijksmonumenten speelt advies een belangrijke rol. De monumentencommissie van Libau, ofwel de Adviescommissie Omgevingskwaliteit Groninger Gemeenten, adviseert de gemeente Westerwolde over voorgenomen wijzigingen aan monumenten. Voor ingrijpende activiteiten moet daarnaast advies worden ingewonnen bij de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE), die namens de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) optreedt. De RCE kan worden betrokken bij minder ingrijpende activiteiten voor advies, maar dit is geen verplichting.

Werkwijze

De toetsing van de regels is belegd bij de gemeente, dit gaat in overleg met Libau en de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE). Voor handelingen die ingrijpende wijzigingen aan een rijksmonument betreffen, is de uitgebreide procedure van toepassing. In andere gevallen geldt de reguliere procedure. De inhoudelijke beoordeling wordt uitgevoerd door advisering van de RCE. Indien instemming van de minister van OC&W vereist is, wordt deze aangevraagd (artikel 10.24, eerste lid onder a, jo. 4.32, eerste lid onder a of b van het Omgevingsbesluit). In de regel nemen wij het advies over, tenzij er concrete aanwijzingen zijn om te twijfelen aan de juistheid of volledigheid ervan.

Bij de uitvoering van projecten kan het nodig zijn een archeologisch onderzoeksrapport in te dienen. Deze rapporten worden beoordeeld door een deskundige op het gebied van archeologie.

4. Activiteit brandveilig gebruik van een bouwwerk

Toetsingskader

De regels voor het brandveilig gebruik van bouwwerken zijn te vinden in hoofdstuk 6 van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). In sommige gevallen moet het gebruik van een bouwwerk bij de gemeente worden gemeld. Met de invoering van de Omgevingswet is de gebruiksvergunning afgeschaft, maar geldt er voor bepaalde situaties, zoals bij een hotel, nog steeds een meldingsplicht. Artikel 6.6 Bbl bevat een tabel waarin per gebruiksfunctie wordt aangegeven vanaf welk aantal aanwezige personen de meldingsplicht van toepassing is. Volgens artikel 6.7 Bbl moet deze melding uiterlijk vier weken vóór de start van het gebruik worden gedaan. Hierbij moeten verschillende gegevens en documenten worden ingediend, zoals beschreven in artikel 6.8 Bbl. Wanneer alle informatie volledig is, ontvangt de indiener een bevestiging van acceptatie, waarna het gebouw in gebruik kan worden genomen.

Werkwijze

De volledigheid van de melding wordt in principe behandeld door de behandelaar van de melding. Vervolgens onderzoekt de VRG op basis van geldende wet- en regelgeving het adviesverzoek inhoudelijk. Hierbij wordt beoordeeld of er sprake is van mogelijke onveilige situaties, waarbij gebruik wordt gemaakt van een vastgestelde checklist. Het niveau van diepgang in de advisering wordt bepaald door het landelijke toetsprotocol van de brandweer.

De VRG brengt doorgaans binnen een redelijke termijn na ontvangst van het adviesverzoek een advies uit met betrekking tot de melding brandveilig gebruik. Wij volgen het advies van de VRG, tenzij er duidelijke redenen zijn om te twijfelen aan de juistheid of volledigheid ervan. Indien uit de melding blijkt dat het voorgenomen gebruik mogelijk niet voldoende brandveilig is, stellen wij maatwerkvoorschriften op.

5. Maatwerkvoorschriften

Toetsingskader

De mogelijkheid om maatwerkvoorschriften vast te stellen wordt geboden via het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Hierbij zijn er twee soorten maatwerkvoorschriften te onderscheiden:

1. Voorschriften die aan een vergunning zijn gekoppeld, in welk geval het maatwerkvoorschrift onderdeel wordt van de vergunningvoorwaarden.
2. Zelfstandige maatwerkbesluiten, los van een vergunning.

Met behulp van maatwerkvoorschriften kan de gemeente afwijken van algemene regels. Dit biedt de mogelijkheid om:

- algemene regels verder uit te werken of aan te vullen;
- strengere of soepelere eisen te stellen dan in de algemene regels vastgelegd;
- uitzonderingen te maken op verboden die in de algemene regels zijn opgenomen.

Werkwijze

Het college kan een maatwerkvoorschrift inzetten voor bijvoorbeeld onvoorziene omstandigheden, bijzondere gevallen, lokale kenmerken, of om ambities voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving te verwezenlijken. Een maatwerkvoorschrift kan zowel ambtshalve worden vastgesteld als op verzoek.

In paragraaf 4.3.2 van de Omgevingswet zijn algemene principes opgenomen die de naleving van zaken zoals veiligheid en gezondheidsbescherming bij maatwerkvoorschriften waarborgen. Daarnaast zijn er specifieke principes, zoals het waarborgen van toegankelijkheid van bouwwerken voor personen met een functiebeperking en het gebruik van de best beschikbare technieken.

Het toepassen van maatwerkvoorschriften kent beperkingen. Veelal gelden de beoordelingsregels en voorwaarden die ook van toepassing zijn op vergunningen en vergunningvoorschriften. De reikwijdte van maatwerkvoorschriften is vastgelegd in het Bal en het Bbl.

Vergunningenstrategie APV

Een vergunning is een officiële toestemming van de overheid om bepaalde activiteiten uit te voeren. Dit geldt ook voor bepaalde activiteiten die vallen onder de APV of bijzondere wetten. Hieronder worden de activiteiten weergegeven waarvoor de meeste vergunningen worden aangevraagd op grond van de APV of een bijzondere wet.

APV

De Algemene Plaatselijke Verordening (APV) bevat met name regels ter bescherming de openbare orde en veiligheid. Binnen de APV is het mogelijk om vergunningen en ontheffingen te verlenen voor bepaalde activiteiten. De keuze tussen een vergunningstelsel en een systeem van ontheffingen hangt af van de aard van de activiteit. Indien een activiteit onder bepaalde voorwaarden aanvaardbaar of zelfs gewenst is, past een vergunningstelsel beter. Wanneer het gaat om doorgaans ongewenst gedrag dat onder specifieke omstandigheden, acceptabel kan zijn, wordt doorgaans gekozen voor een ontheffingssysteem.

Met de invoering van de Omgevingswet zullen sommige bepalingen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving vanuit de APV worden overgeheveld naar het Omgevingsplan. Hierdoor ontstaat een integraal kader voor het reguleren van activiteiten die de fysieke leefomgeving beïnvloeden.

De APV bevat een vergunningplicht voor evenementen (artikel 2:25). Het is verboden een evenement te organiseren zonder vergunning van de burgemeester. Het Evenementenbeleid Westerwolde geeft een kader dat (lokaal) houvast geeft aan alle betrokken partijen bij de voorbereiding en uitvoering van evenementen. De evenementenvergunningen worden getoetst aan de kaders in het Evenementenbeleid Westerwolde.

Op grond van de APV is het zonder vergunning verboden om open vuur te stoken in de openbare ruimte of op particuliere grond, tenzij sprake is van een uitzonderingssituatie. Dit verbod geldt om overlast, brandgevaar en milieuschade te voorkomen.

Ook is er een vergunningplicht in de APV voor het exploiteren van een openbare inrichting (artikel 2:28). Hierin worden openingstijden, leidinggevenden en aanvullende voorwaarden geregeld. Bij overtreding kunnen vergunningen worden ingetrokken.

Daarnaast volgt uit de APV dat standplaatsen niet mogen worden ingenomen zonder een vergunning. Het college bepaalt de locaties, zoals vastgelegd in het Standplaatsenbeleid gemeente Westerwolde. Het standplaatsenbeleid wordt het aankomende jaar geactualiseerd.

Alcoholwet

De Alcoholwet bevat regels voor bedrijven en paracommerciële rechtspersonen die alcoholhoudende dranken verstrekken, evenals voor het uitvoeren van werkzaamheden binnen deze organisaties. Horeca- en slijtersbedrijven, maar ook paracommerciële instellingen zoals sportkantine en buurt- of dorpshuizen, hebben een vergunning van de burgemeester nodig om alcohol te mogen verstrekken. De Alcoholwet specificeert welke documenten bij een vergunningaanvraag moeten worden ingediend en geeft het wettelijke toetsingskader voor de beoordeling. Elke aanvraag wordt volledig getoetst, waarbij indien nodig voorschriften aan de vergunning worden verbonden. Een onderdeel hiervan kan zijn een beoordeling van het levensgedrag op grond van de wet Bibob.

Wet op de Kansspelen

In de Wet op de Kansspelen staan regels omtrent vergunningen voor kansspelen, zoals loterijen, gokken en casino's. In de APV zijn in afdeling 10 zijn regels gesteld voor wat betreft kansspelen en speelgelegenheden. Daarnaast zijn in Verordening speelautomatenhallen Westerwolde 2025 regels gesteld voor speelautomatenhallen.

Winkeltijden

De Winkeltijdenwet regelt wanneer winkels geopend of gesloten moeten zijn. Volgens deze wet moeten winkels gesloten zijn op zon- en feestdagen en op werkdagen voor 06.00 uur en na 22.00 uur. Gemeenten kunnen echter vrijstellingen verlenen voor bovenstaande verboden. In de gemeente Westerwolde zijn hiervoor specifieke bepalingen vastgelegd in de Winkeltijdenverordening Westerwolde 2024.

Bijlage 2C Toezichtsstrategie

Toezichtsstrategie BOUW/RO

Door toezicht uit te oefenen kunnen overtredingen worden voorkomen (preventieve werking) of worden hersteld. In deze toezichtstrategie beschrijven we de verschillende vormen van toezicht die we hanteren en de algemene aanpak daarbij. Soms kan toezicht ertoe leiden dat we uiteindelijk formeel handhavend (sanctionerend) moeten optreden. In de volgende strategie zullen we vervolgens ingaan op de handhavingsstrategie.

Toezicht kan worden onderscheiden in twee trajecten: **toezicht tijdens de realisatiefase** en **toezicht tijdens de beheer- of gebruiksfase**. Tijdens de realisatiefase wordt toezicht gehouden op het realiseren van een in een omgevingsvergunning omschreven activiteit. Tijdens de beheer- of gebruiksfase wordt toezicht gehouden op (het gebruik van) gerealiseerde bouwwerken, open erven en/of terreinen. Dit traject is van toepassing na de realisatie van een omgevingsvergunning of bij bouwwerken/activiteiten die plaatsvinden zonder de vereiste omgevingsvergunning.

Algemene werkwijze

Zoals hierboven is vermeld zijn er verschillende fasen van toezicht. Hoewel er verschillende fasen zijn, is het mogelijk om een algemene werkwijze te beschrijven.

Vorbereiding toezicht

- Uitvoeren van dossieronderzoek op basis van beschikbaar materiaal uit digitale systemen of het archief. Hierbij wordt, waar relevant, onder andere onderzocht:
 - Wie is de eigenaar?
 - Welk bedrijf is in het pand gevestigd of wie maakt gebruik van het pand?
 - Welke personen staan geregistreerd in de Basisregistratie Personen (BRP)?
 - Wat is de bestemming van het pand?
 - Welke vergunningen zijn afgegeven?
 - Wat is de historie van toezicht en handhaving?
 - Zijn er andere relevante bijzonderheden?
 - Welke regelgeving is van toepassing? (bijvoorbeeld bouwregelgeving, bestemmingsplan)
- Vaststellen wat het doel van het toezicht is.
- Het toezichtbezoek kan zowel aangekondigd als onaangekondigd plaatsvinden. Indien nodig wordt het bezoek vooraf aangekondigd of maakt de toezichthouder een afspraak.

Uitvoering toezicht

- Een toezichthouder geeft bij aankomst de reden van zijn bezoek aan en toont op verzoek zijn legitimatiebewijs.
- De toezichthouder verricht de benodigde toezichtactiviteiten op de betreffende locatie. Hierbij registreert hij onder andere eigen waarnemingen, eventuele toelichtingen van betrokkenen, en neemt verklaringen op of vraagt informatie en/of documenten op, indien nodig. Afhankelijk van het type toezicht maken we gebruik van checklists. Soms worden foto's gemaakt en/of monsters genomen.
- Waar mogelijk informeert de toezichthouder de betrokken persoon over de bevindingen.
- Als de gevolgen van de bevindingen direct en volledig duidelijk zijn, wordt de betrokken persoon hiervan onmiddellijk op de hoogte gesteld.
- Indien nodig bieden wij informatie, bijvoorbeeld over actuele ontwikkelingen of het gehanteerde handhavingsbeleid, en geven wij advies.

Afwerking controle

- Na het toezichtsbezoek stellen wij een rapportage op. Hierin worden de feitelijke bevindingen en eventuele overtredingen op een heldere en uniforme manier schriftelijk vastgelegd, zodat een consistente en objectieve dossiervorming wordt gewaarborgd.
- Op basis van de bevindingen stemt de toezichthouder, indien nodig, het stappenplan van de handhavingsstrategie af met de jurist handhaving. De jurist handhaving documenteert de doorlopen stappen en genomen besluiten.
- Tot slot informeren wij de betrokkenen over het resultaat van de controle. Dit kan eventueel gepaard gaan met een opgelegde sanctie, conform de handhavingsstrategie.

Naleving van de wet- en regelgeving tijdens de realisatiefase

Zoals vermeld wordt tijdens de realisatiefase toezicht gehouden op het realiseren van een in een omgevingsvergunning omschreven activiteit. Belangrijk is dat de mate waarin toezicht wordt gehouden afhankelijk is van de toegekende prioriteit en de complexiteit van de vergunde activiteit. Daarnaast zijn er drie type controles te onderscheiden tijdens de realisatiefase: **de reguliere controle, de administratieve controle en de eindcontrole**.

Toezicht bouwtechnische kwaliteit van te bouwen bouwwerken die vallen onder gevolgklasse 1

Voor toezicht en handhaving van de Wkb voor gevolgklasse 1 hebben wij apart beleid opgesteld. Zie bijlage 3.

Toezicht bouwtechnische kwaliteit bouwen bouwwerken die vallen onder gevolgklasse 2 en 3

Gevolgklasse 2 (bijvoorbeeld bibliotheken, onderwijsgebouwen en woongebouwen tot 70 meter hoogte) en 3 (bijvoorbeeld hoogbouw boven 70 meter, ziekenhuizen, tunnels, enz.) zullen pas na minimaal 5 jaar na de inwerkingtreding onder kwaliteitsborging vallen. Dit betekent dat de gemeente de technische toetsing en het toezicht op gevolgklasse 2 ten minste tot en met 2028 zal blijven uitvoeren. Het is zowel praktisch niet haalbaar als inefficiënt om elk gebouw op elk moment tijdens de bouw te controleren, aangezien de benodigde middelen hiervoor ontbreken. Daarom richten wij ons toezicht op de cruciale momenten in het bouwproces. Gedurende de bouw onderscheiden wij verschillende toezichtmomenten, waarbij er per fase meerdere controles kunnen plaatsvinden. Wij onderscheiden de bouwfase in: de aanloop, de onderbouw, de bovenbouw, het gevel/dak, de installatie en de afbouw.

Toezichtsmomenten tijdens de realisatiefase

De controles in Westerwolde worden uitgevoerd op basis van de verleende vergunning en de Landelijke toezichtsmatrix bouw en verbouw van de Vereniging BWT. Door de Omgevingswet en het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) is de systematiek iets aangepast, er is nu een specifieke risicomatrix en er zijn specifieke checklisten voor nieuwbouw (Hoofdstuk 4 Bbl) en verbouw (Hoofdstuk 5 Bbl).

De toezichtmatrix maakt duidelijk welke momenten en toezichtniveaus aan de orde zijn. Bijvoorbeeld, bij nieuwbouw van een woning wordt op meerdere momenten gecontroleerd, terwijl bij een gevelwijziging de controle minder intensief zal zijn. Alle vergunningen worden minimaal via een administratieve eindcontrole beoordeeld, waarmee de vergunning eindigt en het bouwwerk als bestaand wordt erkend.

Daarnaast wordt vaak gewerkt volgens het principe van 'opbouwen van vertrouwen'. Dit betekent dat de frequentie en diepgang van het toezicht kan variëren, afhankelijk van de kwaliteit van de uitvoering. De toezichtmatrix is een leidraad, maar het is aan de toezichthouder om de intensiteit van de controles aan te passen op basis van de situatie.

Toezicht brandveilig gebruik tijdens de realisatiefase

Bij omgevingsvergunningen waarvoor de VRG advies heeft gegeven, voert de gemeentelijke bouwtoezichthouder tijdens de realisatiefase samen met de VRG-toezichthouder toezicht uit. De bouwtoezichthouder nodigt de VRG-toezichthouder uit voor gezamenlijke controles, bij voorkeur nadat de brandcompartimenteringen zijn aangebracht, maar vóór het plaatsen van verlaagde plafonds, en tijdens de eindoplevering.

Het toezicht op omgevingsvergunningen voor "brandveilig gebruik" en meldingen valt onder de wettelijke taken van de VRG en is verplicht op basis van (provinciale) regelgeving. Het lokale controlebestand wordt bijgewerkt met vergunningen, meldingen en nieuwe bedrijven. De VRG controleert of het bouwwerk voldoet aan de vergunning en wet- en regelgeving, afhankelijk van de risicoclassificatie en het gebruik.

Toezicht milieu tijdens de realisatiefase

De ODG controleert of de inrichtingen voldoen aan de vergunningen en/of geldende wet- en regelgeving, onder andere aan het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer.

Naleving van de wet- en regelgeving tijdens de beheer- of gebruiksfase

Zoals besproken wordt tijdens de beheer- of gebruiksfase toezicht gehouden op (het gebruik van) gerealiseerde bouwwerken, open erven en/of terreinen. Het is belangrijk dat aan de vergunning of andere wettelijke kaders wordt voldaan. Bij het toezicht in de beheer- of gebruiksfase kunnen verschillende type controles worden onderscheiden:

Routinematig toezicht

Routinematige controles vinden plaats bij doorlopende activiteiten. Dit zijn bijvoorbeeld de controles in het kader van bouwtoezicht. Daarnaast worden ook verschillende onderdelen van de openbare ruimte routinematig gecontroleerd, zoals toezicht op het dumpen van afval.

Objectgerichte controle

Objectgerichte controle op bestaande bouwwerken en percelen omvat bijvoorbeeld het controleren van gebouwen op brandveiligheid of het controleren van percelen op basis van het omgevingsplan.

Inventariserende controle

Toezicht op bestaande bouwwerken en percelen betreft onder andere het controleren van gebouwen op brandveiligheid, het monitoren van de afloop van de instandhoudingstermijn van tijdelijke bouwwerken, en het controleren van percelen volgens het omgevingsplan.

Administratieve controle

Toezicht op de naleving van regels en voorschriften zonder fysiek bezoek, zoals een administratieve controle om te bepalen of een vergunning vereist is, het beoordelen van documenten, internetonderzoek of het vergelijken van luchtfoto's.

Signaal toezicht

Een bredere vorm van toezicht waarbij de toezichthouder een melding maakt van een geconstateerde overtreding die buiten zijn expertise of bevoegdheid valt. Dit kan bijvoorbeeld betrekking hebben op signalen over wettelijk verplichte basistaken of andere milieutaken die door de omgevingsdienst worden uitgevoerd.

Passief toezicht

Passief toezicht is ad hoc toezicht naar aanleiding van klachten, meldingen, calamiteiten en handhavingsverzoeken. Handhavingsverzoeken krijgen altijd een actieve opvolging, tenzij het gaat om overtredingen van geringe aard en ernst of overtredingen waartegen optreden anderszins onevenredig is. De prioriteit van meldingen en klachten bepaalt wanneer deze opgepakt worden. Bij anonieme meldingen is het voor de behandelaar niet mogelijk om aanvullende informatie op te vragen.

Thematisch toezicht

Thematisch toezicht bestaat uit controles die in een bepaalde periode op een specifiek thema zijn gericht. De toezichtsthema's zijn vastgelegd in het uitvoeringsprogramma. De thema's kunnen voortvloeien uit landelijke en regionale doelen, maar ook uit maatschappelijke en politiek geprioriteerde onderwerpen, zoals het in het coalitieakkoord opgenomen toezicht op rommelerven en rotte kiezen. Ook het toezicht op cultuurhistorie (Bourtange) valt hieronder. We zullen hierop thematisch toezicht houden en voldoen door deze werkwijze te hanteren aan de kwaliteitscriteria.

Toezichtsstrategie APV en bijzondere wetten

Door toezicht uit te oefenen kunnen overtredingen worden voorkomen (preventieve werking) of worden hersteld. In deze toezichtstrategie beschrijven we de verschillende vormen van toezicht die we hanteren en de algemene aanpak daarbij. Soms kan toezicht ertoe leiden dat we uiteindelijk formeel handhavend (sanctionerend) moeten optreden. In de volgende strategie zullen we vervolgens ingaan op de handhavingsstrategie.

Toezicht bij vergunningen

Bij verleende vergunningen wordt het toezicht prioriterend uitgevoerd op basis van (risico)analyses en signalen uit het werkveld. Bij vergunninghouders die vaker overtredingen begaan, wordt intensiever gecontroleerd dan bij degenen die hun zaken op orde hebben. Ons toezicht kenmerkt zich door een open communicatiestijl, waarbij we het algemene doel van toezicht verduidelijken: naleving van wet- en regelgeving.

Evenementen uitgelicht

De aard en omvang van een evenement bepalen de wijze en intensiteit van het toezicht. Grootschalige evenementen worden, afhankelijk van de risico's en de duur, tijdens het evenement één of meerdere keren fysiek gecontroleerd. Bij kleinere en reguliere evenementen ligt de focus op toezicht naar aanleiding van meldingen of klachten, maar laat niet onverlet dat steekproefsgewijs altijd controles kunnen plaatsvinden. In voorkomende gevallen (risicogericht) voert VRG toezicht uit op de brandveiligheid bij evenementen.

Toezicht en surveillance door de boa

De handhaving van het openbaar gebied vraagt om toezicht en, waar nodig, handhavend optreden. Boa's houden toezicht in openbare ruimtes, zoals wijken, gebieden en parken, waarbij zij controleren op naleving van regels uit verordeningen en landelijke wetgeving. Door hun aanwezigheid dragen zij bij aan de veiligheid en leefbaarheid van de gemeente.

Boa's zijn herkenbaar door hun uniform en verrichten hun werk te voet, per fiets of met de auto, wat hun zichtbaarheid op straat vergroot. Voor een efficiënte en effectieve uitvoering werken boa's samen met interne en externe partners, zoals de politie, ODG en toezichthouders.

De bevoegdheden van boa's omvatten onder andere het uitschrijven van boetes, het opvragen van ID-bewijzen en het laten wegslepen van voertuigen of voorwerpen.

Taken van de boa

De taken van boa's zijn onderverdeeld in:

- Preventie: Gericht op het voorkomen van overlast door middel van voorlichting en actieve surveillance. Boa's hebben hierbij een signaalfunctie voor de algemene dienst, bijvoorbeeld op het gebied van beheer openbare ruimte, groenvoorziening en reiniging.
- Repressie: Gericht op toezicht en handhaving. Boa's controleren op naleving van regels en reageren op meldingen van burgers, bedrijven en samenwerkingspartners.

In Westerwolde omvat het werkterrein van boa's de openbare ruimte. Een groot deel van hun tijd wordt besteed aan de afhandeling van meldingen; de resterende tijd wordt benut voor preventieve surveillance.

Bijlage 2D Handhavingsstrategie

Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht

Vanaf 2014 hebben bevoegde gezagen en handhavingsinstanties in Nederland een uniforme handhavingsstrategie geïmplementeerd, om passend in te grijpen tijdens toezicht gedane bevindingen.

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet is de LHS geactualiseerd. Inmiddels is de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO) ingevoerd. De LHSO heeft een breder werkingsspectrum dan de LHS. De LHSO heeft namelijk ook betrekking op de Omgevingswet en de daarop gebaseerde regels. Ook zijn de uitgangspunten geactualiseerd en is de bestuurlijke boete toegevoegd.

De LHSO is een strategie voor het opleggen van sancties. Deze strategie geeft richtlijnen voor het optreden bij wetsovertredingen, inclusief het moment en de manier van ingrijpen. De interventiematrix binnen de LHSO bepaalt of wordt gekozen voor bestuursrechtelijke of strafrechtelijke maatregelen. De gemeente Westerwolde werkt conform de LHSO (opgenomen in de bijlage) en het stappenschema zoals is vastgelegd in de strategie.

Hieronder is kort de LHSO uitgewerkt. Daarnaast is de LHSO in bijlage 8 bijgevoegd.

Verzoek om handhaving

Inwoners en ondernemers kunnen een verzoek tot handhaving aan de gemeente richten. Een verzoek om handhaving wordt in beginsel in behandeling genomen en afgewerkt binnen de gestelde termijnen, maar dit betekent niet dat ook altijd tot handhaving wordt overgegaan. De toezichthouder en handhavingsjuristen maken gebruik van de interventiematrix die volgt uit het LHSO.

Interventiematrix

In de LHSO is een stappenplan opgenomen om te komen tot een passende interventie. Deze is op hoofdlijnen:

- stap 1: positionering van de bevindingen in de basisinterventiematrix;
- stap 2: bepalen van de verzwarende aspecten die aanleiding kunnen geven voor een ingrijpende herstelsanctie of voor strafrechtelijk onderzoek of bestraffing;
- stap 3: optreden aan de hand van de interventiematrix;
- stap 4: bepalen of afstemmingsoverleg nodig is;
- stap 5: vastleggen stappen en beslissingen.

Bijlage 2E Meldingen en handhavingsverzoeken

Overtredingen of vermoedens daarvan kunnen door derden worden gemeld bij de gemeente. Dit kan mondeling of schriftelijk, of via een formeel schriftelijk verzoek om handhaving. Het behandelen van deze meldingen en verzoeken vraagt om een gestructureerde aanpak.

Meldingen

Meldingen over mogelijke overtredingen, zoals Omgevingswet-gerelateerde zaken, komen binnen via DCC en worden gesynchroniseerd met JOIN. Deze meldingen kunnen digitaal worden ingediend of telefonisch via het KCC. Een behandelaar onderzoekt of er sprake is van een overtreding en of deze te legaliseren is. Bij anonieme meldingen kan de behandelaar geen aanvullende informatie over de mogelijke overtreding opvragen. Als daar aanleiding voor is, wordt een handhavingprocedure gestart. De prioriteit van de melding bepaalt wanneer deze wordt opgepakt. Bij hoge prioriteit wordt deze zo spoedig mogelijk opgepakt, met een beoordeling ter plaatse door een toezichthouder.

Verzoeken om handhaving

Bij schriftelijke verzoeken om handhaving neemt de gemeente contact op met de verzoeker om het doel en de belanghebbendheid te bespreken. De situatie wordt onderzocht en belanghebbenden, waaronder de overtreder, worden geïnformeerd. Samen met de verzoeker wordt naar een informele oplossing gezocht. Lukt dit niet en is een overtreding vastgesteld, dan wordt volgens de handhavingstrategie verdere actie overwogen. Voor deze verzoeken geldt een redelijke beslistermijn.

Bijlage 2F Gedoogstrategie

Uitzondering op de hoofdregel

Er geldt een beginselplicht tot handhaving. Handhavingsbeleid mag er daarom niet toe strekken dat tegen overtredingen met een lage prioriteit nooit wordt opgetreden. Dit betekent echter niet dat wij geen prioritering mogen hanteren bij de handhaving. Het bepalen van prioriteiten is toegestaan en kan bijdragen aan een efficiënte uitvoering van de handhavingstaak, waarbij verschillen in aanpak mogelijk zijn.

Wanneer een belanghebbende om handhaving verzoekt, kan dit verzoek niet uitsluitend worden afgewezen met een beroep op prioriteitstelling. Wij zullen dan uitgebreid moeten motiveren waarom wij (op dit moment) niet handhavend (kunnen) optreden. Soms kan daarvoor gebruik gemaakt worden van de uitzonderingen op de beginselplicht tot handhaving. Van bijzondere omstandigheden waardoor afgezien moet worden van handhaving is sprake als er concreet zicht is op legalisatie, handhaving onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen of als er een geslaagd beroep gedaan kan worden op een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur zoals het gelijkheidsbeginsel of het vertrouwensbeginsel.

Voor de beoordeling of sprake is van een uitzondering op de beginselplicht tot handhaving zal het bestuursorgaan bij een handhavingsverzoek altijd een individuele belangenafweging moeten maken. De gedoogstrategie is een uitzondering op de hoofdregel, te weten handhavend optreden.

Bijlage 3 Beleid Wet Kwaliteitsborging voor het bouwen

De Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (hierna: de Wkb) is op 1 januari 2024 in werking getreden. Met de inwerkingtreding van de Wkb is het bouwproces en de rol en taken van de gemeente gewijzigd voor bouwwerken die vallen onder gevolgklasse 1 (o.a. grondgebonden woningen en industriehallen van maximaal twee bouwlagen).

De gemeente kan handhaven als niet aan de wettelijke regels voor kwaliteitsborging is voldaan. Daarnaast blijft de gemeente te allen tijde het bevoegd gezag en kan zij handhaven als er niet voldaan wordt aan de technische voorschriften zoals deze gesteld zijn in het Bbl.

Dit Wkb-beleid geeft aan **hoe risicogestuurd en/of steekproefsgewijze toetsing en toezicht** invulling krijgt bij **bouwmeldingen gevolgklasse 1**.

In dit beleid wordt aangegeven:

- **hoe de gemeente de bouwmelding beoordeelt;**
- **hoe de gemeente tijdens de bouw toezicht houdt en zo nodig handhaaft en;**
- **hoe de gemeente de gereedmelding beoordeelt en zo nodig handhaaft** tegen ingebruikname bij het ontbreken van een verklaring van de kwaliteitsborger.

De wetgever heeft uitdrukkelijk aangegeven dat de gemeente zelf de keuze kan maken wanneer zij wel handhaaft en wanneer niet. Daarenboven is het vanwege de beschikbare capaciteit binnen de gemeente niet mogelijk en ook onwenselijk om altijd te handhaven.

De gemeente heeft in dit Wkb-beleid de keuze gemaakt om prioriteit te geven aan de handhaving bij **constructieve onveiligheid en brandonveiligheid**. Veiligheid is een groot goed.

In dit Wkb-beleid wordt ingegaan op de handhavingsmogelijkheden die de gemeente heeft en hoe zij hier invulling aan geeft. Hierbij is de handreiking van de VNG "Toezicht en handhaving Wkb Handelingsperspectieven voor gemeenten, versie 2- januari 2024" als richtlijn genomen.

Stelsel van kwaliteitsborging: nieuwe rol gemeente

De Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (hierna: de Wkb) is gelijktijdig met de Omgevingswet op 1 januari 2024 in werking getreden. Met de inwerkingtreding van de Wkb is het bouwproces en de rol en taken van de gemeente gewijzigd voor bouwwerken die vallen onder gevolgklasse 1 (o.a. grondgebonden woningen en industriehallen van maximaal twee bouwlagen). De eerste vijf jaar (tot januari 2029) geldt het stelsel van kwaliteitsborging alleen voor bouwwerken uit gevolgklasse 1. Verbouwingen, waarbij de draagconstructie, brandcompartimentering of gevelisolatie wijzigt, worden in ieder geval het eerste jaar (in 2024) niet door de kwaliteitsborger beoordeeld.

De minister en de VNG hebben wel afspraken gemaakt om ongeveer 40 proefprojecten te monitoren. Op basis van deze resultaten zou een besluit worden genomen over de mogelijke invoering van de Wkb voor verbouwingen per 1 juli 2025. In een brief van 10 december 2024 gaf de minister aan dat de invoering voorlopig wordt uitgesteld vanwege onzekerheid over kosten en kwaliteitsverbetering.

Het stelsel van kwaliteitsborging is onderdeel van bouwen onder de Omgevingswet. De grootste verandering is de **"knip"** in de omgevingsvergunning voor bouwen in:

1. **een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit; en**
2. **een omgevingsvergunning voor een (technische) bouwactiviteit.**

Ad.1 een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit

De gemeente toetst een bouwplan bij de aanvraag om omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit aan het omgevingsplan (de opvolger van het bestemmingsplan, de welstandsnota en de bouwverordening). Dit betekent dat de gemeente bij deze omgevingsvergunning niet toetst aan technische bouwvoorschriften. In beginsel geldt een vergunningplicht voor de omgevingsplanactiviteit. In hoofdstuk 2 van het Bbl en in de bruidsschat (straks omgevingsplan) staat wanneer een bouwplan omgevingsplan-vergunningvrij is.

Ad.2 een omgevingsvergunning voor een (technische) bouwactiviteit.

Daarnaast kan het zijn dat voor een bouwwerk een omgevingsvergunning voor een (technische) bouwactiviteit is vereist. De gemeente toetst het bouwplan aan de technische bouwvoorschriften uit het Bbl en het gemeentelijke maatwerk in het omgevingsplan. In hoofdstuk 2 Bbl staat of een technische vergunningplicht geldt. Als een vergunningplicht geldt, toetst de gemeente het bouwplan op dezelfde wijze als eerder onder de Wabo; het treft een aannemelijkheidstoets.

Gevolgklasse 1

Het stelsel van kwaliteitsborging uit de Wkb regelt dat als een bouwwerk onder gevolgklasse 1 valt, er geen vergunningplicht geldt voor de (technische) bouwactiviteit. In de plaats daarvan moet de initiatiefnemer dan een **bouwmelding** onder kwaliteitsborging indienen bij de gemeente. Deze **dient 4 weken voor de start van de bouwwerkzaamheden te zijn ingediend**. De bouwmelding vermeldt welke private kwaliteitsborger erop toeziet dat het te realiseren bouwwerk aan de technische bouwvoorschriften zal voldoen en met welk instrument voor kwaliteitsborging (beoordelingsmethodiek) hij werkt. De kwaliteitsborger dient tevens een **risicobeoordeling en borgingsplan op te stellen** ten behoeve van de bouwmelding. In de risicobeoordeling geeft hij aan welke bouwtechnische risico's hij ziet voor het bouwproject. Hij houdt in de risicobeoordeling rekening met de bijzondere lokale omstandigheden zoals de gemeente in dit Wkb-beleid formuleert. In het borgingsplan geeft de kwaliteitsborger aan hoe hij met de risico's omgaat en welke beheersmaatregelen hij neemt opdat het gerealiseerde bouwwerk aan de technische bouwvoorschriften zal voldoen.

Tijdens de bouw is de kwaliteitsborger verplicht om de gemeente te waarschuwen als het bouwwerk in aanbouw niet aan de technische bouwvoorschriften voldoet. De gemeente kan dan zo nodig na een eigen aanvullend onderzoek handhaven.



Twee weken voor ingebruikname dient de initiatiefnemer bij de gemeente een **gereedmelding** onder kwaliteitsborging te **doen** (artikel 2.21 Bbl). Met een gereedmelding controleert het bevoegd gezag of de kwaliteitsborging is uitgevoerd volgens de regels. De initiatiefnemer moet bij die gereedmelding een dossier bevoegd gezag indienen. Belangrijkste onderdeel van dat dossier is de verklaring van de kwaliteitsborger dat het gerealiseerde bouwwerk aan de technische bouwvoorschriften voldoet. Ook bevat het dossier bevoegd gezag technische tekeningen en berekeningen. Deze stukken dienen volledig overeen te komen met het daadwerkelijk gerealiseerde bouwwerk. De kwaliteitsborger dient te verklaren dat het gerealiseerde bouwwerk aan de technische bouwvoorschriften voldoet. Zonder die verklaring is ingebruikname van rechtswege verboden.

De primaire verantwoordelijkheid dat het bouwwerk aan de technische voorschriften voldoet, ligt onder het stelsel van kwaliteitsborger bij de bouwer zelf waarop de kwaliteitsborger toezicht houdt. De gemeente behoudt haar rol als toezichthouder en handhaver voor de naleving van de Omgevingswet en het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). De kwaliteitsborger heeft geen handhavingsbevoegdheden.

Beleidskeuze risicogestuurd en/of steekproefsgewijs toetsen en toezicht houden.

In dit Wkb-beleid maakt de gemeente Westerwolde specifieke keuzes over hoe zij haar rol onder het stelsel van kwaliteitsborging invult. Daarmee geeft de gemeente invulling in haar vrijheid van de mate waarin zij toetst en toezicht houdt.

De gemeente Westerwolde kiest ervoor om bij bouwwerken gevolgklasse 1 risicogestuurd en/of steekproefsgewijs te toetsen en toezicht te houden.

Deze beleidskeuze heeft de volgende voordelen:

- voorkomen complexe handhaving achteraf die veel extra capaciteit vraagt;
- toezicht op constructieve veiligheid en brandveiligheid = prioriteit zeer hoog (uitkomst risico-analyse zie bijlage 1);
- Toezicht door kwaliteitsborger is nieuw: opbouwen van vertrouwen in nieuwe stelsel.

Gelet op deze beleidskeuze wordt vastgelegd in welke gevallen er sprake is van informatie-of controle-momenten. Op basis hiervan wordt informatie opgevraagd, inhoudelijk getoetst en toezicht uitgevoerd.

Deze informatie- en controlemomenten betreffen bijvoorbeeld controles van (later aan het zicht onttrokken) constructies zoals funderingen, wapening in betonconstructies, van belang zijnde aansluitdetails en brandwerende doorvoeren.

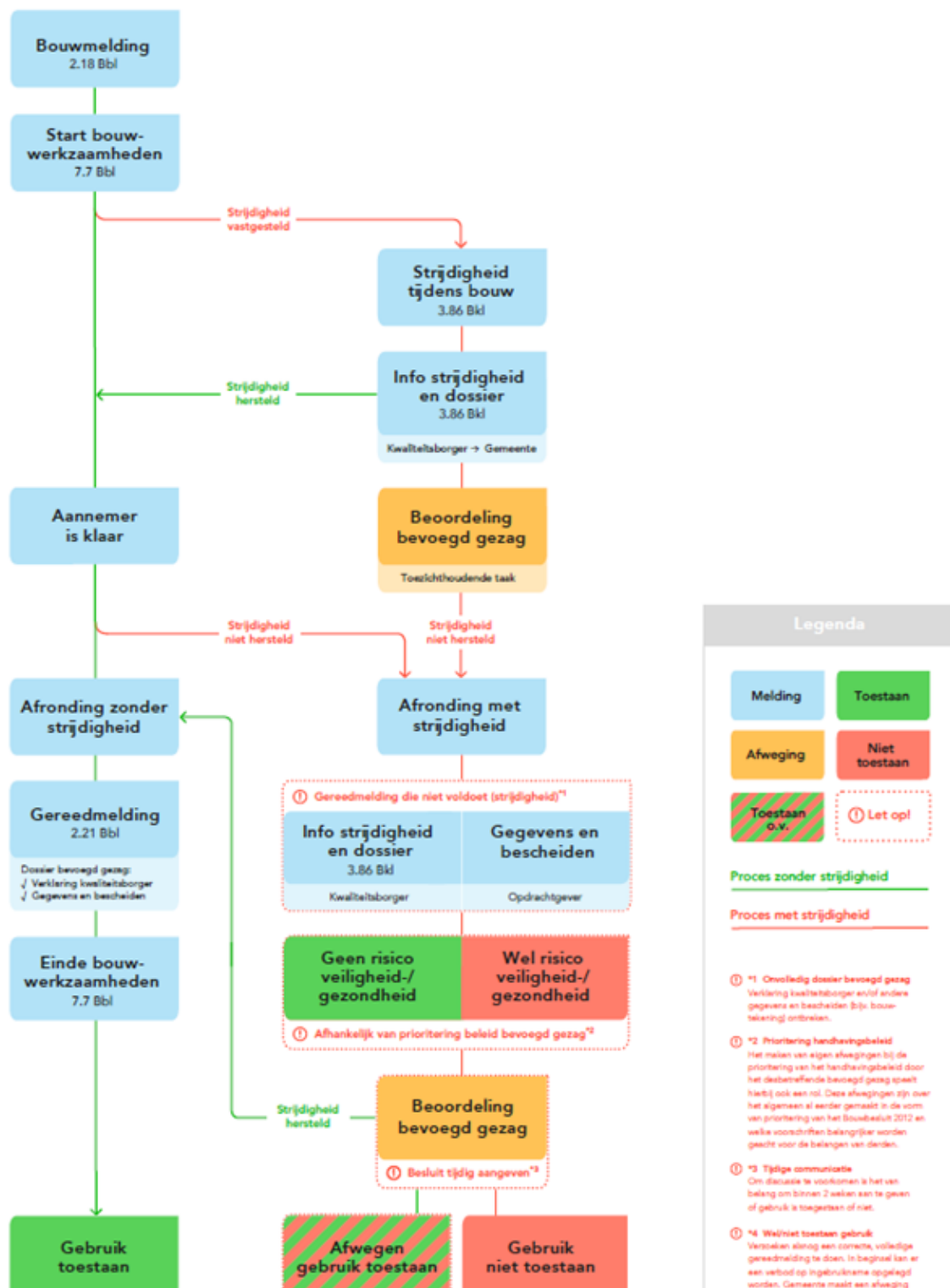
Daarnaast kan steekproefsgewijs toezicht gehouden worden ten aanzien van specifieke onderwerpen op grond van risico's. De steekproef kan op verschillende manieren worden bepaald: aan de hand van aantallen of aan de hand van signalen over instrumenten voor kwaliteitsborgers en de kwaliteitsborgers die daarmee werken, op basis van ontvangen klachten/verzoeken om handhaving of op basis van eigen constatering.

Hiermee wordt een goed beeld van de kwaliteit van het stelsel van kwaliteitsborging verkregen, is er gericht toezicht op thema's mogelijk en kan, waar nodig, handhavend worden opgetreden of zelfs handhaving worden voorkomen. Als uit deze steekproeven blijkt dat het stelsel goed functioneert en zorgt voor voldoende kwaliteit, kan de frequentie van deze steekproeven worden aangepast.

Ook het borgingsplan (van de kwaliteitsborger) kan aanleiding geven tot het houden van toezicht als maatregelen ten behoeve van de bijzondere lokale omstandigheden en eventueel overige bouwaspecten niet voldoende geborgd zullen worden naar mening van de gemeente.

De voornaamste reden voor de beleidsmatige keuze voor risicogestuurd en/of steekproefsgewijs toetsen en toezicht houden is om complexe handhaving met veel personele inzet achteraf te voorkomen en om risico's (o.a. constructieve veiligheid en brandveiligheid) zoveel mogelijk te voorkomen.

Stroomschema handelingsperspectief toezicht en handhaving meldingen Wkb



Beleidskeuzes toezichthoudende en handhavende rol Wkb

De Wkb biedt de gemeente ruimte om in haar beleid voor de uitvoering van de Wkb specifieke keuzes te maken met betrekking tot toezicht en handhaving. Wij stellen met betrekking tot de volgende onderwerpen beleidsuitgangspunten voor toezicht en handhaving vast:

- beoordeling bouwmelding & start bouwwerkzaamheden;
- informatie- en controlemomenten;
- signaal/melding kwaliteitsborger;

- beoordeling gereedmelding en dossier bevoegd gezag;
- gefaseerde oplevering;
- ingebruikname.

Deze onderwerpen komen in dit Wkb-beleid aan de orde over de band van de volgende drie **fasen van het meldingen/bouwproces**:

Fase 1: De bouwmelding onder kwaliteitsborging & start bouwwerkzaamheden;

Fase 2: Tijdens de bouwwerkzaamheden;

Fase 3: De gereedmelding & ingebruikname.

Met dit Wkb-beleid is een afweging gemaakt tussen het uitvoeren van taken conform de bedoeling van de wetgever en de verantwoordelijkheid die de gemeente houdt. Hieronder zijn de beleidskeuzes met betrekking tot de bovengenoemde onderwerpen verder uitgewerkt.

Fase 1 Bouwmelding onder kwaliteitsborging & start bouwwerkzaamheden

Uit artikel 2.18 lid 1 Bbl volgt dat een bouwmelding onder kwaliteitsborging voor bouwwerken uit gevolgklasse 1 (zie paragraaf 2.2) **ten minste vier weken voor de start van de bouwwerkzaamheden moet zijn gedaan**. Deze bouwmelding kan volgens lid 3 betrekking hebben op meerdere bouwwerken op hetzelfde terrein of met elkaar samenhangende terreinen. Artikel 2.18 Bbl luidt als volgt:

- *Onverminderd artikel 7.7 is het verboden een bouwactiviteit als bedoeld in artikel 2.17 uit te voeren zonder dit ten minste vier weken voor het begin van de bouwwerkzaamheden te melden.*
- *Als de bouwactiviteit niet begint binnen een jaar na de melding, is het verboden de bouwactiviteit te verrichten zonder dit ten minste vier weken voor het begin ervan opnieuw te melden.*
- *Een melding kan betrekking hebben op meerdere bouwwerken op hetzelfde terrein of op met elkaar samenhangende terreinen."*

Er zijn nadelen verbonden aan het doen van een bouwmelding voor een groot aantal bouwwerken in één keer (zoals voor een woonwijk met een groot aantal grondgebonden woningen). Er zijn kwaliteitsborgers die eerst een verklaring afgeven nadat alle bouwwerken zijn gerealiseerd. Formeel kan zonder die verklaring geen gereedmelding worden gedaan en zonder gereedmelding is van rechtswege ingebruikname verboden.

De eisen waaraan een bouwmelding onder kwaliteitsborging moet voldoen, staan in artikel 2.19 Bbl: "Een melding als bedoeld in artikel 2.18 wordt ondertekend en bevat de volgende gegevens en beschik-

- a. de naam, het adres en het telefoonnummer van degene die het bouwwerk bouwt;
- b. als de melding wordt ingediend door een gemachtigde: de naam, het adres en het telefoonnummer van de gemachtigde;
- c. als de melding elektronisch wordt ingediend: het e-mailadres van de degene die het bouwwerk bouwt of de gemachtigde;
- d. de dagtekening;
- e. het adres, de kadastrale aanduiding of de coördinaten van de locatie waarop de activiteit wordt verricht;
- f. een beschrijving van de bouwactiviteit, met inbegrip van de gebruiksfunctie van het bouwwerk;
- g. gegevens betreffende de kwaliteitsborger en het te gebruiken instrument voor kwaliteitsborging, bedoeld in artikel 7ab, derde lid, van de Woningwet;
- h. een risicobeoordeling van het bouwproject met het oog op het voorkomen of beperken van risico's die van invloed kunnen zijn op het voldoen aan de regels voor de bouwactiviteit, bedoeld in de hoofdstukken 4 en 5; en
- i. het borgingsplan, bedoeld in artikel 3.80 van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

Voor zover van toepassing wordt in de risicobeoordeling ten minste rekening gehouden met bijzondere lokale omstandigheden, zoals die zijn vastgesteld in lokaal beleid, anderszins kenbaar zijn gemaakt of redelijkerwijs bekend zijn."

De kwaliteitsborger moet de risicobeoordeling en het borgingsplan opstellen. Zonder beide kan geen rechtsgeldige bouwmelding worden gedaan.

Risicobeoordeling

De risicobeoordeling dient door de kwaliteitsborger te worden opgesteld. In artikel 2.19 lid 1 onder h en lid 2 staat waaraan de risicobeoordeling moet voldoen. De kwaliteitsborger moet de risico's beoor-

delen die van invloed zijn op dat het bouwwerk zal voldoen aan de hoofdstukken 4 en 5 Bbl. Volgens lid 2 moet de kwaliteitsborger daarbij rekening houden met de bijzondere lokale omstandigheden zoals deze mede blijken uit “lokaal beleid”.

Borgingsplan

De kwaliteitsborger dient een borgingsplan op te stellen voorafgaand aan de bouwmelding onder kwaliteitsborging. In artikel 3.80 Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) staat waaraan het borgingsplan moet voldoen:

1. Een instrument voor kwaliteitsborging schrijft voor dat de kwaliteitsborger voor het begin van de bouwwerkzaamheden een borgingsplan vaststelt dat is gebaseerd op een beoordeling van de bouwtechnische risico's met het oog op het voldoen aan de regels, bedoeld in de hoofdstukken 4 en 5 van het Besluit bouwwerken leefomgeving.
2. In het borgingsplan wordt vastgesteld welke maatregelen getroffen zijn om de in het eerste lid genoemde bouwtechnische risico's te voorkomen of te beperken, op welke wijze het ontwerp van het bouwplan en de uitvoering van de bouwwerkzaamheden voldoen aan de regels, bedoeld in de hoofdstukken 4 en 5 van het Besluit bouwwerken leefomgeving, en wordt vastgesteld op welke momenten de kwaliteitsborging wordt uitgevoerd.
3. Het borgingsplan beschrijft ten minste:
 - a. de totstandkoming ervan;
 - b. de aard en omvang van de uit te voeren kwaliteitsborging;
 - c. de voor de kwaliteitsborging eindverantwoordelijke personen;
 - d. de wijze waarop de verschillende onderdelen van het bouwplan in samenhang worden beoordeeld;
 - e. de wijze waarop integraal wordt beoordeeld of de bouwwerkzaamheden voldoen aan de regels, bedoeld in de hoofdstukken 4 en 5 van het Besluit bouwwerken leefomgeving;
 - f. in welke gevallen en op welke momenten het borgingsplan wordt geactualiseerd;
 - g. welke normen of kwaliteitsverklaringen bouw als bedoeld in artikel 2.14, tweede en derde lid, van het Besluit bouwwerken leefomgeving, dan wel gelijkwaardige maatregelen als bedoeld in artikel 2.4 van het Besluit bouwwerken leefomgeving bij de bouwwerkzaamheden worden toegepast;
 - h. op welke specifieke bouwwerkzaamheden, rekening houdend met de bijzonder lokale omstandigheden, de beoordeling ten minste is gericht, en
 - i. bij welke bouwwerkzaamheden rekening wordt gehouden met andere kwaliteitsborgings-systemen.”

De gemeente zal in ieder geval beoordelen of in het borgingsplan rekening is gehouden met de bijzondere lokale omstandigheden. Het borgingsplan kan aanleiding zijn voor de gemeente om informatie op te vragen over de bouwwerkzaamheden. Zodra alles is goedgekeurd, wordt vóór de start een afspraak gemaakt met een gemeentelijke toezichthouder. Samen met een landmeter wordt ter plaatse de rooilijn vastgesteld, het bouwwerk uitgezet en het peil bepaald.

Fase 2 Tijdens de bouwwerkzaamheden

De kwaliteitsborger is **primair verantwoordelijk** dat het bouwwerk in aanbouw aan de bouwtechnische voorschriften voldoet. Hij is verantwoordelijk **en wettelijk verplicht om de gemeente direct tijdens de bouw te waarschuwen als hij meent dat het bouwwerk niet voldoet en dat hij aan het einde geen verklaring kan afgeven**. Deze wettelijke verplichting voor de kwaliteitsborger volgt uit artikel 3.86 lid 1 Bkl:

“Een instrument voor kwaliteitsborging schrijft voor dat de kwaliteitsborger, voor zover van toepassing, zijn opdrachtgever en de andere bij de bouwwerkzaamheden betrokken partijen onverwijld informeert over bij de kwaliteitsborging geconstateerde afwijkingen van regels als bedoeld in de hoofdstukken 4 en 5 van het Besluit bouwwerken leefomgeving, en dat hij ook het bevoegd gezag informeert als de afwijkingen het afgeven van een verklaring als bedoeld in het tweede lid in de weg staan.”

De gemeente mag er dus op vertrouwen dat de kwaliteitsborger haar waarschuwt als het bouwwerk in aanbouw niet aan de bouwtechnische voorschriften voldoet. De gemeente zal naar aanleiding van de waarschuwing beoordelen of zij zo nodig dient te handhaven. Het is echter in eerste instantie aan de initiatiefnemer en de aannemer om samen met de kwaliteitsborger ervoor te zorgen dat het bouwwerk voldoet.

Onlangs dat de kwaliteitsborger wettelijk verplicht is om de gemeente tussentijds te waarschuwen, mag de gemeente zelf ook informatie opvragen op grond van artikel 2.20 Bbl. De gemeente kan de vergunningshouder of aannemer dan verzoeken om hen in kennis te stellen zodra de gevelstenen en dakpannen op de bouwplaats zijn geleverd, zodat tijdig gecontroleerd kan worden of deze overeenkomen met het welstandsadvies en de omgevingsplanactiviteit. Een andere mogelijke reden om informatie op te vragen is dat het borgingsplan geen of onvoldoende rekening houdt met bijzondere lokale omstandigheden.

Fase 3 Gereedmelding onder kwaliteitsborging

Na afronding van de bouwwerkzaamheden dient de kwaliteitsborger te verklaren dat er naar zijn oordeel een gerechtvaardigd vertrouwen is dat het bouwwerk voldoet aan de hoofdstukken 4 en 5 Bbl. Dit volgt uit artikel 3.86 lid 2 onder c Bkl.

Deze verklaring van de kwaliteitsborging is het belangrijkste onderdeel van het dossier bevoegd gezag dat de initiatiefnemer bij de **gereedmelding onder kwaliteitsborging twee weken voor de ingebruikname aan de gemeente moet verstrekken**. De kern van het stelsel van kwaliteitsborging is die gereedmelding.

- In artikel 2.21 Bbl staan de eisen voor de gereedmelding onder kwaliteitsborging:
1. Het is verboden het bouwwerk of de bouwwerken die onderdeel uitmaken van een bouwactiviteit als bedoeld in artikel 2.17 in gebruik te nemen zonder dit ten minste twee weken voor het feitelijk in gebruik nemen te melden.
 2. De melding wordt ondertekend en bevat de volgende gegevens en bescheiden van de gerealiseerde activiteit:
 - a. de naam, het adres en het telefoonnummer van degene die de bouwmelding, bedoeld in artikel 2.18 heeft gedaan;
 - b. de dagtekening;
 - c. het adres, de kadastrale aanduiding of de coördinaten van de locatie waar de bouwactiviteit is uitgevoerd;
 - d. de verklaring van de kwaliteitsborger, bedoeld in artikel 3.86, tweede lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving, waarbij voor zover van belang, wordt ingegaan op maatregelen om bouwtechnische risico's te voorkomen of te beperken als bedoeld in artikel 3.80, tweede lid, van dat besluit;
 - e. gegevens en bescheiden waaruit de gebruiksfuncties, verblijfsgebieden, verblijfsruimten en de afmetingen en de bezetting van alle ruimten, inclusief totaaloppervlakten per gebruiksfunctie blijkt;
 - f. gegevens en bescheiden waaruit blijkt dat wordt voldaan aan de gestelde eisen in relatie tot:
 - 1°. de belasting en belastingcombinaties van de constructieve delen hiervan en van het geheel;
 - 2°. de uiterste grenstoestand van de bouwconstructie en onderdelen van de bouwconstructie;
 - 3°. de luchtverversing;
 - 4°. de energiezuinigheid;
 - 5°. de milieuprestatie;
 - g. gegevens en bescheiden over de brandveiligheid als bedoeld in artikel 6.8, eerste lid, onder d, onder 4° en 5°; en
 - h. gegevens en bescheiden over toegepaste gelijkwaardige maatregelen."

Het dossier bevoegd gezag moet volgens lid 2 van artikel 2.21 Bbl gegevens en bescheiden (lees: tekeningen en berekeningen) bevatten dat het gereedgemelde bouwwerk aan de technische bouwvoorschriften voldoet.

De gemeente controleert in ieder geval of de verklaring van de kwaliteitsborger onderdeel is van het dossier bevoegd gezag. De gemeente kan echter zo nodig ook handhaven als de tekeningen en berekeningen incompleet zijn. Daarnaast voert een gemeentelijke toezichthouder een fysieke eindcontrole uit op de situering, afmetingen van gevelopeningen, evenals de kleur- en materiaalkeuze.

Fase 1: Beleidsuitgangspunt bouwmelding onder kwaliteitsborging

Voorop staat dat de initiatiefnemer enkel een bouwmelding onder kwaliteitsborging moet indienen voor bouwwerken uit gevolgklasse 1.

1^o: Als de gemeente een dergelijke bouwmelding ontvangt, ziet de gemeente het als haar belangrijkste taak om te beoordelen of het bouwplan wel daadwerkelijk behoort tot gevolgklasse 1. Het kan zijn dat in plaats van een bouwmelding een omgevingsvergunning voor de (technische) bouwactiviteit is vereist. Ook bestaat de mogelijkheid dat én geen bouwmelding is vereist én geen technische omgevingsvergunning is vereist.

2^o: De gemeente beoordeelt of de bouwmelding onder kwaliteitsborging voldoet aan de eisen zoals omschreven in artikel 2.19 Bbl. In ieder geval beoordeelt de gemeente of de bouwmelding aangeeft wie de kwaliteitsborger is en met welk toegelaten instrument voor kwaliteitsborging hij werkt. Daarnaast zal de gemeente beoordelen of de bouwmelding een risicobeoordeling en een borgingsplan van de kwaliteitsborger bevat. Als deze onderdelen geen onderdeel uitmaken van de bouwmelding beoordeelt de gemeente de bouwmelding als onvolledig en moet de bouwmelding alsnog worden aangevuld.

3^o: Nadat de initiatiefnemer een rechtsgeldige (complete) bouwmelding onder kwaliteitsborging heeft gedaan, mag hij vier weken later starten met de bouwwerkzaamheden.

Mogelijke overtredingen/tekortkomingen:

- **Begonnen met bouwen zonder (volledige)bouwmelding**

Check door gemeente of de melding eventueel via een andere weg is binnengekomen. Zo nee dan vaststellen of het bouwwerk voor de bouwactiviteit vergunningsvrij is of niet valt onder gevolgklasse 1 als bedoeld in artikel 2.17 van het Bbl. Indien vallend onder gevolgklasse 1, is er sprake van een overtreding van artikel 2.18 van het Bbl en kan handhavend worden opgetreden (indien nodig stilleggen van de bouw).

Onvolledige melding

Bij een onvolledige melding is er juridisch gezien geen sprake van een melding. Als de bouwmelding onder kwaliteitsborging onvolledig is dan is de bouwmelding officieel niet gedaan. Dit is ook het geval als de bijzondere lokale omstandigheden niet zijn meegenomen. De gemeente moet aan de melder, binnen de termijn van vier weken na het indienen van de melding, aangeven welke gegevens ontbreken. De gemeente stuurt dan een brief "melding niet gedaan". Hierin geeft de gemeente aan wat er precies mist met het verzoek om een complete nieuwe melding te doen (enkel de missende stukken nasturen volstaat niet). Consequentie is dat er niet gestart kan worden met bouwen. Als geen nieuwe, volledige bouwmelding wordt gedaan, zal de gemeente in beginsel handhaven. Tenzij in de brief "melding niet gedaan" een andere termijn wordt genoemd, moet na die nieuwe bouwmelding vier weken met de start van de bouwwerkzaamheden worden gewacht. Anders zal de gemeente in beginsel handhaven. Als de gemeente de melder niet binnen de genoemde termijn van 4 weken in gebreke stelt gaat de omgevingswet ervanuit dat de bouw of het gebruik zonder tijdig tegenbericht gewoon mag beginnen.

- **Bij het niet voldoen aan wettelijke termijnen wordt een handhavingstraject gestart .**

Nadat een rechtsgeldige bouwmelding is gedaan, moet de initiatiefnemer nog vier weken wachten met het begin van de bouwwerkzaamheden. Zonder gemeentelijke toestemming is het niet toegestaan om eerder te beginnen. Zo nodig zal de gemeente handhaven bij een te vroege start van de bouwwerkzaamheden.

De bouwmelding vervalt na één jaar van rechtswege. Als niet binnen één jaar met de bouwwerkzaamheden is begonnen, moet alsnog ten minste vier weken voor het begin ervan een nieuwe bouwmelding worden gedaan. Anders zal de gemeente in beginsel handhaven.

Ten minste twee weken voor het feitelijk in gebruik nemen van het voltooide bouwwerk is een rechtsgeldige gereedmelding nodig. Als binnen die twee weken de ingebruikname als plaatsvindt, zal de gemeente in beginsel handhaven. De reden daarvoor is dat het dossier bevoegd gezag met de verklaring

van de kwaliteitsborger de kern van het stelsel van kwaliteitsborging vormt. Zonder die verklaring mag het bouwwerk dan ook van rechtswege niet in gebruik worden genomen.

- ***Bij bouwen zonder bouwmelding/kwaliteitsborger kan niet worden gebouwd en wordt een handhavingstraject gestart***

Wanneer de gemeente constateert dat er (toch) bouwactiviteiten plaatsvinden zonder dat een bouwmelding onder kwaliteitsborging is gedaan of er geen kwaliteitsborger is aangesteld dan wel deze de werkzaamheden vroegtijdig heeft beëindigd, legt de gemeente de bouwwerkzaamheden per direct stil met een bouwstop. De reden voor het opleggen van een bouwstop is als volgt. Van rechtswege is een bouwwerk uit gevolgklasse 1 verboden zonder rechtsgeldige gereedmelding. Belangrijkste onderdeel van de gereedmelding is de verklaring van de kwaliteitsborger dat het voltooide bouwwerk aan de technische bouwvoorschriften voldoet. Als een kwaliteitsborger geen toezicht op de bouw houdt en er ook geen documentatie is van verrichte bouwwerkzaamheden, kan de initiatiefnemer vermoedelijk na (grotendeelse) voltooiing van het bouwwerk geen kwaliteitsborger meer vinden die alsnog bereid is een dergelijke verklaring te geven. Met de bouwstop wordt voorkomen dat straks een bouwwerk is gerealiseerd, dat nooit legaal in gebruik mag worden genomen. Het blijft uiteraard de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer om tijdig een bouwmelding onder kwaliteitsborging te doen en een kwaliteitsborger in te schakelen.

- ***Bij gelijkwaardige voorziening / geen gevolgklasse 1 wordt een handhavingstraject opgestart.***

Als een kwaliteitsborger constateert dat een bouwwerk niet voldoet aan de definitie van gevolgklasse 1 dan kan de kwaliteitsborger het project niet uitvoeren en wordt dit meegedeeld aan de initiatiefnemer. In dat geval moet de initiatiefnemer bij de gemeente een omgevingsvergunning voor een (technische) bouwactiviteit aanvragen. Komen partijen pas na de start erachter dat een bouwwerk geen gevolgklasse 1 is - bijvoorbeeld door de noodzaak een gelijkwaardige maatregel toe te moeten passen voor brand of constructies - dan moet de kwaliteitsborger zich terugtrekken uit het project en vervalt de bouwmelding onder kwaliteitsborging. Ook als de gemeente de bouwmelding heeft geaccepteerd. De reden daarvoor is dat de acceptatie geen onherroepelijk besluit oplevert.

Vervolgens moet de initiatiefnemer een omgevingsvergunning voor de (technische) bouwactiviteit aanvragen. Er volgt een formele bouwstop in combinatie met het opleggen van een last onder dwangsom als wordt doorgebouwd zonder die benodigde omgevingsvergunning. In beginsel mogen de bouwwerkzaamheden niet hervat worden zonder dat de omgevingsvergunning voor de (technische) bouwactiviteit is verleend. Als de bouwwerkzaamheden eerder mogen worden hervat doordat er concreet zicht op legalisering is, zal de gemeente dat aan de initiatiefnemer melden.

Beleidsuitgangspunt opvragen informatie- en controlemomenten

De gemeente beoordeelt naar aanleiding van de bouwmelding onder kwaliteitsborging of informatie- en controlemomenten zijn vereist. Bij die beoordeling maakt de gemeente gebruik van standaard risico's.

De risicobeoordeling en het borgingsplan als verplicht onderdeel van de bouwmelding zijn bedoeld om de gemeente inzicht te geven in de risico's in een bouwwerk en de borging daarvan door de kwaliteitsborger. Wordt dit onvoldoende geborgd, dan kan de gemeente tijdens de uitvoering van een bepaald onderdeel van de bouw zelf toezien als zij dit nodig acht. Artikel 2.20 Bbl biedt de mogelijkheid om vooraf extra informatie over een betreffend onderdeel op te vragen. Informatie is hiermee vooraf in plaats van achteraf bekend. De gemeente wil hiermee voorkomen dat de handhaving plaatsvindt nadat het bouwwerk al (grotendeels) af is. De kosten van herstelwerkzaamheden zijn dan groter. Bovendien probeert de gemeente te voorkomen dat destructief onderzoek nodig is om aan te tonen dat het bouwwerk aan de bouwtechnische voorschriften voldoet.

De kwaliteitsborger is wettelijk verplicht om de gemeente tussentijds te waarschuwen als het bouwwerk in aanbouw niet aan de technische bouwvoorschriften voldoet en hij verwacht dat hij aan het einde geen verklaring kan afgeven. Niettemin zal de gemeente onder omstandigheden zelf informatie- en controlemomenten inlassen. Ten eerste staat de wetgever toe dat de kwaliteitsborger niet alle bouwwerkzaamheden beoordeelt en controleert. En dat de kwaliteitsborger leunt op de kwaliteitssystemen van onder meer de aannemer. Ten tweede heeft de wetgever uitdrukkelijk aangegeven dat de gemeente een taak heeft op het gebied van bouwtoezicht en dat de gemeente een eigen invulling daaraan kan geven. Niet voor niets heeft de gemeente daarom volgens artikel 2.20 Bbl een specifieke bevoegdheid onder het stelsel van kwaliteitsborging om zelfstandig informatie op te vragen.

Door zoveel mogelijk standaard risico's toe te passen wordt op een efficiënte manier invulling gegeven aan de gemeentelijke rol. Het uitgangspunt hierbij is om deze momenten additioneel aan het werk van de kwaliteitsborger in te plannen. **Het zwaartepunt voor deze keuzes ligt op het gebied van constructieve veiligheid en brandveiligheid.**

Fase 2: Beleidsuitgangspunt toezicht en handhaving tijdens de bouwwerkzaamheden
Het toezicht vindt steekproefsgewijs en/of risicogestuurd plaats

De bevoegdheid tot het houden van toezicht en handhaven blijft ongewijzigd bestaan. De gemeente blijft verantwoordelijk voor het publiekrechtelijk toezicht op de naleving van het Bbl. Bij signalen dat niet wordt voldaan aan de technische bouwvoorschriften kan de gemeente handhaven. Ook kan de gemeente handhaven als niet aan het stelsel van kwaliteitsborging is voldaan. De kwaliteitsborger heeft - anders dan de gemeente - geen handhavingsbevoegdheden.

De juridische basis voor handhaving door de gemeente blijft de Algemene wet bestuursrecht op grond waarvan de bouwplaats mag worden betreden en medewerking kan worden gevorderd. Daarnaast gaat hoofdstuk 18 Omgevingswet in op handhaving. De gemeente mag informatie vorderen en kan ook zelf onderzoek doen. Aanvullend daarop kan op grond van artikel 2.20 Bbl informatie worden gevraagd per onderdeel en bestaat er een informatieplicht van de aannemer en/of initiatiefnemer.

Of er aanleiding bestaat voor toezicht en handhaving kan worden bepaald op basis van eigen waarnemingen bijvoorbeeld bij een controle bouw- en sloopveiligheid, bij een controle van de omgevingsplan-activiteit of op basis van informatie van de kwaliteitsborger of derden. Nu de kwaliteitsborger alleen de gemeente waarschuwt bij ernstige gebreken, zal de gemeente in beginsel in ieder geval controleren of het bouwwerk in aanbouw inderdaad niet aan de technische bouwvoorschriften voldoet. Bij constatering dat het bouwwerk in aanbouw niet voldoet, zal de gemeente waarschuwen en zo nodig handhaven. Daarmee wil de gemeente complexe handhaving achteraf met veel personeel inzet en schade in verband met herstelwerkzaamheden zoveel mogelijk voorkomen.

Zoals hierboven aangegeven bepaalt de gemeente naar aanleiding van de beoordeling van de bouwmelding (meer in het bijzonder van de risicobeoordeling en het borgingsplan) of zij extra informatie opvraagt en/of een stopmoment oplegt. Deze informatie- en stopmomenten betreffen (ook) controles van later aan het zicht onttrokken constructies zoals funderingen, wapening in beton en brandwerende doorvoeren. Naar aanleiding van de opgevraagde extra informatie kan de gemeente een controle inplannen.

Daarnaast houdt de gemeente steekproefsgewijs toezicht. De steekproef kan op verschillende manieren bepaald worden:

- aan de hand van aantallen of signalen over instrumenten of kwaliteitsborgers;
- maar ook kan toezicht worden gehouden aan de hand van eigen constateringen of op basis van ontvangen klachten/verzoeken om handhaving.

Hiermee krijgen we een goed beeld van de kwaliteit van het stelsel, en kan de handhaving hierop worden ingericht. Als uit de gemeentelijke steekproeven blijkt dat het stelsel van kwaliteitsborging goed functioneert en dit zorgt voor voldoende kwaliteit, kunnen deze worden afgeschaald.

Voorbeelden van toezicht zijn:

- inspectie op de bouwplaats van een onderdeel, bijvoorbeeld de verankering van wapeningsstaal;
- controle van constructieve berekeningen van een onderdeel, bijvoorbeeld de stabiliteit.
- Ook zal er een controle plaatsvinden op basis van signalen, bijvoorbeeld een melding dat niet aan de bouwtechnische voorschriften wordt voldaan. Deze melding kan ook van de kwaliteitsborger komen;
- vermoeden dat er niet aan de bouwtechnische voorschriften wordt voldaan;
- melding van de initiatiefnemer of een derde dat niet aan de voorschriften wordt voldaan.

Bij signalen, meldingen en constateringen dat niet wordt voldaan aan de bouwtechnische eisen wordt in beginsel in ieder geval bij overtredingen m.b.t. constructieve veiligheid en brandveiligheid een handhavingstraject gestart.

De gemeente blijft wettelijk belast met het toezicht op de naleving van technische bouwvoorschriften. Signalen dat niet wordt voldaan aan deze eisen kunnen dan ook niet genegeerd worden. Wel kan er nuancering worden aangebracht.

Melding door de kwaliteitsborger

Is sprake van een strijdigheid die aan de door de kwaliteitsborger af te geven verklaring in de weg staat, dan is de kwaliteitsborger verplicht de gemeente hierover te informeren. De gemeente moet zelf bepalen hoe zij vanuit haar handhavende rol met de verstrekte informatie omgaat. In ieder geval zal de gemeente naar aanleiding van een dergelijke melding van de kwaliteitsborger controleren of het bouwwerk aan de technische bouwvoorschriften voldoet. De gemeente zal vervolgens een beoordeling maken van de ernst van de situatie, van de risico's (klein of groot) en van de geboden actie (zoals bouwstop, nieuw voorstel om de kwaliteit te kunnen beoordelen, opvragen volledig dossier en de beoordeling daarvan, uitvoeren inspectie, extra controle- en stopmomenten opleggen).

Signaal/verzoek om handhaving van de omgeving m.b.t. bouwtechnische zaken

De gemeente zal in 1^o instantie informatie opvragen bij de opdrachtgever m.b.t. het ontvangen signaal. Afhankelijk van de verkregen informatie volgt nader onderzoek. Afhankelijk van de ernst van de overtreding wordt een bouwstop opgelegd of wordt de opdrachtgever erop gewezen het op te lossen vóór gereedmelding van het bouwwerk. Wanneer er geen overtredingen worden geconstateerd wordt het verzoek om handhaving afgewezen.

Constatering door de gemeente

Als, op welke wijze dan ook, de gemeente zelf een constatering doet van mogelijke overtreding van technische bouwvoorschriften, dan wordt alle beschikbare informatie over het specifieke onderdeel opgevraagd en getoetst of sprake is van een strijdigheid met het Bbl. In ieder geval bij constructieve onveiligheid en brandonveiligheid wordt een bouwstop opgelegd en de bouw kan pas worden hervat als de strijdigheid is opgelost.

Fase 3: Beleidsuitgangspunt toezicht en handhaving bij Gereedmelding & Ingebruikname

Bij ontbreken gereedmelding, een voorwaardelijke voltooid verklaring / ontbreken verklaring kwaliteitsborger, kan de gemeente handhaven.

Er moet een gereedmelding worden ingediend bij het bevoegd gezag. Dit moet ten minste 2 weken voor het feitelijk in gebruik nemen van het bouwwerk (artikel 2.21 van het Bbl). Zonder gereedmelding is het verboden het bouwwerk in gebruik te nemen. Een verklaring van de kwaliteitsborger is onderdeel van de gereedmelding. De gemeente doet een volledigheidstoets van de gereedmelding (bestaande uit een verklaring van de kwaliteitsborger én de overige gegevens en bescheiden van de opdrachtgever).

Het is de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer met de kwaliteitsborger in overleg te gaan wat ervoor nodig is om alsnog een verklaring te krijgen. Als dit overleg er niet toe leidt dat na aanpassingen alsnog de kwaliteitsborger een verklaring afgeeft, kan de gemeente besluiten een handhavingstraject te starten en illegale ingebruikname tegen te houden. Een reden om te besluiten niet te handhaven tegen een onvolledige gereedmelding kan zijn, dat de gemeente handhaven disproportioneel vindt gezien de grootte van het onherstelbare feit. **Zie voor de afweging hiervoor hoofdstuk 5 'Uitvoeringsdilemma's pagina 9 en 10' van de "Handreiking Toezicht en handhaving Wkb Handelingsperspectieven voor gemeenten versie 2-januari 2024".** De gemeente laat de eigenaar weten dat het bouwwerk niet voldoet aan alle eisen vanuit de wet, maar dat de gemeente het zijn/haar verantwoordelijkheid laat hoe hier mee om te gaan. In ieder geval zullen wij handhaven als de verklaring van de kwaliteitsborger ontbreekt en constateren dat het bouwwerk constructief en/of brandonveilig is.

Beleidsuitgangspunt dossier bevoegd gezag

Het dossier bevoegd gezag wordt gecontroleerd op volledigheid en vindt plaats op basis van de vastgestelde risico's en opgelegde informatie- en stopmomenten. Bijzondere aandacht heeft de verklaring van de kwaliteitsborger die aanwezig moet zijn.

De initiatiefnemer verstrekt bij de gereedmelding een zogenoemd "dossier bevoegd gezag". Doel van het dossier is dat de gemeente, bijvoorbeeld in geval van een calamiteit of toekomstige verbouwingen, over informatie beschikt die nodig is voor het toezicht op het gerealiseerde bouwwerk. Dit betreffen tekeningen en berekeningen van het gerealiseerde bouwwerk (as-built situatie) en geen ontwerptekeningen (als die afwijken van het gerealiseerde bouwwerk). Het dossier wordt op compleetheit getoetst.

Een ander belangrijk onderdeel van het dossier bevoegd gezag is de verklaring van de kwaliteitsborger dat het voltooid bouwwerk aan de technische bouwvoorschriften voldoet. De gemeente controleert in ieder geval of deze verklaring aanwezig is. Als de verklaring ontbreekt, zal de gemeente navraag doen en zo nodig handhaven. Zoals hiervoor al aangegeven, zal de gemeente in ieder geval handhaven tegen ingebruikname als de gemeente constateert dat de kwaliteitsborger terecht geweigerd heeft de verklaring af te geven vanwege constructieve en/of brandonveiligheid.

De gemeente heeft als taak om te toetsen of dat dossier bevoegd gezag volledig is en dus of alle stukken aanwezig zijn. De gemeente kan er vervolgens voor kiezen om het dossier inhoudelijk te beoordelen en eventueel nog zelf een controle uit te voeren. Dit zal echter alleen aan de orde zijn als gedurende de aanvraag en bouwfase gereede twijfels zijn ontstaan over de kwaliteit van het bouwwerk of de aanleverde bescheiden.

Beleidsuitgangspunt gefaseerde oplevering

Gefaseerde oplevering bij grotere projecten is in beginsel toegestaan

Een ander punt van aandacht betreft het gefaseerd opleveren en de gefaseerde ingebruikname dat met name bij de grotere bouwprojecten van woningen zal plaatsvinden. Een bouwwerk mag formeel pas gebruikt worden na gereedmelding en het aanleveren van het dossier bevoegd gezag aan de gemeente. De verklaring van de kwaliteitsborger moet onderdeel zijn van het dossier bevoegd gezag. Zonder zijn verklaring kan geen rechtsgeldige gereedmelding worden gedaan. Er zullen kwaliteitsborgers zijn die geen deelverklaringen geven en pas een verklaring afgeven nadat alle woningen gereed zijn. Het is de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer om met de kwaliteitsborger afspraken te maken over het al dan niet afgeven van deelverklaringen. Ook is wenselijk bij grote bouwprojecten daarover met de gemeente te overleggen. De gemeente heeft een sterke voorkeur dat wel deelverklaringen worden afgegeven.

De wetgever heeft aangegeven niet met een oplossing te komen voor deelopleveringen. De gemeente mag zelf invulling geven aan haar bevoegdheden, aldus de wetgever. Ook geeft de wetgever aan dat de gemeente niet hoeft (behoort) te handhaven bij deelopleveringen zonder verklaring van de kwaliteitsborger. Als de kwaliteitsborger immers tussentijds ontdekt dat de bouwwerken in aanbouw niet voldoen en denkt dat hij aan het einde geen verklaring kan afgeven, dan moet hij een melding doen bij de gemeente. Zonder een dergelijke melding mag de gemeente erop vertrouwen dat de voltooide bouwwerken bij de deeloplevering aan de technische voorschriften voldoen.

De gemeente zal - zoals de wetgever voorstelt - gefaseerde oplevering bij grote projecten in beginsel toestaan. Om te kunnen beoordelen of er concreet zicht op legalisatie is, zal de initiatiefnemer van de deelopleveringen het as-built dossier moeten aanleveren en een schrijven van de kwaliteitsborger dat er tot op dat moment geen constatering is geweest die aan een verklaring in de weg staan.

In dit Wkb-beleid wil de gemeente niet vooraf de toezegging doen om nooit te handhaven bij gefaseerde oplevering zonder deelverklaring. De reden is dat de motivering van de wetgever niet sluitend is. Het kan immers zijn dat de kwaliteitsborger bij een groter bouwproject pas later ontdekt dat de al voltooide bouwwerken niet voldoen. Hij is namelijk niet verplicht om altijd op de bouw aanwezig te zijn om toezicht te houden en ook niet alle bouwwerkzaamheden hoeft te controleren. Handhaving tegen de ingebruikname terwijl de feitelijke ingebruikname allang heeft plaatsgevonden, is onwenselijk. Het is beter dat de initiatiefnemer met de kwaliteitsborger afsprekt dat deze deelverklaringen afgeeft. Dit om het risico te voorkomen dat de gemeente handhaaft, omdat de gemeente vreest dat de bouwwerken uit de deeloplevering niet aan de technische bouwvoorschriften voldoen.

Indien de initiatiefnemer binnen één borgingsplan gebruik wil maken van deelopleveringen voor zijn bouwproject, werkt de gemeente enkel hieraan mee als aannemelijk is gemaakt dat er geen reden is om handhavend op te treden. Hiervoor dient de initiatiefnemer in ieder geval vier weken voor een deeloplevering van het betreffende bouwblok aan de gemeente alle technische tekeningen en berekeningen (as built dossier, dossier bevoegd gezag) te verzenden inclusief een stuk van de kwaliteitsborger, dat er tot op heden geen omstandigheden zijn geconstateerd die het afgeven van een positieve verklaring in de weg staan.

Beleidsuitgangspunt casco bouw

Casco oplevering is in beginsel toegestaan

Sommige kwaliteitsborgers zijn niet bereid een verklaring af te geven voor een voltooid casco bouwwerk. Dit omdat bijvoorbeeld nog niet vaststaat dat de nog te plaatsen badkamer waterdicht is. Het is wenselijk dat de initiatiefnemer een kwaliteitsborger inschakelt die een verklaring afgeeft voor casco bouw. Een andere mogelijkheid is dat de initiatiefnemer met de kwaliteitsborger contractueel vastlegt dat deze nogmaals het bouwwerk beoordeelt als het definitief is voltooid en dat hij dan een verklaring afgeeft. Een andere mogelijkheid is dat de eigenaar een eigen kwaliteitsborger inschakelt zodra het bouwwerk is afgerond.

In beginsel is ingebruikname verboden als een verklaring van de kwaliteitsborger ontbreekt. Dat dit is omdat het gaat om casco bouw doet daar niets aan af. Om te voorkomen dat de initiatiefnemer van de gemeente afhankelijk is of ingebruikname wordt toegestaan, is het dus beter dat de initiatiefnemer zelf

maatregelen treft zoals in de vorige alinea wordt geschetst. In het geval de initiatiefnemer niet met de kwaliteitsborger tot een oplossing is gekomen, is het aan te raden om in zo'n vroeg mogelijk stadium met de gemeente in overleg te treden. In ieder geval bestaat het risico dat de gemeente ingebruikname tegenhoudt als de gemeente vermoedt dat de casco bouw niet voldoet aan constructieve veiligheid of brandveiligheid.

Indien de initiatiefnemer gebruik wil maken van casco-opleveringen binnen het bouwproject, werkt de gemeente enkel hieraan mee als aannemelijk is gemaakt dat er geen reden is om handhavend op te treden. Hiervoor dient de initiatiefnemer in ieder geval binnen vier weken voor een casco- oplevering van het betreffende bouwblok aan de gemeente alle technische tekeningen en berekeningen (as built-dossier, dossier bevoegd gezag) te zenden inclusief een stuk van de kwaliteitsborger dat er tot op heden geen omstandigheden zijn geconstateerd die aan het afgeven van een positieve verklaring in de weg staan. Daarnaast moet vastliggen wie het laatste gedeelte van het bouwproces zal begeleiden als kwaliteitsborger.

Bijlage 4 Toetsmatrix Bbl

Voor u ligt de 'Toetsmatrix Bbl' (hierna: Toetsmatrix). Deze Toetsmatrix maakt deel uit van de Uitvoerings- en handavingsstrategie 2025-2029 van de gemeente Westerwolde. In de Toetsmatrix is vastgelegd met welke intensiteit een bouwplan, ingediend bij de gemeente Westerwolde (in het geval van gevolgklasse 2 en 3), wordt getoetst aan wet- en regelgeving. Technisch toezicht op bouwwerken uit gevolgklasse 1 voert de gemeente niet uit, behalve in het geval van verbouwactiviteiten.

Hieronder wordt weloverwogen en herleidbaar aangegeven welke toets-aspecten aandacht verdienen en hoeveel aandacht de verschillende toets-aspecten krijgen. 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 (voorheen Bouwbesluit 2012). De wetgever heeft de technische voorschriften uit het Bbl (voorheen 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 (voorheen Bouwbesluit 2012) 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 Westerwolde 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;
- Worden keuzes en prioriteiten gemotiveerd en bestuurlijk vastgelegd;
- Kan naar inwoners en ondernemers herleidbaar worden aangegeven aan welke voorschriften uit het Bbl (voorheen Bouwbesluit 2012) hun aanvraag getoetst is en met welke intensiteit.

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. Hieronder volgt een verkorte weergave van de verschillende bouwwerkcategorieën (aan het einde van de bijlage is de volledige lijst opgenomen):

- **Bouwwerkcategorie A:** verzorgings-, verpleeg- en ziekenhuis, kinderdagverblijf/peuterspeelzaal, school, hotel, theater/bioscoop, winkelcentrum, galerijflat, kantoor- of sportcomplex.
- **Bouwwerkcategorie B:** seriematige woningbouw, recreatiewoningen, woonwagen, winkel, restaurant/café, strandpaviljoen, parkeergarage, sportschool, verenigingsgebouw/clubhuis.
- **Bouwwerkcategorie C:** uitbouw/aanbouw, dakkapel, nokverhoging, garage, balkon- /galerijafscheiding, erfafscheiding, geluidswand, reclame-uitingen.

De toetsniveaus

Hieronder volgt een definitie van de verschillende toetsniveaus. Deze definities komen overeen met de landelijke definities. De diepgang van de toets kan variëren van geen toets tot volledig toetsen. Elk volgend toetsniveau is een aanvulling op het vorige

- **Niveau 0 (niet beoordelen)**
Niveau 0 is het niet beoordelen of aan de voorschriften van het Bbl (Bouwbesluit 2012) wordt voldaan. Voor wat betreft de toets beperkt de controle zich tot de aangeleverde stukken ('ontvangelijkheidstoets'). Uiteraard vindt er wel nog een controle plaats op de andere toetsingskaders (omgevingsplan, welstand). Niveau 0 komt in de matrix terug bij een aantal bouwwerken uit categorie C. Het betreft de in principe minder complexe en niet/minder risicovolle activiteiten zoals een dakkapel, dakopbouw e.d.
- **Niveau 1 (globale uitgangentoets)**
Bij toetsniveau 1 wordt gecontroleerd of de globale uitgangspunten op de stukken, die zijn aangeleverd om het desbetreffende aspect te kunnen toetsen, in voldoende mate en in samenhang zijn weergegeven. De toetser bladert diagonaal door de stukken en bepaalt op ervaring zijn oordeel aangaande het betreffende aspect. Als het van toepassing is kijken we ook naar de uitkomst van bijvoorbeeld een berekening, want er mogen geen strijdigheden met het Bbl (Bouwbesluit) in de vergunning staan. Niveau 1 passen we toe op voorschriften waarvan de kans dat niet wordt voldaan gering is en de gevolgen indien niet wordt voldaan eveneens gering zijn, met andere woorden: als het risico gering wordt geacht.

Door de inwerkingtreding van de geprivatiseerde bouwbesluittoetsing, zijn de toetsniveaus van bouwwerken binnen een lage gevolgklasse (1) al voor alle onderdelen, met uitzondering van de constructie - en brandveiligheid, teruggebracht naar toetsniveau 1. Deze werkwijze wordt doorgezet.

- **Niveau 2 (visueel toetsen)**

Bij toetsniveau 2 worden van de aspecten de uitgangspunten gecontroleerd en bekeken wordt of de uitkomsten realistisch zijn voor het gekozen ontwerp. Ook de tekeningen worden opengeslagen en op basis van ervaring wordt gekeken of het ontwerp voldoet aan de gestelde uitgangspunten. Is een uitkomst niet aannemelijk, dan zal de berekening altijd nagerekend moeten worden of moet verzocht worden om aanvullende gegevens.

Niveau 2 is inhoudelijk het basisniveau binnen de matrix. Het is mogelijk om op basis van een aannemelijke uitkomst een vergunning te verlenen, nadere gegevens te vragen of een aanvullende buitencontrole voor te schrijven. Een vergunning weigeren op basis van een niet aannemelijke uitkomst zal vrijwel altijd in strijd zijn met het zorgvuldigheidsbeginsel. Indien een uitkomst niet aannemelijk is, dan zal deze altijd gecontroleerd/nagerekend moeten worden of kan door middel van een verzoek om aanvullingen meer duidelijkheid verschaft worden.

Bovenop wat bij niveau 1 wordt getoetst, wordt van ieder te toetsen aspect nagegaan of de uitgangspunten en de uitkomsten juist zijn.

Voorbeeld toetsvraag: *Voldoen de uitkomsten van de ventilatiegegevens aan de eisen uit het Bbl (Bouwbesluit) en zijn er aannemelijke gegevens ingevoerd? Een voorbeeld van aannemelijke gegevens is bijvoorbeeld de ingevoerde vloeroppervlakken. Komen deze overeen met wat op tekening staat?*

- **Niveau 3 (representatief toetsen)**

Aanvullend op wat er getoetst is bij niveau 2, worden nu de belangrijkste berekeningen gecontroleerd dan wel nagerekend. Vanuit deze toets wordt vanuit vakmanschap in combinatie met de visuele toets bepaald welk onderdeel representatief is voor het gehele aspect en dit onderdeel wordt inhoudelijk getoetst. Niveau 3 is het niveau van toetsen voor voorschriften met betrekking tot veiligheid en gezondheid, met name van kwetsbare groepen, zoals niet zelfredzame mensen en kinderen jonger dan 4 jaar.

Niveau 3 is eveneens geadviseerd voor voorschriften die gesteld zijn in het algemeen belang. Het bepalen van wat de belangrijkste berekeningen zijn blijft een taak van de bouwplantoetser. Hiervoor is geen eenduidige instructie te geven. Welke aspecten moeten worden nagerekend wordt bepaald op basis van de resultaten van de visuele toets.

Voorbeeld toetsvraag : *Kloppen en voldoen de ventilatiegegevens op de belangrijkste onderdelen?*

- **Niveau 4 (integraal toetsen)**

Dit is een totale toets. Alle berekeningen worden nagerekend en van alle gegevens wordt gecontroleerd of er voldaan wordt aan de eisen.

Niveau 4 komt in de matrix alleen voor met betrekking tot toepassing van gelijkwaardige oplossingen (art. 1.3 van Bouwbesluit 2012). In de praktijk zal toetsen op niveau 4 voorkomen wanneer de kwaliteit van de aanvraag dan wel de veronderstelde weigeringsgrond aanleiding geeft tot het zwaarder toetsen dan volgt uit de matrix. Niveau 4 is geschikt om bepaalde speerpunten binnen het gemeentelijk beleid extra invulling te geven.

Let op: 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.

Bouwwerkcategorieën

Er zijn drie bouwwerkcategorieën gedefinieerd. Van in principe complex en risicovol (A) naar in principe gemiddeld (B) en in principe (zeer) eenvoudig en minst risicovol (C).

Bouwwerkcategorie A

- Verzorgings-, verpleeg- en ziekenhuis;
- Kinderdagverblijf/peuterspeelzaal;
- School;
- Hotel;
- Theater, bioscoop;
- Discotheek;
- Winkelcentrum;
- Kantoorcomplex;
- Sportcomplex;
- Galerijflat, portiekflat, appartementengebouw, overige gestapelde woningen;
- Veiling- en cellencomplex;

Bouwwerkcategorie B

- Seriematige woningbouw (bijv. meerdere reguliere –eventueel verschillende– eengezinswoningen in rij, geschakeld, twee-onder-één-kap, voor permanente bewoning);
- Grondgebonden woning (enkele vrijstaande eengezins- of meergezinswoning voor permanente bewoning);
- Recreatiewoningen (in rij, geschakeld, twee-onder-één-kap of vrijstaand, niet voor permanente bewoning);
- Woonwagen;
- Bedrijfsverzamelgebouw;
- Afzonderlijk, zelfstandig bedrijfsgebouw in één of meerdere bouwlagen;
- Kantoorruimte tuinbouwsector;
- Winkel;
- Restaurant/café;
- Strandpaviljoen;
- Parkeergarage;
- Sportschool;
- Verenigingsgebouw; clubhuis;
- Tijdelijke units;
- Bedrijfsruimte;
- Ketelhuis/koelhuis;
- Verkeersbrug/tunnel.

Bouwwerkcategorie C

- Uitbouw/aanbouw;
- Erker;
- Serre;
- Bijgebouw;
- Garage;
- Schuur;
- Dierenverblijf (niet bedrijfsmatig);
- Dakopbouw;
- Nokverhoging;
- Dakkapellen;
- Voetgangers/wielrijdersbrug;
- Balkon-/galerijafscheiding;
- Tribune;
- Regionale nutsvoorziening (Boezemgemaal, Schakel- en transformatorstation, RWZI);
- Reclame-uitingen;
- Uithangborden;
- Lichtmast;
- Lichtbak (aan de gevel of op het dak);
- Windmolen;
- Zuil;
- Bouwbord;
- Geldautomaat;
- Watersilo (stalen ronde, gesegmenteerde constructie t.b.v. toepassing in tuinbouw);
- Warmte- of Koudeopslagtank (WOT, KOT);
- Warmtekrachtkoppeling (WKK);
- Erfafscheiding;
- Schutting;
- Zendmast;
- C2000/GSM antenne;
- Tuinbouwkas;
- Damwand- of duikerconstructie;
- Geluidsscherm;
- Buitenzwembad bij woning;
- Lichte industriegebouw (opslag, container, romneyloods);
- Vakwerkmast;
- Lokale nutsvoorziening (Trafohuis, Rioolgemaal).

			Dakapel, nevenhelling	Uitbouw, aanbouw	Woongebouw	Woonfunctie voor particulier eigenaar	"Lose" woning	Siermatige woningbouw (rijes woningen)	Woonwagen	Overige woonfunctie	Kinderdagverblijf	Overige bijeenkomstfunctie	Gezondheidszorg met bedgebed, onderwysfunctie	Logiesfunctie	Gezondheidszorgfunctie (overig)	Kas (industriele functie licht)	Industriefunctie licht overig	Bedrijfsruimte bij kas incl. kantoorruimte	Industriefunctie overig	Kantoorcomplex	Kantoor overig	Sport- en verkeerfunctie	Overige gebruikfunctie	Bouwwerk geen gebouwzgnide (wegfunnel)	Bouwwerk geen gebouwzgnide (overig)
Hoofdstuk 1: Algemene bepalingen	Hoofdstuk 1 - Algemene bepalingen																								
Artikel 12. Aantal personen	12	Aantal personen																							
Artikel 13. Gelijktijdigheid	13	Gelijktijdigheid	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Hoofdstuk 2: Technische bouwvoorschriften uit het	Hoofdstuk 2 - Veiligheid																								
Afdeling 2.1. Algemene stelling van de bouwconstructie	2.1	Algemene stelling van de bouwconstructie	0	0	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	2	2	2	3	3	2	3	3	3	2
Afdeling 2.2. Stelling bij brand	2.2	Stelling bij brand	0	0	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	2	2	2	3	3	2	3	3	3	2
Afdeling 2.3. Afleiding van vloer, trap en hellingbaan	2.3	Afleiding van vloer, trap en hellingbaan	0	0	2	1	1	2	1	2	2	2	2	2	2	0	1	1	2	2	2	2	2	2	0
Afdeling 2.4. Overbrenging van hoogtevverschillen	2.4	Overbrenging van hoogtevverschillen	0	0	2	1	1	2	1	2	2	2	2	2	2	0	1	1	2	2	2	2	1	1	0
Afdeling 2.5. Trap	2.5	Trap	0	0	2	1	1	2	1	2	2	2	2	2	2	0	1	1	2	2	2	2	1	1	0
Afdeling 2.6. Hellingbaan	2.6	Hellingbaan	0	0	2	1	1	2	1	2	2	2	2	2	2	0	1	1	2	2	2	2	1	1	0
Afdeling 2.7. Beveegbare constructieonderdelen	2.7	Beveegbare constructieonderdelen	0	0	2	1	1	1	1	2	2	2	2	2	2	0	1	1	2	2	2	2	2	2	0
Afdeling 2.8. Beperking van het ontstaan van een brand	2.8	Beperking van het ontstaan van een brand	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0
Afdeling 2.9. Beperking van het ontwikkelen van brand	2.9	Beperking van het ontwikkelen van brand	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0
Afdeling 2.10. Beperking van uitbreiding van brand	2.10	Beperking van uitbreiding van brand	0	0	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	0	3	3	3	3	3	3	3	3	0
Afdeling 2.11. Verdere beperking van uitbreiding van brand	2.11	Verdere beperking van uitbreiding van brand	0	0	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	0	3	3	3	3	3	3	3	3	0
Afdeling 2.12. Vluchtroutes	2.12	Vluchtroutes	0	0	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	0	3	3	3	3	3	3	3	3	0
Afdeling 2.13. Hulpverlening bij brand	2.13	Hulpverlening bij brand	0	0	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	0	2	2	2	2	2	2	2	2	0
Afdeling 2.14. Hoge en ondergrondse gebouwen, nieuwbouw	2.14	Hoge en ondergrondse gebouwen, nieuwbouw	0	0	3	1	1	3	1	3	3	3	3	3	3	0	1	1	1	3	3	3	3	3	0
Afdeling 2.15. Inbraakverendheid, nieuwbouw	2.15	Inbraakverendheid, nieuwbouw	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0
Afdeling 2.16. Veiligheidszone en plaatsaandachtsg	2.16	Veiligheidszone en plaatsaandachtsg	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Afdeling 2.17. Aanvullende regels tunnelveiligheid	2.17	Aanvullende regels tunnelveiligheid	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
																								3	
Hoofdstuk 3: Gezondheid	Hoofdstuk 3 - Gezondheid																								
Afdeling 3.1. Bescherming tegen geluid van buiten, nieuwbouw	3.1	Bescherming tegen geluid van buiten, nieuwbouw	0	0	213	1	1	213	1	213	213	213	213	213	213	0	1	1	1	13	13	13	13	13	0
Afdeling 3.2. Bescherming tegen geluid van installaties	3.2	Bescherming tegen geluid van installaties	0	0	213	1	1	213	1	213	213	213	213	213	213	0	1	1	1	13	13	13	13	13	0
Afdeling 3.3. Beperking van geluid, nieuwbouw	3.3	Beperking van geluid, nieuwbouw	0	0	213	1	1	213	1	213	213	213	213	213	213	0	1	1	1	13	13	13	13	13	0
Afdeling 3.4. Geluidvering tussen ruimten, nieuwbouw	3.4	Geluidvering tussen ruimten, nieuwbouw	0	0	2	1	1	2	1	2	2	2	2	2	2	0	1	1	1	2	2	2	2	2	0
Afdeling 3.5. Vering van vocht	3.5	Vering van vocht	0	0	2	1	1	2	1	2	2	2	2	2	2	0	1	1	1	2	2	2	2	2	0
Afdeling 3.6. Luchtverversing	3.6	Luchtverversing	0	0	3	1	1	3	1	3	3	3	3	3	3	0	1	1	1	3	3	3	3	3	0
Afdeling 3.7. Spuitvoorziening	3.7	Spuitvoorziening	0	0	2	1	1	2	1	2	2	2	2	2	2	0	1	1	1	2	2	2	2	2	0
Afdeling 3.8. Toevoer van verbrandingslucht en afvoer	3.8	Toevoer van verbrandingslucht en afvoer	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0
Afdeling 3.9. Beperking van de aanwezigheid van sch	3.9	Beperking van de aanwezigheid van sch	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0
Afdeling 3.10. Bescherming tegen ratten en muizen	3.10	Bescherming tegen ratten en muizen	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0
Afdeling 3.11. Daglicht	3.11	Daglicht	0	0	3	1	1	3	1	3	3	3	3	3	3	0	1	1	1	3	3	3	3	3	0
Hoofdstuk 4: Bruikbaarheid	Hoofdstuk 4 - Bruikbaarheid																								
Afdeling 4.1. Verblifgebied en verblifruimte	4.1	Verblifgebied en verblifruimte	0	0	3	1	1	3	1	3	3	3	3	3	3	0	1	1	1	3	3	3	3	3	0
Afdeling 4.2. Toiletteruimte	4.2	Toiletteruimte	0	0	2	1	1	2	1	2	2	2	2	2	2	0	1	1	2	2	2	2	2	2	0
Afdeling 4.3. Badruimte, nieuwbouw	4.3	Badruimte, nieuwbouw	0	0	2	1	1	2	1	2	2	2	2	2	2	0	1	1	2	2	2	2	2	2	0
Afdeling 4.4. Bereikbaarheid en toegankelijkheid, nieuwbouw	4.4	Bereikbaarheid en toegankelijkheid, nieuwbouw	0	0	3	1	1	3	1	3	3	3	3	3	3	0	1	1	3	3	3	3	3	3	0
Afdeling 4.5. Buitenberging, nieuwbouw	4.5	Buitenberging, nieuwbouw	0	0	2	1	1	2	1	2	2	2	2	2	2	0	1	1	2	2	2	2	2	2	0
Afdeling 4.6. Buitenruimte, nieuwbouw	4.6	Buitenruimte, nieuwbouw	0	0	2	1	1	2	1	2	2	2	2	2	2	0	1	1	2	2	2	2	2	2	0
Afdeling 4.7. Opstelplaatsen, nieuwbouw	4.7	Opstelplaatsen, nieuwbouw	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0
Afdeling 4.8. Stallingruimte voor fietsen (BEO00)	4.8	Stallingruimte voor fietsen (BEO00)	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0
Hoofdstuk 5: Energiezuinigheid	Hoofdstuk 5 - Energiezuinigheid																								
Afdeling 5.1. Energiezuinigheid, nieuwbouw	5.1	Energiezuinigheid, nieuwbouw	0	0	3	1	1	3	1	3	2	2	2	2	2	0	1	1	1	2	2	2	2	2	0
Afdeling 5.2. Milieu, nieuwbouw	5.2	Milieu, nieuwbouw	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0

Niet grondgebonden			tel		bezoek																												
	cat. I	€	<100.000 (complex)	A 3	B 2	B S	B2	B2	B 2	B 1	B S	B 2	B 2		D 2		D 2	D 2	D 1	D 2	D 2						D 2						
referentie	cat. II	€	100.000 - 1.000.000	A 3	B 2	B 1	B3	C3	C 3	B 1	B 2	B 3	B 2	B 3	B 3	B 3	D 2	D 2	D 2	D 1	D 3	D 3	D 3	D 4	D 3	D 2	D S	D S	D 3	D 2	D 2	D 2	
	cat. III	€	>1.000.000	A 3	B 2	B 1	B3	C3	C 3	B 1	B 2	B 3	B 2	B 3	B 3	B 3	D 2	D 2	D 2	D 1	D 3	D 3	D 3	D 4	D 3	D 2	D D	D S	D S	D 3	D 2	D 2	D 2
Publiek	cat. I	€	<100.000	A 3	B 2	B S	B2	B2	B 2	B 1	B S	B 2	B 2	B 2		D 2	D 1	D 2	D 2	D 1	D 2	D 2	D 2	D 2					D 2			D 2	
	cat. II	€	100.000 - 1.000.000	A 3	B 2	B 1	B3	C3	C 3	B 1	B 2	B 3	B 2	B 3	B 3	B 3	D 2	D 2	D 2	D 1	D 3	D 3	D 3	D 4	D 3	D 2	D S	D S	D 3	D 2	D 2	D 2	
	cat. III	€	>1.000.000	A 3	B 2	B 1	B3	C3	C 3	B 1	B 2	B 3	B 2	B 3	B 3	B 3	D 2	D 2	D 2	D 1	D 3	D 3	D 3	D 4	D 3	D 2	D S	D S	D 3	D 2	D 2	D 2	
				be z	bezoek				bezoek		bezoek		bezoek		be z	be z	bezoek		bezoek				bezoek										
Bedrijf	cat. I	€	<100.000	A 3	B 2	B S	B2	B2	B 2	B 1	B S	B 2	B 2	B 2		D 2	D 1	D 2	D 2	D 1	D 2	D 2	D 2	D 2					D 2			D 2	
	cat. II	€	100.000 - 1.000.000	A 3	B 2	B 1	B3	C3	C 3	B 1	B 2	B 3	B 2	B 3	B 3	B 3	D 2	D 2	D 2	D 1	D 3	D 3	D 3	D 4	D 3	D 2	D D	D S	D S	D 3	D 2	D 2	D 2
				tel	bezoek				bezoek		bezoek		bezoek		bezoek						bezoek												
				be z	bezoek				bezoek		bezoek		bezoek		be z	be z	bezoek		bezoek				bezoek										
Overig	cat. III	€	>1.000.000	A 3	B 2	B 1	B3	C3	C 3	B 1	B 2	B 3	B 2	B 3	B 3	B 3	D 2	D 2	D 2	D 1	D 3	D 3	D 3	D 4	D 3	D 2	D D	D S	D S	D 3	D 2	D 2	D 2
	cat. I+II+III			A 3	B 2	B S	B 2	B 2	B 2	B 1	B 2	B 2	B 2	B 2	B 2	D 1	D 2	D 2	D 1	D 2	D 2	D 2	D 3	D 2	D 1	D S	D S	D 2	D 2	D 2	D 2	D 1	
Afdelingsnr(s) hoofdstuk 4 Bbi				Bbi afd. 4,6 en art. 4,240, 2,6, 6,6 en 7,7																													
				Bbi afd. 4,4 en art. 4,158																													
				Bbi afd. 4,4 en art. 4,148																													
				Bbi afd. 4,3 en art. 4,134																													
				Bbi afd. 4,3 en art. 4,118 en 4,120																													
				Bbi art. 4,106 en 4,107																													
				Bbi afd. 4,3 en art. 4,101																													
				Bbi afd. 4,7 en art. 7,8, 4,220, 4,221, 4,208, 4,213, 6,36, 4,228, 4,105 en 6,36.																													
				Bbi afd. 4,2, 4,7 en art. 4,64, 4,78, 4,215, 4,216, 4,217 en 4,218																													
				Bbi art. 4,2 en art. 4,7																													
				Bbi afd. 4,3 en art. 4,121, 4,124 en 4,130																													
				Bbi afd. 4,2 en art. 4,19, 4,24 en 4,34																													
				Bbi afd. 4,7 en art. 4,198																													
				Bbi afd. 4,2, 4,3, 4,4 en art. 4,7, 4,98, 4,179 en 7,8																													
				Bbi afd. 4,4 en art. 1,148																													
				Bbi afd. 4,3, 4,4 en art. 4,13, 4,148																													
				Bbi afd. 4,2 en art. 4,11, 7,8																													
				Bbi afd. 4,2 en art. 4,16																													
				Bbi afd. 4,2 en art. 4,11, 4,16, 7,4 en 7,8																													
				Bbi art. 7,8																													
				Bbi afd. 4,2 en art. 4,11, 7,8																													
				Bbi afd. 4,2, 4,4 en art. 4,11, 7,8																													
				Bbi afd. 4,7 en art. 4,205																													
				Bbi afd. 4,2 en 7,1 art. 4,11, 7,4 en 7,8																													
				Bbi art. 4,2, 4,11 en 7,8																													
				Bbi art. 4,2, 4,11 en 7,8																													
				Bbi art. 7,1, 7,4 en 7,24																													
				Bbi art. 7,8, 7,15 en omgevingsplan																													
				Bbi art. 7,5b en 7,8																													

Datum : 12-09-2022

		tel	bezoek				bezoek				bezoek				bezoek				bezoek																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																			
	cat. III	€ >1.000.000	A3	B2	B1	B3	C3	C3	B1	B2	B3	B2	B3	B3	B3	D2	D2	D2	D1	D3	D3	D3	D3	D3	D2	D2	DS	DS	D3	D2	D2																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																							
			bez	bezoek				bezoek				bezoek				bezoek				bezoek				bezoek																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																														
Overig	cat. I+II		A3	B2	B3	B2	B2	B1	B2	B2	B2	B2	B2	B2	B2	D1	D2	D2	D1	D1	D2	D3	D2	D2	D1	DS	DS	D2	D2	D1																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																								
Afdelingsnr (s) Hoopfdstuk 5 Bbl			Bbl art. 7,8 en 7,5b				Bbl art. 7,8 en 7,15				Bbl art. 7,8 en 7,24				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8				Bbl art. 5,9 en 7,8			

Bijlage 5 Handleiding risicoanalyse VTH

Inleiding, doel en opbouw

Deze kwalitatieve risicomethode (deels gebaseerd op het DBC-risicomodel¹⁾) wordt gebruikt om voor onze gemeente een integrale probleemgestuurde risicoanalyse uit te voeren, die uiteindelijk leidt tot een prioriteitstelling ten behoeve van het integraal vergunning- en handavingsprogramma.

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

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

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

Uitgangspunten van het risicomodel

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

UITGANGSPUNTEN INVULLEN INTEGRALE RISICOMODEL

KEUZE	TOELICHTING
De risicomatrixen hebben betrekking op overtredingssoorten/problemen in de gemeente Westerwolde	De integrale risicoanalyse heeft uitsluitend betrekking op de 'probleem gerelateerde' taken uitgevoerd door gemeente Westerwolde
Er wordt gewerkt met probleemonderwerpen per domein, deze staan opgesomd in de eerste kolom	Deze probleemonderwerpen hebben zowel betrekking op Vergunningverlening als Toezicht- en Handhaving
Er wordt op een beperkt aantal problemen/overtredingssoorten gescoord	De lijst van problemen is niet limitatief en in samenwerking met de vakinhoudelijke experts van de gemeente Westerwolde opgesteld
Er wordt gescoord op een zestal beoordelingsaspecten, deze staan opgesomd in de eerste rij	Alle zes beoordelingsaspecten zijn gelijkwaardig, er wordt geen weging aangebracht in de verschillende beoordelingsaspecten.
Bij naleefgedrag wordt gescoord in hoeverre de regel (of regels) worden nageleefd	De naleefscore beperkt zich op "de kans dat het probleem zich voordoet" of "de kans op het niet naleven van...."

Vastleggen van definities risicoafweging

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

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

- Veiligheid
- Duurzaamheid

1) De afkorting staat voor 'Damen BouwCentrum', het bedrijf waar de ontwikkelaars van het model werkten bij het maken ervan. Damen BouwCentrum is inmiddels overgenomen. Het model is ontwikkeld voor het Ministerie van Justitie en is voor iedereen vrij beschikbaar.

- Gezondheid
- Leefbaarheid
- Financieel economisch
- Bestuurlijk imago

Veiligheid

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

De score ziet er als volgt uit:

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

Duurzaamheid

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

De score ziet er als volgt uit:

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

Gezondheid

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

De score ziet er als volgt uit:

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

Leefbaarheid

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

De score ziet er als volgt uit:

1. Er is geen sprake van een negatief effect op het maatschappelijk welbevinden of het effect is verwaarloosbaar klein.

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

Financieel

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

De score ziet er als volgt uit:

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

Bestuurlijk imago

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

De score ziet er als volgt uit:

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

Toepassen en invullen van de risicomatrix

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

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

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

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

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

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

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

Voorbeeld ingevulde risicomatrix

Hieronder staat een voorbeeld risicoanalyse met betrekking op het domein APV en Fysieke Leefomgeving. Het is een fictief voorbeeld, deze problemen en de toegekende scores zijn niet direct van toepassing op de situatie bij de gemeente Westerwolde.

Beschrijving van de problemen Domein APV en Fysieke leefomgeving (o.a. overtredingssoorten)	Naleving Kans dat het Probleem zich voordoet NALEEFNIVEAU	Veiligheid	Duurzaamheid	Gezondheid	Leefbaarheid	Financieel economisch	Bestuurlijk imago

Illegale afval dumping	4	2	2	3	4	4	3
Hondenpoep	2	1	1	2	3	1	2
Parkeerexcessen	4	3	1	2	3	2	1
Plaatsen reclameborden, terrasuitstalling	3	3	1	1	3	3	1

Toelichting

Bovenstaande tabel is een gedeeltelijke uitwerking van de risicomatrix met betrekking tot domein APV en Fysieke leefomgeving. In de eerste kolom staat de uitgebreide omschrijving van de overtreding. In de tweede kolom volgt een beoordeling van het Naleefniveau (een goed naleefniveau kleurt groen met een onderliggende score van '1', een zeer laag naleefniveau kleurt rood met een onderliggende score van '5', zie voorbeeld het roodgekleurde vak). Vanaf kolom 3 (Veiligheid) tot en met 8 (Bestuurlijk imago) wordt het Negatief effect op de zes beoordelingscriteria toegekend. Als voorbeeld de middelste rij "hondenpoep" heeft 3 keer gescoord op 1. Dat wil zeggen dat er 'een(zeer) klein/geen negatief effect' is op de drie beoordelingsaspecten en het naleefgedrag is hoog.

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

Beschrijving van de problemen (o.a. overtredingen)	Kans Kans dat het probleem zich voordoet (kans op het niet naleven van...)	Effect Gemiddelde van de thema's	RISICO = Kans x Effect
Illegale afval dumping	4	3,0	12
Hondenpoep	2	1,67	3,3
Parkeerexcessen	4	2	8
Illegaal plaatsen reclameborden, terrasuitstalling	3	2	6

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

ZEER HOOG RISICO	GELIJK AAN 10 EN GROTER DAN 10	> en = 10
HOOG RISICO	GROTER DAN 7 EN KLEINER DAN 10	>7 en < 10
GEMIDDELD RISICO	KLEINER OF GELIJK AAN 7 EN GROTER DAN 4	> 4 -7
LAAG RISICO	KLEINER DAN OF GELIJK AAN 4	= 4 of <4

Bijlage 6 Uitkomsten risicoanalyse

Hieronder staan per branche de resultaten van de risicoanalyse gemeente Westerwolde.

Risicoanalyse onderdeel RUIMTELIJKE ORDENING

Branche	Activiteit(en)	Mogelijke overtreding(en)	Effecten							Kans	Risico = kans x effect
			veiligheid	gezondheid	duurzaamheid	leefbaarheid	financiële schade	bestuurlijk 	EFFECT SCORE		
Ruimtelijke Ordening	Strijdig gebruik:	verkeerd particulier gebruik grond/erf	2	2	1	2	1	1	2	2	M
		kamergerwijze verhuur	2	2	1	2	1	1	2	1	L
		wonen (tijdelijk/permanent) waar niet is toegestaan (bijvoorbeeld bijgebouw)	3	3	1	2	1	1	3	3	H
		bedrijfsmatige activiteiten waar niet is toegestaan (m.u.v. zorgactiviteiten)	2	2	1	3	1	2	3	2	H
		zorg activiteiten waar niet is toegestaan	3	2	1	2	1	2	3	2	H
		bij horeca	1	1	1	2	1	2	1	2	L
		permanente bewoning recreatieverblijven	1	1	2	2	2	2	2	1	H
		opslag kuilvoer, andere agrarische materialen buiten bouwvlak	1	1	1	2	1	1	1	2	M
		paardrijbakken in kernen en in landelijk gebied	1	2	1	2	1	1	2	2	M
		mestopslag in landelijk gebied (meststels, mestbassins, foliebassins)	2	2	2	2	1	2	2	2	M
		voldoen aan Landschappelijk Inpassingsplan bij omgevingsvergunning of OP	1	1	1	2	1	2	1	2	M
		werkzaamheden buiten archeologisch waardevol gebied	1	1	1	1	1	1	1	2	L
		Het uitvoeren van werken of werkzaamheden zonder of in strijd met een omgevingsvergunning:									
		Bouwregels:	2	1	1	2	1	2	2	2	M
Erfgoed	Handelen zonder of in strijd met omgevingsvergunning activiteit veranderen van een monument:	onomkeerbare beschadiging van cultuurhistorische waarden (beschermd dorpsgezicht Bellingwolde, Bourtange en Oudeschans)	2	2	1	1	2	3	3	3	H
		onomkeerbare beschadiging van cultuurhistorische waarden (o.a. beschermd dorpsgezicht, dan wel sloop van een monument)	2	2	1	1	2	2	2	2	M
	Het uitvoeren van werken of werkzaamheden zonder of in afwijking van een omgevingsvergunning:	werkzaamheden in archeologisch waardevol gebied	2	1	1	1	2	2	2	2	M
		sloop karakteristiek object/pand	1	1	1	2	2	1	2	2	H

Risicoanalyse onderdeel APV, ALCOHOLWET en EVENEMENTEN

Branche	Mogelijke overtreding(en)	Effecten							Kans	Risico = kans x effect
		veiligheid	gezondheid	duurzaamheid	leefbaarheid	financiële schade	bestuurlijk 	EFFECT SCORE		
APV	handelen zonder of in strijd met een omgevingsvergunning voor vellen van houtopstand (kappen)	1	1	2	2	2	2	2	2	M
	illegale ligplaats of in strijd met de regels (recreatie plus woonschepen)	1	1	1	2	1	1	1	1	L
	verrommeling van de openbare ruimte (voorwerpen plaatsen op of aan de openbare weg)	2	1	1	2	1	2	2	2	M
	vernietiging en/of beschadiging van houtwallen	1	1	2	2	2	2	2	1	L
	het niet hebben van een standplaatsvergunning	1	1	1	1	1	1	1	1	L
	verrommeling van de openbare ruimte (bv terrassen en uitstallingen, reclame (materiaal) verspreiden en plakken)	2	1	2	1	1	1	2	1	L
	illegaal ophangen spandoeken, reclametrageers	2	1	2	1	1	1	2	1	L
	illegale visserij en stroperij	1	1	1	1	1	1	1	1	L
	afval illegale stort (meldingen afvalstort en zwervuul)	2	2	1	2	2	2	2	3	H
	stookoverlast/illegal stook/houtrook (open vuur/vuurwerk/vreugde vuren/sloopafval verbranden)	1	2	1	2	1	1	2	3	H
	handelen in strijd met de voorschriften carbid schieten	2	1	1	2	1	2	2	3	H
	bijschieten honden	1	1	1	1	1	1	1	2	L
	overlast hondenpoep	1	1	1	1	1	1	1	2	L
	handelen zonder of in strijd met vergunning plaatsing en/of uitstalling objecten op de weg (bv bouwtafels/hijskransen/containers)	2	1	1	2	1	1	2	1	L
	fout parkeren (blauwe zone zonder kaart/verloren kaart qua tijdsduur)	1	1	1	1	1	1	1	2	L
	openingstijden winkels op zon- en feestdagen	1	1	1	1	1	2	1	1	L
	illegaal achterlaten van auto's/waakjes/caravans	1	1	1	1	1	1	1	1	L
	handelen zonder of in strijd met een vergunning aanleggen in/en uitrit	2	1	1	2	1	1	1	2	L
	handelen zonder of in strijd met de exploitatievergunning	2	1	1	2	1	2	2	2	M
	handelen zonder of in strijd met de exploitatievergunning sexinrichting	2	1	1	2	1	2	2	2	M
	geluidshinder	1	1	1	2	2	1	1	2	L
	aanhangwagens en parkeermiddelen langer dan 3 dagen foutief geparkeerd	1	1	1	1	1	1	1	2	L
	illegaal crossen	2	1	1	2	1	1	2	1	L
	overtreden van voorwaarden van betogingen en onaangekondigde betogingen	1	1	1	2	2	2	2	2	M
	overtreden verbod alcohol in de openbare ruimte	1	1	1	2	1	1	1	2	L
	overtreden van samenscholingsverbod en ongeregeligheden	2	1	1	2	1	2	2	3	H
Alcoholwet	geen leidinggevende aanwezig	1	2	1	1	1	1	2	2	M
	schenken van alcohol aan minderjarigen/wederverstrekking	2	3	1	2	1	2	3	3	H
	geen / niet actuele vergunning	2	1	1	2	1	2	2	2	M
	overtreden vergunningsvoorwaarden	1	2	1	2	1	1	2	1	L
Evenementen	schenken van alcohol aan minderjarigen/wederverstrekking	2	3	1	2	1	2	3	3	H
	ontbreken van ontheffing artikel 35 (Alcoholwet)	2	1	1	2	1	1	2	2	M
	eindtijden bij evenementen	2	1	1	2	1	1	2	1	L
	geluidsvoorschriften bij evenementen	1	1	1	2	1	1	1	1	L
	wegafsluiting verkeersmaatregelen bij evenementen	2	1	1	1	1	1	2	2	M
	het niet (tijdig) melden van een meldingsplichtig evenement of te laat aanvragen van vergunningsplichtig evenement	1	1	1	1	1	2	1	3	H
	handelen zonder of in strijd met evenementenvergunning type A (klein) evenement	1	1	1	1	1	1	1	1	L
	handelen zonder of in strijd met evenementenvergunning type B (middel)	2	2	1	2	1	2	1	2	L

Risicoanalyse onderdeel BOUW

Branche	Activiteit(en)	Mogelijke overtreding(en)	Effecten							Kans	Risico = kans x effect
			veiligheid	gezondheid	duurzaamheid	leefbaarheid	financiële schade	bestuurlijke impact/schade	EFFECT SCORE		
Vergunningvrij voor bouw onder Wkb	Nieuwbouw/Verbouw	Handelen zonder of in strijd met een omgevingsvergunning activiteit bouw:	bijbehorende bouwwerken in achtererfgebied	1	1	1	1	1	1	1	M
			bijbehorende bouwwerken niet in achtererfgebied	2	1	1	2	1	2	2	M
			dakkapel in voorerfgebied	1	1	1	1	1	1	1	L
			dakkapel in achtererfgebied	1	1	1	1	1	1	1	L
			erfafscheiding in voorerfgebied	2	1	1	2	1	2	2	M
			erfafscheiding in achtererfgebied	1	1	1	1	1	1	1	L
			overige kleine bouwwerken (bv schuilstal/zecontainers)	2	1	1	2	1	2	2	M
Bouwmelding (GK 1)	Nieuwbouw/Verbouw	Handelen zonder OPA(Ruimt...-bouwmelding):	bouwen algemeen zonder ruimtelijke omgevingsplanvergunning	1	2	1	2	1	2	2	M
			woning (ver)bouwen zonder melding	2	2	1	1	1	1	2	M
			bedrijfspand (ver)bouwen zonder melding (vergunning)	2	2	1	1	1	1	2	M
			overig bouwwerk (ver)bouwen zonder melding (vergunning)	1	1	1	1	1	1	1	L
			draagconstructie niet cf vergunning /melding	2	1	2	1	1	1	2	M
			brandveiligheidsaspecten niet cf vergunning	1	1	1	1	1	1	2	M
			gezondheidsaspecten (bv ventilatie, daglicht) niet cf vergunning	2	2	1	1	1	1	2	M
			bruikbaarheidsaspecten (bv afmetingen ruimtes) niet cf vergunning	1	1	1	1	1	1	1	L
			energiezuinigheidsaspecten (bv isolatie, installatie) niet cf vergunning	1	1	1	1	1	1	1	L
			afwijking indeling, gevels en/of materiaalgebruik (opa)	1	1	1	2	1	1	1	L
			positie bouwwerk niet cf vergunning (opa)	1	1	1	2	1	1	1	L
			onjuiste peilhoogte	1	1	1	2	1	1	1	L
			onjuist aansluiten riolering	1	2	1	2	1	1	2	M
			stalling bouw materiaal in strijd met afspraken	2	1	1	1	1	1	2	L
	Bestaande bouw	In gebruik hebben van een gebouw in strijd met eisen Bouwbesluit / BBL:	route bouwverkeer in strijd met afspraken	2	1	1	1	1	1	2	L
			niet voldoen aan vergunningvoorwaarden	2	1	1	2	1	2	2	L
			verpauperde panden, draagconstructie niet akkoord	1	1	2	1	1	2	1	H
			brandveiligheidsaspecten niet akkoord	1	1	1	2	1	1	2	M
			gezondheidsaspecten (bv ventilatie, daglicht) niet akkoord	2	2	1	1	1	1	2	L
			bruikbaarheidsaspecten (bv afmetingen ruimtes) niet akkoord	1	1	1	1	1	1	1	L
			energiezuinigheidsaspecten (bv isolatie, installatie) niet akkoord	1	1	2	1	1	1	2	L
			splitsten van panden tbv toevoegen extra woning(en)	2	2	1	2	2	2	2	M
			verpauperde panden (achterstallig onderhoud), draagconstructie akkoord	2	1	2	1	1	2	2	M
			overschrijding toegestane m² bebouwde oppervlakte	1	1	1	1	1	1	2	L
	Slopen	Handelen zonder of in strijd met sloopmelding:	met asbest voor particulieren (5 dagen)	1	2	1	2	1	1	2	L
			zonder asbest (28 dagen)	2	1	1	2	1	1	2	L
GK 2-3	Nieuwbouw/verbouw	Handelen zonder omgevingsvergunning activiteit bouw:	woongebouw (ver)bouwen zonder vergunning	1	2	2	1	1	2	1	H
			onderwijs/gezondheidszorggebouw (ver)bouwen zonder vergunning	1	2	2	1	1	2	1	M
			openbaar gebouw (ver)bouwen zonder vergunning	1	2	2	1	1	2	1	M
			overig bouwwerk (ver)bouwen zonder vergunning	1	2	2	1	1	2	1	H
			draagconstructie niet cf vergunning	1	1	1	1	1	2	1	H
			brandveiligheidsaspecten niet cf vergunning	1	1	1	1	1	2	1	M
			gezondheidsaspecten (bv ventilatie, daglicht) niet cf vergunning	1	2	2	1	1	1	2	M
			bruikbaarheidsaspecten (bv afmetingen ruimtes) niet cf vergunning	1	1	1	1	1	1	1	L
			energiezuinigheidsaspecten (bv isolatie, installatie) niet cf vergunning	1	1	2	2	1	1	1	L
			afwijking indeling, gevels en/of materiaalgebruik	1	1	1	2	1	1	1	L
			positie bouwwerk niet cf vergunning	1	1	1	2	1	1	1	L
			onjuiste peilhoogte	1	1	1	2	1	1	1	L
			onjuist aansluiten riolering	1	2	1	2	1	1	2	L
			stalling bouw materiaal in strijd met afspraken	2	1	1	1	1	1	2	L
	Bestaande bouw	In gebruik hebben van een gebouw in strijd met eisen Bouwbesluit / BBL:	route bouwverkeer in strijd met afspraken	2	1	1	1	1	1	2	L
			niet voldoen aan vergunningvoorwaarden	2	1	1	2	1	2	2	M
			verpauperde panden, draagconstructie niet akkoord	1	1	2	1	1	2	1	H
			brandveiligheidsaspecten niet akkoord	1	1	1	1	1	2	1	H
			gezondheidsaspecten (bv ventilatie, daglicht) niet akkoord	2	2	1	1	1	1	2	M
			bruikbaarheidsaspecten (bv afmetingen ruimtes) niet akkoord	1	1	1	1	1	1	1	L
			energiezuinigheidsaspecten (bv isolatie, installatie) niet akkoord	1	1	2	2	1	1	1	L
			splitsten van panden tbv toevoegen extra woning(en)	1	2	1	2	2	2	1	H
			verpauperde panden (achterstallig onderhoud), constructie akkoord	2	2	2	1	2	2	2	M
			ingebruikname zonder melding brandveilig gebruik	2	1	1	1	1	2	2	M
			overschrijding toegestane m² bebouwde oppervlakte	1	1	1	2	1	1	1	L
	Slopen	Handelen zonder of in strijd met sloopmelding:									
			zonder asbest (28 dagen)	2	1	1	2	1	1	2	L

Bijlage 7 Verordening uitvoering en handhaving omgevingsrecht Westerwolde 2025

Intitulé

Verordening uitvoering en handhaving omgevingsrecht gemeente Westerwolde 2025

De raad van de gemeente Westerwolde;

Gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 11 maart 2025;

Gelet op de artikelen 18.20, derde lid, en 18.23, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet en artikel 149 van de Gemeentewet;

Besluit

Vast te stellen de volgende verordening:

Verordening uitvoering en handhaving omgevingsrecht gemeente Westerwolde 2025

Artikel 1. Definities

In deze verordening en daarop berustende bepalingen wordt onder betrokken wetten verstaan: Omgevingswet en Wet milieubeheer, voor zover paragraaf 18.3.3 van de Omgevingswet van overeenkomstige toepassing is verklaard.

Artikel 2. Reikwijdte

Deze verordening is van toepassing op de uitvoering en handhaving van de betrokken wetten door of in opdracht van burgemeester en wethouders.

Artikel 3. Betrokkenheid van de raad

De raad ziet toe op de hoofdlijnen van het door burgemeester en wethouders gevoerde beleid voor de kwaliteit van de uitvoering en handhaving van de betrokken wetten.

Artikel 4. Kwaliteitsdoelen

1. Burgemeester en wethouders beoordelen de kwaliteit van de uitvoering en handhaving van de betrokken wetten in het licht van daarvoor door hen gestelde doelen in de uitvoerings- en handhavingsstrategie.
2. De doelen in de uitvoerings- en handhavingsstrategie voor de betrokken wetten hebben in ieder geval betrekking op:
 - a. de dienstverlening;
 - b. de uitvoeringskwaliteit van diensten en producten;
 - c. de financiën;

Artikel 5. Kwaliteitsborging

1. Op de uitvoering en handhaving van de betrokken wetten door of in opdracht van burgemeester en wethouders zijn de actuele kwaliteitscriteria van toepassing die in landelijke samenwerking tussen bevoegde gezagen ontwikkeld en beschikbaar gesteld zijn inzake de beschikbaarheid en de deskundigheid van organisaties die met de kwaliteit van de uitvoering en handhaving van de betrokken wetten zijn belast.
2. Over de naleving van de kwaliteitscriteria doen burgemeester en wethouders jaarlijks mededeling aan de raad.
3. Voor zover de kwaliteitscriteria niet zijn of konden worden nageleefd, doen burgemeester en wethouders daarvan gemotiveerd opgave.

Artikel 6. Inwerkingtreding en citeertitel

1. Deze verordening treedt in werking op 23 april 2025.
2. Deze verordening wordt aangehaald als: Verordening uitvoering en handhaving omgevingsrecht Westerwolde 2025.

Algemeen

Deze verordening regelt de kwaliteit van de uitvoering en handhaving van het omgevingsrecht door en in opdracht van burgemeester en wethouders.

Achtergrond en aanleiding

In 2015 kwamen de VNG en het IPO met een uniforme modelverordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht. Deze uniforme modelverordening werd opgesteld omdat gemeenten, provincies en de gemeenschappelijke diensten die in hun opdracht werken, zich voor een gezamenlijke opgave gesteld zagen. De opgave was om in landelijk verband de kwaliteit van de uitvoering en handhaving te bevorderen, te borgen en te beoordelen bij de gedeelde zorg voor een gezonde en veilige fysieke leefomgeving (zie VNG ledenbrief Lbr. 15/055 van 7 juli 2015).

De grondslag van deze verordening werd destijds opgenomen in de artikelen 5.4 en 5.5 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo). Sindsdien zijn de kwaliteitscriteria 2.1, 2.2, 2.3

en 3.0 ontwikkeld en beschikbaar gesteld in brede samenwerking tussen bevoegde gezagen. Het uitgangspunt voor de kwaliteitsbevordering is per 1 januari 2025 de in landelijke samenwerking opgestelde set kwaliteitscriteria 3.0. Deze kwaliteitscriteria kunnen in de toekomst op basis van technische en maatschappelijke ontwikkelingen met betrokken partijen in landelijke afstemming worden aangepast.

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet (hierna: Ow) vervalt de Wabo als grondslag voor de verordening. De Verordening uitvoering en handhaving (omgevingsrecht) heeft de artikelen 18.20 en 18.23 van de Ow als grondslag en is om die reden opnieuw vastgesteld. De hierbij door de raad vast te stellen verordening volgt de Model Verordening uitvoering en handhaving (omgevingsrecht), die voor gemeenten en provincies gelijklopend door de VNG en het IPO is opgesteld.

Reikwijdte: een brede verantwoordelijkheid voor kwaliteit

Deze verordening gaat uit van een brede verantwoordelijkheid van gemeenten en provincies voor kwaliteit. Dat wil zeggen dat als vertrekpunt wordt genomen dat alle uitvoerings- en handhavingstaken van burgemeester en wethouders op grond van de Ow, onderwerp van de verordening vormen. Het gaat dan om thuishaken, die burgemeester en wethouders “in eigen huis” verrichten, de basistaken die krachtens artikel 18.22 van de Ow in opdracht van burgemeester en wethouders door omgevingsdiensten worden verricht en de taken, die burgemeester en wethouders naast de basistaken aanvullend hebben belegd bij de omgevingsdienst.

Deze verordening stelt regels die voor alle gemeenten en provincies gelijk zijn. In alle gevallen zullen burgemeester en wethouders beleid moeten voeren over de kwaliteit (zie ook artikel 3). Dit beleid komt tot uitdrukking in de uitvoerings- en handavingsstrategie, bedoeld in artikel 13.5 van het Omgevingsbesluit. Deze verordening regelt waarover de doelen van dit beleid ten minste moeten gaan. Deze verordening regelt bovendien dat de verrichtingen van de gemeentelijke organisaties en de omgevingsdiensten, waar het de uitvoerings- en handhavingstaken betreft, in het licht van die doelen worden beoordeeld. Tot slot regelt de verordening dat de raad, in het kader van het horizontale toezicht, inhoudelijk debat voert over de hoofdlijnen van het meerjarige kwaliteitsbeleid dat burgemeester en wethouders voeren.

Samenhang met andere domeinen

Onderwerpen die tot het bereik van de verordening behoren, kunnen onderdeel blijven uitmaken van andere thema's dan die van de fysieke leefomgeving alleen. De verordening belemmert bijvoorbeeld niet dat onderwerpen met betrekking tot fysieke veiligheid ook aan de orde kunnen komen in beoordelingen of rapportages op andere domeinen. Zoals bij de openbare orde en veiligheid binnen gemeenten, waar raakvlakken bestaan tussen bijvoorbeeld de Ow en de Alcoholverordening, de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur en andere bijzondere wetten.

De uniforme regeling van de verordening betekent ook dat voor bijvoorbeeld de taken op grond van artikel 18.22, tweede lid, van de Ow geen specifieke, aanvullende eisen worden gesteld. Ook hier is het relevante kader breder dan de Ow alleen en vindt taakuitoefening plaats in samenwerking met andere bevoegde gezagen. De basis van de kwaliteitscriteria blijven ook hier de afspraken die in het kader van het Programma Uitvoering met Ambitie (PUMA) zijn gemaakt. De criteria voor de omgevingsdiensten met taken, bedoeld in artikel 18.22, tweede lid, van de Ow, zijn in Nederland hetzelfde. In afstemming met de andere bevoegde gezagen kunnen aanvullende afspraken gemaakt worden.

Hoofdlijnen van de verordening

De verordening vormt het kader voor de kwaliteit van de uitvoerings- en handhavingstaken op het terrein van de Ow door de gemeente en in opdracht daarvan handelende (omgevings)diensten. De verordening drukt commitment uit van de raad aan kwaliteit.

De verordening verbindt daarmee inhoudelijke ambities voor kwaliteit aan bestaande, deels in ontwikkeling zijnde, andere kaders die door procedurele of inhoudelijke normering van uitvoering en handhaving bijdragen aan deze kwaliteit. Denk bijvoorbeeld aan de Gemeentewet, de Provinciewet, de Ow, de Wet milieubeheer (hierna: Wm), de Algemene wet bestuursrecht en de Wet gemeenschappelijke regelingen (hierna: Wgr). Bij ontwikkeling en bekendmaking van de kwaliteitscriteria worden deze kaders ook betrokken.

Van deze kaders is de Ow en daarop gebaseerde regelgeving wellicht de belangrijkste. Zo bevat artikel 13.5 e.v. van het Omgevingsbesluit procedurele regels voor het uitvoerings- en handavingsbeleid en de vergunningverlening door het bevoegd gezag. Dit houdt in dat burgemeester en wethouders verplicht zijn tot het stellen van doelen, het identificeren van activiteiten ter uitvoering daarvan, de inrichting van de uitvoeringsorganisatie, het monitoren en het rapporteren daarover.

In de praktijk zijn bovendien verschillende kaders gebruikelijk voor het beoordelen van de kwaliteit door de omgevingsdienst (respectievelijk de eigen diensten), door burgemeester en wethouders en tot slot

door de raad. Vertrekpunt zijn de actuele kwaliteitscriteria (waarvan de toepassing is verankerd in artikel 5, zie de toelichting aldaar) en andere standaarden en methoden die door het bevoegde gezag al veel worden gehanteerd. Deze zijn ontwikkeld en worden verder ontwikkeld met als doel de kwaliteit van uitvoerings- en handhavingstaken te waarborgen en te bevorderen.

Of deze kaders gerealiseerd zijn en hoe deze bijdragen aan de kwaliteit van de uitvoering- en handhavingstaken, moet jaarlijks worden beoordeeld door burgemeester en wethouders. Hiervoor is input nodig van de omgevingsdiensten en van de interne gemeentelijke organisatie. Burgemeester en wethouders zullen dus beoordelen "of het goed gaat" op basis van de door henzelf geformuleerde beleidsdoelen voor in ieder geval de dienstverlening, uitvoeringskwaliteit van producten en diensten of de financiën (artikel 4, tweede lid, onder a tot en met c). Daarnaast zijn ook andere doelen mogelijk. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan de veiligheid of de duurzaamheid (in de zin van natuur en een goede omgevingskwaliteit) met inbegrip van daarvoor geselecteerde indicatoren.

Uiteindelijk zullen burgemeester en wethouders hierover verantwoording afleggen aan de raad (horizontale verantwoording). De leden van de raad vormen immers ook een eigen oordeel "of het goed gaat" in het licht van de kwaliteit van de leefomgeving. De politiek-bestuurlijke overwegingen van de raad zullen betrekking hebben op de meerjarige hoofdlijnen van het beleid, niet op de organisatorische kwesties van bezetting die tot de competentie van de directeurs van de diensten behoort. Daarbij zal ook het verband gelegd kunnen worden tussen de strategische plannen en visies over de hoofdlijnen van het omgevingsbeleid binnen de gemeente, zoals vastgelegd in de omgevingsvisie. De raad oefent invloed uit op de formulering van doelen en indicatoren door burgemeester en wethouders en op de bijstelling daarvan zoals bijvoorbeeld welke informatie de raad wil terugzien in de verantwoordingsrapportages van burgemeester en wethouders. In die zin worden de kaders voor de beoordeling van de raad overgelaten aan het politieke debat.

Zo ordent de verordening de kwaliteit van uitvoering en handhaving, door de betrokken actoren met elkaar te verbinden vanuit ieders competentie:

- De organisaties werken overeenkomstig de actuele kwaliteitscriteria met betrekking tot deskundigheid en beschikbaarheid, en leggen rekenschap af aan burgemeester en wethouders die hiervoor verantwoording afleggen aan de raden en provinciale staten.
- Burgemeester en wethouders zijn, als bevoegd bestuursorgaan, belast met het stellen van beleidsdoelen voor de kwaliteit van de uitvoerings- en handhavingstaken overeenkomstig de procesregels van het Omgevingsbesluit,
- De raad oefent horizontaal toezicht uit op burgemeester en wethouders en gebruikt, waar nodig, de - krachtens de Gemeentewet en de Wgr - aan haar toekomende mogelijkheden.

Impact van deze verordening: meer dan regels alleen

Deze verordening is een blijvend kader voor het bevorderen, beoordelen en borgen van de kwaliteit van uitvoering en handhaving. Blijvende goede verrichtingen in dit kader vergen meer dan regels alleen. De kwaliteitscriteria zijn in dat kader in 2024 geactualiseerd naar een versie 3.0. Om de kwaliteitscriteria up-to-date te houden zullen deze op termijn in brede samenwerking met andere gemeenten en provincies en omgevingsdiensten geactualiseerd moeten worden. Hetzelfde geldt voor de doelen en de daarvoor gehanteerde indicatoren, die door bevoegde gezagen worden gebruikt.

Interbestuurlijke regeldruk, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Deze verordening beoogt zo veel mogelijk aan te sluiten bij bestaande rapportage- en informatiestromen, op basis van afdelingen 13.2 en 13.3 van het Omgevingsbesluit en de organieke wetgeving (Gemeentewet, Provinciewet en Wgr). De verordening introduceert geen nieuwe rapportageverplichtingen, maar vereist wel extra input voor bestaande rapportages. Een goede, tijdige en transparante uitvoering van de bestaande verplichtingen faciliteert ieders rol in de kwaliteitsketen. De verordening is vanuit deze bestaande competentieverdeling gericht op horizontaal toezicht. Van regeldruk voor burgers en bedrijven is geen sprake.

Artikelsgewijs

Enkel die bepalingen die verdere toelichting behoeven, worden hieronder nader toegelicht.

Artikel 1. Definities

In dit artikel zijn geen begrippen opgenomen die al zijn gedefinieerd in de Ow.

Als betrokken wetten worden aangemerkt de Ow zelf, en de Wm, voor zover bij of krachtens die wetten is bepaald dat paragraaf 18.3.3 van de Ow van overeenkomstige toepassing is. Dat de Wm van toepassing is, is bepaald in artikel 18.1a van de Wm. Op de uitvoering of handhaving van een geheel andere wet, zoals bijvoorbeeld de Alcoholwet, is deze verordening niet van toepassing (wat onverlet laat dat over overlappende onderwerpen elders wordt gerapporteerd, zie het algemeen deel van de toelichting). Het

begrip omgevingsdienst is niet apart gedefinieerd omdat hiervoor is aangesloten bij de omgevingsdiensten waarvan melding wordt gemaakt in artikel 18.21 van de Ow.

Artikel 2. Reikwijdte

De reikwijdte van de verordening heeft een inhoudelijke afbakening en een afbakening naar bevoegd gezag. Ten eerste moet het gaan om de uitvoering of handhaving van de betrokken wetten. De terminologie "uitvoering en handhaving" duidt op de uitvoerings- en handhavingstaak, bedoeld in artikel 18.20 van de Ow. "Uitvoering en handhaving" betekent dan vergunningverlening, toezicht en handhaving. Dat wil zeggen alle taken tot uitvoering of handhaving van de Ow en van de Wm, voor zover dat in die wet is bepaald. Zie daarover de toelichting bij artikel 1. Ten tweede moet het gaan om de uitvoering of handhaving door of in opdracht van burgemeester en wethouders. De verordening is dus van toepassing als het gaat om de uitvoering van de betrokken wetten door burgemeester en wethouders zelf of, in opdracht van burgemeester en wethouders door een omgevingsdienst of een private partij (maar vanwege burgemeester en wethouders). Uitvoering van de Ow of de Wm door andere bevoegde gezagen, zoals het provinciebestuur en andere gemeentebesturen die hun verordeningen op basis van hetzelfde model vaststellen, het waterschapsbestuur of de minister van Infrastructuur en Waterstaat of de minister van Economische Zaken en Klimaat, valt buiten het bereik van deze verordening. Waar hier wordt gesproken over de uitvoering of handhaving van taken door of in opdracht van het bevoegd gezag wordt bedoeld op de uitvoering door gemeentelijke diensten en regionale uitvoeringsdiensten.

Artikel 3. Betrokkenheid van de raad

Dit artikel is van belang voor de rolverdeling tussen de raad en burgemeester en wethouders. Ingevolge de systematiek van afdelingen 13.2 en 13.3 van het Omgevingsbesluit, is de jaarlijkse beoordeling van en rapportage over kwaliteit een taak voor het bevoegd gezag. Dat wil zeggen: burgemeester en wethouders. Bezien vanuit de Gemeentewet, is kaderstelling juist de taak van de raad.

De kaderstellende rol krijgt allereerst gestalte door de vaststelling van deze verordening als geheel. Daarnaast is het echter, gelet op de samenhang met afdelingen 13.2 en 13.3 van het Omgevingsbesluit, van belang uitdrukking te geven aan het feit dat de raad vooral vanuit de hoofdlijnen betrokken zijn bij het beleid en zullen toezien op de continuïteit van de kwaliteit over meerdere jaren.

Het horizontale toezicht door de raad op het (regionale) uitvoerings- en handhavingsbeleid door burgemeester en wethouders, zal daarom plaatsvinden in het licht van het strategische beleid dat op hoofdlijnen wordt gevoerd voor de fysieke leefomgeving, zoals omgevingsvisies, milieubeleidsplannen en structuurvisies.

Artikel 3 richt zich tot de raad. Indirect is het artikel eveneens van belang voor burgemeester en wethouders, en de omgevingsdiensten die in hun opdracht werken, omdat de rol van de raad zich juist bij de meerjarenprogrammering en hoofdlijnen laat gelden. Voor het waarmaken van deze rol, beschikt de raad reeds over de mogelijkheden die de organieke wetgeving biedt en de kaders die op strategisch niveau voor de fysieke leefomgeving in plannen en visies zijn vastgelegd.

Om deze rol waar te kunnen maken is het vanzelfsprekend van belang dat burgemeester en wethouders de raad daartoe door tijdige informatieverstrekking in staat stellen. Dat daarvoor eveneens informatie van de omgevingsdienst van belang kan zijn, spreekt voor zich en is op grond van de Wgr en de opdrachten aan de omgevingsdiensten voldoende gewaarborgd.

Artikel 4. Kwaliteitsdoelen

Afdelingen 13.2 en 13.2 van het Omgevingsbesluit verplichten het bevoegd gezag om beleid te formuleren voor de kwaliteit van de uitoefening van de uitvoerings- en handhavingstaken. Er is dan sprake van een uitvoeringsbeleid en handhavingsbeleid, waarover onderlinge afstemming plaats dient te vinden tussen de bevoegde gezagen op het niveau van de omgevingsdienst. Welk beleid moet worden geformuleerd laat het Omgevingsbesluit inhoudelijk open. Dit artikel strekt ertoe een inhoudelijke ambitie te geven aan de procesverplichting om kwaliteitsbeleid te vormen.

Ten eerste door voor te schrijven dat burgemeester en wethouders naar de kwaliteit van de uitvoering en handhaving kijken in het licht van het geformuleerde (regionale) beleid, waarbij de doelen van dat beleid betrekking moeten hebben op een aantal voorgeschreven inhoudelijke thema's. Het gaat er daarbij telkens om die doelen te zien, niet vanuit elke mogelijke factor die daaraan kan bijdragen, maar vanuit het perspectief van de prestaties en kwaliteit van de uitvoering van de eigen organisaties. Het gaat dan in ieder geval om dienstverlening, uitvoeringskwaliteit van producten en diensten en financiën.

Er is voor gekozen in deze verordening geen voorschriften te geven over de te gebruiken indicatoren. Dat is in de eerste plaats een taak voor de bevoegde gezagen, die daarmee in de praktijk al ruime ervaring hebben.

Artikel 5. Kwaliteitsborging

Dit artikel geeft een verankering aan de kwaliteitscriteria 3.0 en de opvolgers daarvan. De kwaliteitscriteria worden door bevoegde gezagen in brede samenwerking opgesteld. De kwaliteitscriteria hebben betrekking op de deskundigheid van de uitvoerende en handhavende organisaties. De meest actuele versie van de kwaliteitscriteria worden door de VNG en het IPO (en andere organisaties) bekendgemaakt. Op het moment van vaststellen van deze verordening is de meest actuele set (kwaliteitscriteria 3.0 in gaande 1 januari 2025) te vinden op: [Externe link:Kwaliteitscriteria vergunningverlening, toezicht en handhaving](#). Vanwege de verdere ontwikkeling van de kwaliteitscriteria wordt dynamisch verwezen. Bij een volgende versie van de kwaliteitscriteria hoeft de verordening niet te worden aangepast.

Artikel 5 strekt ertoe te regelen dat van die kwaliteitscriteria voor de uitvoering van uitvoerings- en handhavingstaken in de praktijk gebruik gemaakt wordt. Het gaat immers om kwaliteitscriteria waaraan zorgvuldig en met grote deskundigheid is gewerkt door de betrokken bevoegde gezagen. Van belang is dat deze kwaliteitscriteria relevante input leveren voor de kwaliteit. Dat geeft vanzelfsprekend geen garantie dat de doelen die door burgemeester en wethouders zijn gesteld op grond van artikel 4 ook zonder meer in alle gevallen worden gehaald. Het bereiken van deze doelen zal immers niet alleen afhankelijk zijn van de goede verrichtingen van de uitvoerende organisaties. Van de naleving van de kwaliteitscriteria zal daarom jaarlijks mededeling gedaan moeten worden aan de raad. Het gaat hier om een belangrijke inhoudelijke mededelingsplicht die kan worden meegenomen in bestaande jaarlijkse rapportages, in de op grond van afdelingen 13.2 en 13.3 van het Omgevingsbesluit op te stellen documenten.

Omgekeerd wil het evenmin zeggen dat, als de kwaliteitscriteria (nog) niet in alle relevante taken worden toegepast, dat de kwaliteit per definitie te wensen zal overlaten. In dit geval zal echter wel gemotiveerd moeten worden waarom de kwaliteitscriteria niet toegepast zijn, of konden worden, en hoe wel voor de gestelde kwaliteit wordt gezorgd. De kwaliteitscriteria zijn derhalve een cruciaal richtsnoer waarvoor, op grond van het derde lid, geldt: pas toe of leg uit, “comply or explain”.

Artikel 6. Inwerkingtreding en citeertitel

Dit artikel regelt de inwerkingtreding van de verordening. Overgangsrecht is niet nodig gelet op de aard van de gestelde regels.

Bijlage 8 Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO)

Op de volgende pagina's is het rapport Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO) in zijn geheel opgenomen.

Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO)

12 oktober 2022

HOOFDSTUK 1 Inleiding

1.1 Aanleiding en achtergrond

De Omgevingswet is gericht op het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Deze wet heeft daarbij oog voor de duurzame ontwikkeling, bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu. De wet is ook gericht op de intrinsieke waarde van de natuur, en op het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.

Met de Omgevingswet is (nagenoeg) alle voorheen bestaande wet- en regelgeving die ter bescherming van de fysieke leefomgeving dient, gemoderniseerd en gebundeld. Het gaat om een stelselherziening waarmee zowel integratie als vereenvoudiging van het omgevingsrecht is beoogd.

Dat is een grote hoeveelheid regels en voorschriften. Het omgevingsrecht is niet alleen neergelegd in de Omgevingswet, maar ook in de bijbehorende uitvoeringsregelgeving: het Omgevingsbesluit (Ob), het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), het Besluit bouwen leefomgeving (Bbl) en de Omgevingsregeling (Or). Daarnaast maken ook Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen regels en voorschriften in het omgevingsrecht. Een groot aantal bestuursorganen en 29 regionale omgevingsdiensten zijn met de uitvoering van die regels belast. Die bestuursorganen en omgevingsdiensten, de politie, de bijzondere opsporingsdiensten, de inspectie leefomgeving en transport (ILT), gemeenten, provincies, waterschappen, en het Openbaar Ministerie zijn met de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving belast. Tezamen vormen zij de handhavingspartners.

De Omgevingswet gaat uit van vertrouwen. Bij vertrouwen hoort het nemen van verantwoordelijkheid. De overheid wil erop kunnen vertrouwen dat burgers en bedrijven zich houden aan de voor hen geldende regels. Burgers en bedrijven mogen erop vertrouwen dat de overheid degenen aanspreekt die de regels overtreden. Dat draagt bij aan een gelijk speelveld en doet recht aan het rechtsgevoel van de samenleving. Handhaving is dan ook één van de instrumenten waarmee de overheid het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit nastreeft. Handhaving is een essentieel element van de werking van de rechtsstaat.

Om effectief te kunnen handhaven, moeten de handhavingspartners intensief en loyaal samenwerken. Dat geldt voor de bestuurlijke overheden onderling, voor de instanties binnen de strafrechtssketen en, omdat vrijwel alle omgevingsrechtelijke regels zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk worden gehandhaafd, bovenal voor de bestuurlijke organen en instanties enerzijds en het Openbaar Ministerie en andere strafrechtelijke instanties anderzijds.

Afstemming en samenwerking tussen bestuur en justitie zijn ook noodzakelijk omdat niet alleen via het strafrecht (strafrechter of OM) een straf kan worden opgelegd, maar in toenemende mate ook het bestuur overtredingen kan bestraffen met een bestuurlijke boete. Afstemming en samenwerking tussen bestuur en justitie zijn bovendien in talloze wettelijke bepalingen voorgeschreven.

Het gaat daarbij niet alleen om de Omgevingswet en de Algemene wet bestuursrecht, maar ook om het Wetboek van Strafvordering en de Wet op de economische delicten.

De inwerkingtreding van de Omgevingswet is de aanleiding voor het vaststellen van de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO). De LHSO heeft een breder werkingsbereik dan zijn voorganger, de Landelijke handhavingsstrategie (LHS) uit 2014. Een deel van de taken, het basistakenpakket, moet worden uitgevoerd door de regionale omgevingsdiensten. Voor die basistaken moeten de bestuursorganen die in een omgevingsdienst deelnemen gezamenlijk een uniforme handhavingsstrategie vaststellen.

Die strategie moet zo nodig worden afgestemd met de instanties belast met de strafrechtelijke handhaving. Het Omgevingsbesluit stelt eisen aan de kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). De decentrale bestuursorganen stellen op basis daarvan kwaliteitscriteria vast voor het VTH-beleid.

De LHSO is daarvan een belangrijk onderdeel. De decentrale bestuursorganen stellen op basis van deze eisen een uitvoerings- en handhavingsstrategie vast. Deze twee strategieën vormen in feite het uitvoerings- en handhavingsbeleid. Het is noodzakelijk dat hierin ook het handhavingsbeleid wordt opgenomen, bij voorkeur wordt er hier de LHSO voor gebruikt. Voor de omgevingsdiensten is het verplicht om, voor dit onderdeel, aan te sluiten bij de LHS en zijn opvolgers; nu dus de LHSO.3

1.2 Doelstelling en werkingssfeer

De overheid is verantwoordelijk voor het handhaven van het omgevingsrecht. Voor het bestuur geldt (bij herstelsancties) de zogenoemde beginselplicht tot handhaving. Het Openbaar Ministerie is belast met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. De kwaliteitseisen die het Unierecht aan nationale handhaving stelt – handhaving moet doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn –, gelden door de toenemende invloed van het Unierecht op het omgevingsrecht voor een steeds groter deel van het omgevingsrecht en worden in de LHSO dan ook als uitgangspunt genomen.

Wanneer regels worden overtreden – en het vertrouwen daardoor wordt geschaad –, is een passende interventie geboden. Welke interventie passend is, hangt af van de aard, zwaarte, oorzaken en gevolgen van de overtreding en van het verwachte effect van de interventie. Het gedrag van de overtreder speelt vooral bij bestraffende interventies ook een belangrijke rol.

Uit een oogpunt van rechtsgelijkheid behoren interventies in vergelijkbare situaties op eenzelfde wijze te worden toegepast. Intervenieren is daarbij breder dan het opleggen van sancties; ook aanspreken, waarschuwen en informeren kunnen in een concreet geval passende interventies zijn. De LHSO biedt een afwegingsinstrument om in concrete gevallen afgestemd, eenduidig, effectief en evenredig te kunnen intervenieren.

De LHSO dient als hulpmiddel voor een effectieve en rechtmatige handhaving.

Brede toepasselijkheid; werkingssfeer ook naast de verplichte basistaken mogelijk

De LHSO heeft betrekking op de Omgevingswet en de daarop gebaseerde regels. Ze is bedoeld als instrument voor de organisaties belast met de handhaving daarvan. Toepassing van de LHSO leidt tot afgestemd en effectief bestuursrechtelijk en/of strafrechtelijk optreden. Daarom is de LHSO met de daarin neergelegde visie, uitgangspunten en richtsnoeren, breed toepasbaar. De LHSO kan dan ook door bestuursorganen worden vastgesteld voor andere taken dan de verplichte basistaken. Ook zou de LHSO kunnen worden toegepast door andere bestuursorganen. De uiteindelijke werkingssfeer hangt dus af van de mate waarin bestuursorganen de LHSO toepassen en in hun handhavingsbeleid overnemen.

Alle bij de LHSO betrokken handhavingspartners hebben de wens en zien de verplichting om te komen tot integrale en effectieve handhaving op het geheel van ordeningswetgeving, en het omgevingsrecht in het bijzonder. De noodzaak ligt besloten in de wijze waarop de Europese en Nederlandse wetgever toezicht en opsporing en handhaving hebben geregeld. De noodzaak komt ook naar voren uit een reeks onderzoeksrapporten. De LHSO is de tussen de handhavingspartners afgestemde strategie om tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving af te wegen.

Met de vaststelling van de LHSO door het Bestuurlijk Omgevingsberaad (BOB) vervalt de landelijke handhavings- strategie van 4 juni 2014. De LHSO zal vijf jaar na de vast- stelling op initiatief van het Interprovinciaal overleg worden geëvalueerd.

1.3 Opzet van dit document

Het grote bereik van de Omgevingswet brengt mee dat de LHSO een brede reikwijdte heeft. Er is daarom gekozen voor de volgende opzet. In hoofdstuk 2 worden de uitgangspunten en beginselen voor de handhaving van het omgevingsrecht uiteengezet, waaronder die voor de noodzakelijk samenwerking tussen de handhavingspartners. Die beginselen en uitgangspunten spelen een belangrijke rol bij de wijze waarop de passende interventie wordt gekozen. De algemene strategie hiervoor is te vinden in hoofdstuk 3 (visie) en hoofdstuk 4 (stappenplan). In hoofdstuk 5 worden de randvoorwaarden en processtappen voor het werken met de LHSO gegeven. In aanvulling op de LHSO kunnen er handhavings- of sanctiestrategieën zijn voor specifieke deelterreinen van het omgevingsrecht vergelijkbaar met de aanvulling voor Seveso- overtredingen (Brzo) uit 2012.

Landelijke handhavingsstrategie (algemeen/basis)

De handhavingsstrategie bestaat inhoudelijk uit een visie op de handhaving, een beschrijving van de keuzes tussen interventies, de processtappen om – in het licht van de uitgangspunten en beginselen – in een concreet geval tot de juiste keuze voor een passende interventie te komen en de beslispunten voor het bevoegd gezag. De landelijke VTH kwaliteitscriteria⁴ vereisen voor het basistakenpakket een uniforme handhavingsstrategie op het niveau van de regio; door het overnemen van de landelijke handhavingsstrategie kan aan deze verplichting van met name de deelnemers aan een Omgevingsdienst

worden voldaan. De handhavingsstrategie in hoofdstuk 3 ziet dan ook primair op de basistaken, waarvoor het vaststellen van een uniforme handhavingsstrategie op het niveau van de omgevingsdienst voor met name de deelnemers aan een Omgevingsdienst wettelijk verplicht is, maar kan ook worden vastgesteld voor en toegepast bij de uitvoering en handhaving van de niet-basistaken. De LHSO kan op deze manier worden gebruikt voor (veel) meer delen van of zelfs het gehele omgevingsrecht. Dat heeft als voordeel dat ook handhavingspartners zoals de politie en bijzondere toezicht- en opsporingsinstanties er meer mee zouden kunnen gaan werken.

Keuzemodules niet-basistakenpakket: keuzestrategieën

Vanwege de breedte van het omgevingsrecht is de handhavingsstrategie naar zijn aard algemeen. De keuze van bestuursorganen om de LHSO ook vast te stellen voor handhaving buiten de verplichte basistaken kan verder worden ondersteund met een aantal modules waarin bouwstenen en modellen zijn opgenomen voor specifieke deelterreinen van het omgevingsrecht buiten dat basistakenpakket. Te denken valt aan bouwregels en erfgoedregels, vanwege de daarvoor bestaande bestuurlijke boetebevoegdheden, maar het is denkbaar dat in de loop van de komende tijd andere modules worden toegevoegd die geschikt zijn voor een landelijke benadering.⁵ Deze domeinspecifieke strategieën kan het bevoegd gezag (het OM daaronder begrepen) naar keuze vaststellen, al dan niet aangepast aan de lokale situatie. Ook kan het bevoegd gezag ervoor kiezen samen met het vaststellingsbesluit LHSO of in een latere aanvulling daarop eigen lokale, bovenlokale of regionale strategieën vast te stellen voor bepaalde deelterreinen naar keuze. De elektronische bekendmaking van zo'n besluit maakt deze beleidskeuze transparant.

HOOFDSTUK 2 Uitgangspunten en beginselen

Aan het Unierecht en het Nederlandse geschreven en ongeschreven recht kan een aantal uitgangspunten en beginselen worden ontleend die centraal staan bij de handhaving van het omgevingsrecht en de samenwerking tussen de handhavingspartners. Dat zijn de volgende.

2.1 Uitgangspunten

A. Veilige en gezonde fysieke leefomgeving. Handhaving door de overheid van het omgevingsrecht draagt bij aan het bereiken van de doelen van de Omgevingswet: duurzame ontwikkeling, bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu. Ook handhaving is gericht op het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving, een goede omgevingskwaliteit, ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur, en op het doelmatig beheren en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving.

B. Vertrouwen. De Omgevingswet gaat uit van vertrouwen. Bij vertrouwen hoort het nemen van verantwoordelijkheid. De overheid wil erop kunnen vertrouwen dat burgers en bedrijven zich houden aan de voor hen geldende regels. Burgers en bedrijven moeten er op kunnen vertrouwen dat de overheid degenen die regels overtreden daarop aanspreekt. Het spreekt vanzelf dat burgers en bedrijven erop kunnen vertrouwen dat de overheid ook zelf de regels naleeft. En de instanties die met de uitvoering en handhaving van het omgevingsrecht zijn belast, handelen op basis van onderling vertrouwen en respect.

C. Integraal, risico gestuurd en effectgericht. Handhaving in het omgevingsrecht is integraal (de activiteiten van de betrokken overheidsorganisaties zijn onderling afgestemd), risico gestuurd (prioritering op basis van regelmatige risico-inventarisatie om met beperkte capaciteit een zo groot mogelijke beperking van risico's te bereiken) en effectgericht (het doel is een zo groot mogelijke naleving om bij te dragen aan de doelen van de Omgevingswet). Vanzelfsprekend wordt waar nodig en/of op verzoek van handhavingspartners ook buiten vooraf gestelde prioriteiten opgetreden.

D. Onafhankelijk en professioneel. Het tot handhaving bevoegde gezag is sterk, slagkrachtig en onbevangen. Het heeft een onafhankelijke houding, is deskundig en professioneel, en handelt zonder vooringenomenheid. Handhavingsinstanties en hun medewerkers handelen consequent en vasthoudend op basis van de geldende wet- en regelgeving en de landelijke handhavingsstrategie. Het belang van sterke, slagkrachtige en onafhankelijke handhaving is groot. De handhavingsinstanties zijn daarom robuust, hebben voldoende kritische massa en beschikken over de benodigde professionele afstand tot het politiek-bestuurlijke gezag. Ook is het belangrijk dat er ruimte is voor medewerkers om hun professionele mening naar voren te brengen. Alle bevoegde bestuursorganen en handhavingsorganisaties dragen hier aan bij. Indien en voor zover omgevingsdiensten met de uitvoering van handhavings-taken op grond van de Omgevingswet zijn belast, verstrekken de bevoegde bestuursorganen deze diensten een duidelijke opdracht en een ruim mandaat om die opdracht op professionele wijze uit te kunnen voeren.

E. Loyale samenwerking. Met het oog op effectieve handhaving werken de met handhaving belaste bestuurlijke, politieke en justitiële autoriteiten loyaal met elkaar samen, hebben ze regelmatig overleg en handelen ze op basis van vertrouwen en respect. Ze wisselen waar mogelijk en noodzakelijk infor-

matie met elkaar uit en delen kennis met elkaar. Ze stemmen hun handhavingsprogramma's op elkaar af om planmatig effectief en integraal te handhaven en ze stemmen hun handhavingsactiviteiten af om te komen tot passende interventies en de gekozen interventies effectief te doen zijn. Ze beseffen dat het delen van beschikbare informatie een noodzakelijke voorwaarde is voor een toereikende informatiepositie en effectieve handhaving.

De handhavingspartners voldoen zo aan de verplichtingen uit het Unierecht die zijn neergelegd in vele richtlijnen en verordeningen en worden afgeleid uit de algemene verplichting tot loyale samenwerking bij handhaving. Ook de aangifteplicht uit artikel 162 Sv en de voorlegplicht bij bestuurlijke boetes op grond van artikel 5:44 Awb zijn invulling van loyale samenwerking.

F. Adequate overlegstructuur. Effectieve handhaving gaat uit van een adequate overlegstructuur waarin de bevoegde instanties en de bij hen werkzame toezichthouders en opsporingsambtenaren elkaar op het juiste moment informeren, overleg hebben en de vereiste loyale samenwerking tot stand brengen. De LHSO gaat uit van het bestaan van deze adequate overlegstructuur op zowel zaaksniveau als op meer algemeen, strategisch en beleid vaststellend niveau, met inachtneming van organisatorische verschillen per regio. Met deze overlegstructuur wordt ook de samenwerking tussen het bestuur en de politie en het openbaar ministerie loyaal en effectief gemaakt.

G. Dienstbaar. Het tot handhaving bevoegde bestuurlijk gezag verwacht van zijn bestuurders en medewerkers dat zij handelen in het algemeen belang en dat zij zich dienstbaar opstellen en rolvast zijn richting betrokken burgers en bedrijven, verzoekers om handhaving en overtreders.

H. Transparant. Het tot handhaving bevoegde gezag is transparant over zijn afwegingen, beleid, prioriteiten, activiteiten en resultaten.

2.2 Beginselen

A. Handhaving van het omgevingsrecht is gelijkwaardig, doeltreffend, afschrikwekkend en evenredig om een goede naleving te bereiken. Het Unierecht normeert een steeds groter deel van het omgevingsrecht en in toenemend detail. Dat betekent dat de nationale handhaving aan unierechtelijke kwaliteitseisen moet voldoen. De handhaving van unierechtelijke regels dient gelijkwaardig te zijn aan die van nationale regels, en ze dient doeltreffend, afschrikwekkend en evenredig te zijn. Deze algemene, op artikel 4, derde lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie gebaseerde eisen horen daarom thuis in de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht.

Het evenredigheidsbeginsel brengt met zich dat de herstelsancties, bijvoorbeeld de hoogte van de dwangsom, evenredig zijn aan het doel ervan en dat bij bestuurlijke boetes maatwerk wordt betracht. Bij de strafrechtelijke handhaving geldt het opportuniteitsbeginsel en is het evenredigheidsbeginsel beter bekend als beginsel van proportionaliteit en subsidiariteit.

B. Beginselplicht tot handhaving. Gelet op het algemeen belang dat is gediend met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met een last onder bestuursdwang of dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken (of een handhavingstraject in gang moeten zetten dat tot het gebruiken van die bevoegdheid zal of kan leiden). Slechts onder bijzondere omstandigheden mag het bestuursorgaan weigeren dit te doen. Dit kan zich voordoen indien concreet zicht op legalisering bestaat. Voorts kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.

Het bevorderen van normconform gedrag staat bij handhaving centraal. In het omgevingsrecht is vaak herstel van de rechtmatige situatie mogelijk. Voor herstelsancties geldt de beginselplicht tot handhaven. Het overheidsoptreden is erop gericht dat eenieder zich uit eigen beweging normconform gedraagt. De beginselplicht tot handhaving biedt in veel gevallen ruimte om eerst te waarschuwen.

Een bepaald gedrag of de aard van de overtreding kan echter aanleiding zijn om niet te waarschuwen, en dan wordt normconform gedrag in beginsel afgedwongen door de inzet van steviger handhavingsinstrumenten.

Indien de geconstateerde overtreding nog voortduurt, is het handhavend optreden in ieder geval gericht op het beëindigen van de overtreding, herstel van de rechtmatige situatie (het naleven van de norm) en het voorkomen van herhaling, en bestraffing. Het bevoegd gezag beziet in voorkomende gevallen of er aanleiding is om ook een bestuurlijke boete op te leggen aan de overtreder of om in nauw overleg met het openbaar ministerie strafrechtelijk te reageren. Bestraffende sancties en herstelsancties kunnen immers naast elkaar voor dezelfde overtreding worden opgelegd. Met algemene kaders of in een concreet geval moet dan ook steeds worden bezien of er aanleiding is voor strafrechtelijke of bestuursrechtelijke bestraffing.

C. Gelijkheidsbeginsel. De overheid behoort gelijke gevallen gelijk te behandelen. Voor het bestuurlijk bevoegd gezag vloeit dat voort uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Het waarborgen van een level playing field is daarvan een onderdeel. Bij handhaving is dat van zo mogelijk nog groter belang. Dit vergt van de handhavende instanties dat zij stelselmatig en consistent handelen. Het uitgangspunt van transparantie en het gelijkheidsbeginsel betekenen dat het bestuursorgaan voorspelbaar handelt bij overtredingen. Het Openbaar Ministerie weegt bij zijn strafrechtelijke beslissingen het opportuniteitsbeginsel met het gelijkheidsbeginsel af. De werking van dat beginsel is in het strafprocesrecht niet altijd gelijk aan de werking in het bestuursrecht. Onderlinge afstemming en overleg is van groot belang om recht te doen aan zowel de bestuursrechtelijke als de strafrechtelijke invulling van het gelijkheidsbeginsel met het oog op effectieve handhaving en naleving.

D. Verdedigingsbeginsel. De persoon of onderneming die als overtreder of als klager te maken krijgt met handhavend overheidsoptreden moet in de gelegenheid worden gesteld haar of zijn zienswijzen kenbaar te maken, en daarvoor een redelijke termijn te krijgen. Bij bestuursrechtelijke handhaving heeft dit beginsel mede uitwerking gekregen in de hoorplicht van art. 4:7 en 4:8 Awb (spoedeisende gevallen uitgezonderd). In voorkomend geval betekent dit dat de verklaring van een deskundige of getuige moet kunnen worden ingebracht. Het draagvlak van de handhaving wordt versterkt door een overheid die recht doet aan de beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het verdedigingsbeginsel. Dat beginsel is ook neergelegd in tal van verdragsbepalingen (zoals artikel 6 EVRM) en in het Unierecht. In het strafrecht wordt de verdachte (onderneming) ook beschermd door zijn verdedigingsrechten.

E. Respect voor fundamentele rechten. Het spreekt vanzelf, en het staat zeker niet op de laatste plaats: respect voor fundamentele rechten. Juist bij handhaving – waar veel handelen inbreuk (kan) maken op deze rechten – is dat respect van groot belang. Er moet daarbij in het bijzonder worden gedacht aan fundamentele rechten zoals het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, het huisrecht en het zwijgrecht.

HOOFDSTUK 3 Visie op een passende interventie

De LHSO zet in op een passende interventie bij iedere overtreding. Handhavers hanteren de strategie bij iedere constatering van een overtreding en maken daarbij gebruik van de daarin aangegeven instrumenten. Dit waarborgt een effectieve en doelmatige handhaving. Het draagt bij aan passend en eenduidig optreden. Het waarborgt rechtszekerheid en rechtsgelijkheid.

Een passende interventie is een interventie die is gebaseerd op de verzamelde feiten en op een beoordeling van de aard en ernst van de overtreding en van de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd, en die zo effectief en efficiënt mogelijk leidt tot spoedig herstel van de rechtmatige toestand, verdere naleving waarborgt, herhaling voorkomt en/of straft indien dit passend of noodzakelijk is om de normadressaat tot naleving te bewegen dan wel om de norm te bevestigen (speciale en generale preventie).

Om in het omgevingsrecht tot een passende interventie te komen, zijn de volgende twee hoofdvragen leidend:

Inzake herstel

1a. Is herstel mogelijk? Zo ja, dan is in elk geval bestuursrechtelijk optreden aangewezen en is de vervolgvraag:

1b. Welke bestuursrechtelijke interventie is in dit geval het meest geschikt?

Inzake bestraffing

2a. Is er aanleiding voor bestraffing? Zo ja, dan is de vervolgvraag:

2b. Welke weg (bestuursrechtelijk of strafrechtelijk) is het meest passend?

Dit zijn twee vragen met gelijk belang. Positieve beantwoording van de één betekent niet dat beantwoording van de andere hoofdvraag achterwege zou moeten worden gelaten. De vragen zijn nevensgeschikt. Het zijn vragen die zowel door de bestuurlijke als door de strafrechtelijke handhavingpartners behoren te worden gesteld. In combinatie met het beginsel van loyale samenwerking betekent dit bijvoorbeeld ook dat het Openbaar Ministerie zich dient af te vragen of er herstel mogelijk is met bevoegdheden van de bestuurlijke handhavingpartners, en deze laatste partners of er bestraffende interventies kunnen zijn aangewezen waar het Openbaar Ministerie een taak heeft. Loyale samenwerking betekent onder meer ook dat waar mogelijk tijdig informatie wordt gewisseld om het beantwoorden van deze hoofdvragen op het juiste moment mogelijk te maken voor de ander in de handhavingssamenwerking.

Ad 1a en 1b (inzake herstel)

Centrale doelstelling van het omgevingsrecht is het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Dit betekent dat bij de handhaving van het omgevingsrecht herstel van de rechtmatige toestand altijd het eerste doel moet zijn, indien herstel uiteraard mogelijk is. Herstel wordt hier ruim opgevat: het beëindigen van de overtreding, het wegnemen of beperken van de gevolgen van de overtreding en/of het voorkomen van herhaling van de overtreding. Het aansturen op herstel ligt primair op de weg van het bestuur, dat zo nodig namelijk een herstelsanctie (last onder bestuursdwang of last onder dwangsom) kan opleggen en effectueren. Dit volgt ook uit de beginselplicht tot handhaving. Welke bestuurlijke interventie het meest passend is, hangt af van de omstandigheden van het geval, zoals de aard en ernst van de overtreding, kenmerken van de overtreder en de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd of ontstaan. De keuze vindt plaats aan de hand van het stappenplan en de interventiematrix uit hoofdstuk 4.

Ad 2a en 2b (inzake bestrafning)

In het kader van integrale handhaving moet steeds worden beoordeeld of er aanleiding is om de overtreder te bestraffen.

Redenen voor bestrafning worden ontleend aan de feiten en omstandigheden rond de overtreding, de overtreder of een combinatie daarvan. Het kan bijvoorbeeld zijn dat de overtreder al eerder in de fout is gegaan (recidive) of dat de overtreder de overtreding calculerend of welbewust heeft gepleegd. Ook de ernst van de overtreding, de wens om wederrechtelijk genoten economisch voordeel af te romen, het belang van ontmoediging, normbevestiging, individuele en algemene preventie etc. kunnen dergelijke redenen vormen.

Strafrechtelijke handhaving is vaak aangewezen bij overtreding van de regels door een bepaalde functionaris of onderneming die in ethisch opzicht of in verband met het bijzondere vertrouwen dat in haar of zijn nastreven van normconform gedrag wordt gesteld een voorbeeldrol heeft. Dit kan per geval en ook per domein verschillen en wordt beoordeeld aan de hand van het stappenplan en de toepasselijke interventiematrix alsmede aan de hand van tussen de betrokken handhavingspartners gemaakte (afgestemde) afspraken. Als herstel niet meer mogelijk is, kan geen herstelsanctie worden opgelegd. Dat kan een indicatie zijn om een bestraffende sanctie op te leggen. Zie verder hoofdstuk 4 van deze strategie. Indien in een concreet geval aanleiding bestaat voor bestrafning en het bestuursrecht voor de betrokken overtreding een bestraffende sanctie mogelijk maakt (bestuurlijke boete), moet worden bekeken welke weg in dat geval het meest passend is: de bestuursrechtelijke of de strafrechtelijke. Dit kan per geval en per domein verschillen. Het OM en het bestuur zullen hierover afspraken moeten maken. Bij deze afspraken zal in de eerste plaats rekening moeten worden gehouden met de wens van de wetgever in het betrokken domein over de verhouding tussen de bestuurlijke of strafrechtelijke bestrafning. Juist waar de wetgever bepaalde overtredingen niet uitsluitend beboetbaar heeft gesteld, maar zowel strafbaar als beboetbaar kan de wens van de wetgever over de keuze tussen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke bestrafning per domein of zelfs per (soort) overtreding uiteenlopen. Ook bij de inzet van het strafrecht is de effectiviteit in relatie tot de inzet van andere instrumenten leidend (optimum remedium in plaats van ultimum remedium). Doeltreffendheid, afschrikwekkendheid en evenredigheid zijn eisen die aan zowel de bestuursrechtelijke als de strafrechtelijke handhaving worden gesteld. Echter, het accent van deze eisen ligt bij strafrechtelijke handhaving iets anders dan bij bestuursrechtelijke handhaving.

Zo zal de doeltreffendheid bij de bestuursrechtelijke handhaving meer gewicht hebben, en afschrikwekkendheid meer bij de strafrechtelijke handhaving. De scherpere van de sancties in het strafrecht en de kracht van de strafprocesrechtelijke bevoegdheden en methoden voor waarheidsvinding onderscheiden zich van bestuursrechtelijke handhaving. Dat betekent vaak dat bestuursrechtelijke handhaving sneller en breder effect kan hebben, terwijl strafrechtelijke handhaving dieper kan en moet gaan, en mede daardoor in voorkomend wat meer tijd kan vergen. Dit zijn factoren die bij de keuze tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke bestrafning en bij de daarover te maken afspraken een rol zullen (moeten) spelen. OM, politie en andere opsporingsdiensten evenals het bestuur werken in voorkomende gevallen loyaal samen om tot een passende bestrafning te komen.

HOOFDSTUK 4 Stappenplan om te komen tot een passende interventie

Dit hoofdstuk geeft een stappenplan voor het toepassen van de visie uit hoofdstuk 3. Startpunt van het stappenplan zijn de bevindingen van het toezicht (al dan niet na een melding of aangifte): de constatering van feiten en omstandigheden en het oordeel van de toezichthouder, boa of handhaver daarover (de vaststelling dat sprake is van een overtreding). Het stappenplan is een hulpmiddel om de juiste afwegingen te maken en moet in geen geval als een rigide beslisboom worden beschouwd. De LHSO is immers vooral een afwegingsinstrument voor uitvoerders en richt zich tot hen. Aan de hand van het stappenplan, waartoe de hierna weer te geven interventiematrix behoort, kan worden gekomen tot onderling afgestemd en effectief handelen van de handhavingspartners.⁶

Het stappenplan bestaat uit de volgende vijf stappen:

Stap 1: positionering van de bevindingen in de basisinterventiematrix.

Stap 2: bepalen van de verzwarende aspecten die aanleiding kunnen geven voor een ingrijpende herstelsanctie of voor strafrechtelijk onderzoek of bestraffing.

Stap 3: optreden aan de hand van de [algemene of domeinspecifieke] interventiematrix.

Stap 4: bepalen of afstemmingsoverleg nodig is

Stap 5: vastleggen stappen en beslissingen.

Het stappenplan wordt hieronder per stap toegelicht. Het begrip 'handhaver' ziet op iedere functionaris – toezichthouder, opsporingsambtenaar, handhavingsjurist – die binnen de betrokken organisatie (een of meer onderdelen van) het stappenplan doorloopt.

4.1 Stap 1: positionering van de bevindingen in de basisinterventiematrix

De handhaver⁷ bepaalt in welk segment van de in figuur 1 opgenomen matrix (de basisinterventiematrix) hij zijn bevindingen positioneert door (1) het beoordelen van de gevolgen van de overtreding voor de fysieke leefomgeving, zoals milieu, erfgoed, natuur, water, ruimtelijke ordening, veiligheid, gezondheid e.d., en (2) het typeren van de (vermeende) overtreder.

4. Aanzienlijk en/of onomkeerbaar	A4	B4	C4	D4
3. Van belang	A3	B3	C3	D3
2. Beperkt	A2	B2	C2	D2
1. Vrijwel nihil	A1	B1	C1	D1
[gevolgen 1/ overtreder →]	A. Goedwillend	B. Onverschillig	C. Calculerend	D. Notoir/ crimineel

Figuur 1 Basisinterventiematrix voor het positioneren van de overtreding naar gevolgen en typering overtreder

Ad 1 Typering van de gevolgen voor de fysieke leefomgeving

De handhaver beoordeelt de gevolgen van de geconstateerde overtreding voor de fysieke leefomgeving als:

1. (vrijwel) nihil; of
2. beperkt; of
3. van belang; of
4. aanzienlijk en/of onomkeerbaar.

Onder gevolgen worden ook dreigende gevolgen verstaan, dat wil zeggen als de overtreding (mogelijk) leidt tot (bij categorie 3 en 4: aanmerkelijke) nadelige gevolgen van belang (of het risico daarop) voor de fysieke leefomgeving, zoals hinder, schade aan beschermde waarden (zoals milieu, natuur of erfgoed), verontreiniging, ziekten, gewonden of doden (mens, plant en dier). Ook kunnen daaronder de gevolgen van een overtreding worden verstaan die de mogelijkheden van controle beperken of onmogelijk maken, en de gevolgen of versturende effecten die de overtreding heeft of kan hebben voor het gezag van de overheid of voor het systeem van ordening- of normering van de betrokken bedrijfstak als zodanig. Bij gevolgen is sprake van een glijdende schaal en het verschilt per (type) overtreding wat de gevolgen kunnen zijn en hoe ernstig die kunnen zijn. In zijn algemeenheid gaat het bij categorie 1 en 2 om lichte overtredingen. Het onderscheid tussen gevolgen van belang (categorie 3) en aanzienlijke gevolgen (categorie 4) zit vooral in de ernst en omvang van de (dreigende) schade. Schade van enige omvang die onomkeerbaar is, wordt in beginsel ingedeeld in categorie 4.

Voor specifieke domeinen of specifieke (bijvoorbeeld veelvoorkomende) overtredingen kan de kwalificatie van de gevolgen van een geconstateerde overtreding nader worden uitgewerkt om de handhavers houvast te bieden.

De handhaver baseert zijn kwalificatie van de gevolgen op de bevindingen van het toezicht. Als duidelijk is dat de overtreding nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving heeft of kan hebben maar de precieze omgeving daarvan nog niet kan worden vastgesteld, hanteert hij als uitgangspunt dat er gevolgen van belang zijn.

Ad 2 Typering van (het gedrag van) de overtreder

De handhaver typeert de overtreder aan de hand van zijn gedrag als:

A. Goedwillend (indien de overtreder proactief is, geneigd is om de regels te volgen en/of de overtreding het gevolg is van onbedoeld handelen); of

B. Neutraal/onverschillig (indien de overtreder passief of reactief is, een houding van 'moet kunnen' heeft en/of de bevinding en de gevolgen van zijn handelen hem koud laten); of

C. Calculerend/opportunistisch (indien de overtreder wist of moest weten wat de gevolgen van de bevinding zouden zijn en die op de koop toe neemt, alleen tot

D. Normconform gedrag overgaat indien de toezichthouder daar uitdrukkelijk op wijst (of daarvoor een sanctie laat opleggen of oplegt), bewust risico('s) op overtreding neemt); of Notoir/crimineel (indien de overtreder bewust en structureel de regels overtreedt, controle bewust belemmert, criminele activiteiten ontplooit en/of deel uitmaakt van een criminele organisatie, sprake is van fraude, oplichting of witwassen).

Van professionele marktpartijen en ervaren personen of bedrijven mag worden verwacht dat zij de regels kennen en streven naar de naleving daarvan.⁹ En voor de overheid als overtreder geldt hier dat voor de kennis over en de naleving van regels gelet op haar voorbeeldfunctie strenge maatstaven gelden. Dat betekent dat een geconstateerde overtreding al snel wijst op een onverschillige houding of zelfs aanknopingspunt kan zijn voor het aannemen van calculerend gedrag. Dat geldt sterker indien een overtreding (steeds) pas ongedaan wordt gemaakt nadat een toezichthouder erop heeft gewezen.

De handhaver baseert de typering op de bevinding van het toezicht en neemt daarbij het gedrag van de overtreder en de toezicht- en handhavingshistorie mee in de beschouwing. De typering van de overtreder moet objectief en controleerbaar zijn en mag niet zijn gebaseerd op 'onderbuikgevoelens'. Als de handhaver niet in staat is om de overtreder te typeren, dan is typering A het uitgangspunt bij overtredingen waarvan de gevolgen vrijwel nihil zijn (categorie 1) en typering B het uitgangspunt bij overtredingen met beperkte gevolgen, gevolgen van belang of aanzienlijke/onomkeerbare gevolgen (categorie 2, 3 en 4).

4.2 Stap 2: bepalen van de verzwarende aspecten die aanleiding kunnen geven voor een ingrijpender herstelsanctie of voor strafrechtelijk onderzoek of bestraffing

De handhaver bepaalt of er verzwarende aspecten zijn die aanleiding geven voor een meer ingrijpende of herstel gerichte interventie of voor bestraffing. Bij de op herstel gerichte interventie hangen de verzwarende aspecten samen met de mate waarin er op feiten en omstandigheden gebaseerd vertrouwen is dat de overtreder terugkeert naar normconformiteit nastreeft en herstel. Dat vertrouwen is bijvoorbeeld geschonden wanneer er sprake is van recidive. (hoofdvragen 1a en 1b)

De handhaver bepaalt of er aspecten zijn die aanleiding geven voor bestraffing (hoofdvraag 2a), hetzij, - indien wettelijk mogelijk - met een bestuursrechtelijke bestraffing (bestuurlijke boete), hetzij met een strafrechtelijke bestraffing (strafbeschikking of strafvervolgung).

Hieronder valt ook de beslissing dat (nader) strafrechtelijk onderzoek aangewezen lijkt. De uitkomst van beantwoording van de hiervoor beschreven twee hoofdvragen (herstel of bestraffing) kan in veel gevallen zijn dat met herstel kan worden volstaan. Bij sommige aspecten is sowieso strafrechtelijke handhaving geïndiceerd.

In zijn algemeenheid geldt dat de keuze voor de soort bestraffing afhankelijk is van de wens van de wetgever in het betrokken domein. De wens van de wetgever over de keuze tussen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke bestraffing loopt per domein of zelfs per (soort) overtreding uiteen. Zoals hiervoor is toegelicht, zal de doeltreffendheid bij de bestuursrechtelijke handhaving met bestraffende sancties meer gewicht hebben, en afschrikwekkendheid meer bij de strafrechtelijke handhaving. De scherpere van de sancties in het strafrecht en de kracht van de strafprocesrechtelijke bevoegdheden en methoden voor waarheidsvinding onderscheiden zich van bestuursrechtelijke handhaving. Dit zijn factoren die bij de keuze tussen bestuurs- rechtelijke en strafrechtelijke bestraffing en bij de daarover te maken afspraken in zijn algemeenheid een rol zullen (moeten) spelen.

De volgende aspecten worden in elk geval meegewogen bij de keuze voor strafrechtelijke bestraffing:

A. Onomkeerbare gevolgen/geen herstelsanctie mogelijk: de overtreding heeft nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving die niet (meer) kunnen worden weggenomen, zoals onherstelbare milieuschade, of de normadressaat heeft het anderszins niet (meer) in zijn macht om de rechtmatige toestand te herstellen. Hoe groter en/of ernstiger de schade, hoe eerder strafrechtelijke handhaving is geïndiceerd. Een overtreding met onomkeerbare gevolgen zal overigens veelal al meteen bij het indelen in de basis-interventiematrix (stap 1) in de zwaardere interventie categorie vallen.

B. Recidive: de normadressaat was al eerder in de fout gegaan en eerdere herstelsancties en/of een bestuurlijke boete hadden een onvoldoende preventief effect. Omdat het hier een beleidsmatige afweging betreft, zijn (algemene of domeinspecifieke) afspraken mogelijk over wat onder recidive wordt verstaan: herhaling van dezelfde overtreding, van eenzelfde type overtreding (en wat dat dan is) of van een overtreding in het betrokken domein – en alles daartussen.

Bij het bepalen van recidive worden ook overtredingen meegenomen uit andere regio's, ook overtredingen uit aangrenzende landen of het verdere buitenland kunnen worden meegenomen.

C. Verkregen financieel voordeel (winst of besparing): de normadressaat heeft door zijn handelen of nalaten financieel voordeel behaald en/of het behalen van financieel voordeel was het doel. Als het voordeel (substantieel) hoger is dan de maximale bestuurlijke boete die voor het betrokken feit kan worden opgelegd of als er helemaal geen bestuurlijke boete kan worden opgelegd, is strafrechtelijke handhaving aangewezen.

D. Combinatie met andere relevante strafbare feiten: de normadressaat heeft andere strafbare feiten gepleegd om de in het omgevingsrecht geconstateerde overtreding te verhullen, zoals valsheid in geschrifte of omkoping, of de geconstateerde overtreding is gepleegd in het kader van andere strafbare feiten, zoals witwassen. Een zeer belangrijke indicator is ook het vermoeden van het bestaan van een criminele organisatie.

E. Medewerking van malafide deskundigen ("facilitators"): De normadressaat is bij zijn handelen ondersteund door malafide deskundigen, zoals malafide vergunningverlenende of certificerende instellingen, keuringsinstanties en brancheorganisaties. Het gaat hier om de inschakeling van 'facilitators', dat wil zeggen sleutelfiguren in een branche die niet- naleving bewust faciliteren. Het ligt voor de hand dat het strafrecht zich in het bijzonder juist op deze facilitators zal richten. Loyale samenwerking tussen het OM en het bestuur is hier van groot belang alleen al gelet op de taken en bevoegdheden van het bestuur bij het verlenen en intrekken van vergunningen, certificaten en dergelijke.

F. Waarheidsvinding: soms is strafrechtelijke handhaving aangewezen vanwege de mogelijkheid van het toepassen van opsporingsbevoegdheden waarover de bestuurlijke organisaties niet beschikken. Strikt genomen gaat het hier niet om een verzwarende omstandigheid maar om de inzet van onderzoeksbevoegdheden die alleen in het strafrecht voorhanden zijn. Die bevoegdheden kunnen veelal alleen worden ingezet bij zwaardere feiten.

G. Normbevestiging: het strafrecht is het meest indringende corrigerende systeem. Juist door zijn expressieve kracht is het bij uitstek geschikt om het belang van regels en de ernst van niet- naleving te agenderen bij politiek, publiek en branche.

In aanvulling op deze algemene verzwarende aspecten kunnen per domein domeinspecifieke verzwarende aspecten worden geformuleerd.

4.3 Stap 3: Optreden aan de hand van de algemene of domeinspecifieke interventiematrix

De LHSO heeft als uitgangspunt om de meest effectieve interventie in te zetten. Dat betekent in veel gevallen dat kan worden volstaan met een lichte interventie. In andere gevallen brengt de situatie mee dat zo'n lichte interventie geen recht doet, en moet een zwaardere, meer ingrijpende interventie worden gekozen. Per situatie wordt deze 'interventieladder' beoordeeld met de vraag wat de meest effectieve interventie is in het concrete geval. Daarbij speelt ook het maatschappelijk draagvlak voor handhaving een belangrijke rol. Zo zal bij een goedwillende overtreder die een lichte overtreding zonder nadelige gevolgen heeft gepleegd (positionering in segment A1) in eerste instantie kunnen worden volstaan met aanspreken, informeren of waarschuwen.¹⁰ Moet die overtreder (beperkte) maatregelen treffen om de overtreding op te heffen en laat hij dat na of gaat hij anderszins weer in de fout, dan wordt opgeschaald naar bijvoorbeeld het opleggen van een herstelsanctie of een bestuurlijke boete.

De handhaver gebruikt bij stap 4 de algemene of, indien beschikbaar en van toepassing, de domeinspecifieke interventiematrix. Dit werkt als volgt:

- De handhaver kijkt naar de interventies in het segment van de toepasselijke interventiematrix waarin hij de bevinding eerder met behulp van stap 1 (paragraaf 4.1) in de basisinterventiematrix heeft gepositioneerd.
- De handhaver kiest voor de minst zware (combinatie) van de bij het betreffende segment behorende interventies, tenzij de handhaver motiveert dat een andere (combinatie van) interventie(s) in de betreffende situatie passender is. Daarbij maakt hij gebruik van zijn bevindingen bij stap 2 (inzake eventuele verzwarende aspecten; paragraaf 4.2).
- De handhaver zet de betreffende (combinatie van) interventie(s) in totdat sprake is van naleving. Als naleving binnen de door de handhaver bepaalde termijn uitblijft, pakt de handhaver direct door via het inzetten van een zwaardere (combinatie van) interventie(s).

De (mogelijke) gevolgen:		Interventiematrix		
4. Aanzienlijk en/of onomkeerbaar	Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV	Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV	Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV/ nader straf. onderzoek	Strafrecht PV/nader straf. onderzoek
	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	
			Bestuursrecht ingrijpend Explosatieverbod/sluiting Schorsen/intrekken vergunning, erkenning of certificaat	
				Bestuursrecht ingrijpend Explosatieverbod/sluiting Schorsen/intrekken vergunning, erkenning of certificaat
3. Van belang	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen) Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen) Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen)	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen)
	Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV	Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV	Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV/ nader straf. onderzoek	Strafrecht PV/nader straf. onderzoek
	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)
				Bestuursrecht ingrijpend Explosatieverbod/sluiting Schorsen/intrekken vergunning, erkenning of certificaat
2. Beperkt	Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek/ waarschuwing	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen). Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen). Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen)
		Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV	Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV	Strafrecht PV
			Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)
	Bestuursrecht herstellend Aanspreken/informeren	Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek/ waarschuwing	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen). Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen)
1. Vrijwel nihil			Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV	Strafrecht PV
			Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)
	Bestuursrecht herstellend Aanspreken/informeren	Bestuursrecht herstellend Aanspreken/informeren	Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek/ waarschuwing	Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek/ waarschuwing
Het gedrag van de overtreder is:	A. Goedwillend, proactief (d.w.z. beëindigt overtreding eigen beweging)	B. Overschillig	C. Calculerend	D. Notoir/crimineel

In aanvulling op de LHSO kunnen er handhavings- of sanctiestrategieën zijn voor specifieke deelterreinen van het omgevingsrecht vergelijkbaar met de aanvulling voor Seveso- overtredingen (Brzo) uit 2012.

Maatvoering (termijnen)

In algemene zin geldt voor het stellen van termijnen het volgende:

- Gedragsvoorschriften dienen direct in acht te worden genomen. Hiervoor moet geen of hooguit een zeer korte termijn te worden gesteld om de overtreding te beëindigen en/of herhaling ervan te voorkomen.

In alle andere gevallen, waaronder ook situaties waarin voor het treffen van herstelmaatregelen (al dan niet aanzienlijke) investeringen moeten worden gedaan, geldt: hoe urgenter de situatie des te korter de termijn. De termijn moet altijd worden afgestemd op de tijd die redelijkerwijs nodig is om de benodigde herstelmaatregelen te treffen, dus rekening houdend met de technische en organisatorische uitvoerbaarheid.

4.4 Stap 4: bepalen of afstemmingsoverleg nodig is

Indien er aan de hand van stap 1 en stap 2 wordt vastgesteld dat er aanleiding is voor bestraffing, beziet de handhaver bij stap 3 of er overleg met andere handhavende instanties is afgesproken of om andere redenen nodig is. Indien er is afgesproken dat de bestraffende interventie een strafrechtelijke is, dan wordt die weg ingezet. Indien er sprake is van opzettelijk of zeer nalatig veroorzaken van gevaar aan personen en/of milieu wordt steeds overleg met het OM gevoerd. Afhankelijk van de afspraken vindt er nadere afstemming plaats of niet. De gemaakte afspraken en de afstemming kunnen betekenen dat er een gezamenlijke interventie plaatsvindt.

Deze stap beoogt het faciliteren van goede afstemming en weloverwogen inzet van het handhavingsinstrumentarium. Het betreft daarom tweerichtingsverkeer: bestuursrechtelijke handhavers zoeken indien nodig en volgens de (algemene of domeinspecifieke) gemaakte afspraken het overleg op met politie en OM en omgekeerd. Samen met tijdige informatie-uitwisseling is dit tweerichtingsverkeer een uitwerking van het beginsel van loyale samenwerking.

Aan overleg is meer behoefte als voor de betrokken situatie geen standaard afspraken over de afstemming tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving gelden.

De standaardafspraken voor de betrokken situatie kunnen voorzien in overleg of overleg wordt gezocht als de handhaver in de bevindingen van het concrete geval aanleiding ziet om van de standaard afspraken af te wijken. Uit een oogpunt van doelmatige handhaving wordt zoveel mogelijk gehandhaafd op basis van algemene afspraken tussen bestuur, politie en justitie over afstemming en keuzes voor afdoening.

Als de handhaver in een concreet geval concludeert dat overleg over de afstemming en inzet van bestuurs- en/of strafrecht nodig is, wordt gehandeld op basis van vooraf tussen bestuursrechtelijke handhavingsinstanties, bijzondere opsporingsdiensten, politie en OM gemaakte algemene afspraken over hun inzet en samenspel (afstemming). Alleen zo kan in voorkomende gevallen accuraat en effectief optreden worden gewaarborgd, vooral als sprake is van spoed en/of heterdaad. Situaties waarin de vooraf gemaakte afspraken niet voorzien, zullen apart door de betrokken instanties worden beoordeeld, in een regulier overleg of in ad hoc overleg als snelheid is vereist. Uit het overleg volgt hoe de betreffende overtreding verder wordt opgepakt.

Ten slotte wordt, ongeacht de positionering van overtreding en overtreder, standaard aangifte bij het OM gedaan als toezichthouders de volgende ernstige bevindingen doen:

- Het toezicht wordt bewust onmogelijk gemaakt, bijvoorbeeld door het onterecht weigeren van toegang, intimidatie, geweldsdreiging, fraude, vernietiging van bewijs en/of poging tot omkoping.
- De toezichthouder constateert dat er opzettelijk mensen in gevaar worden gebracht, door onder andere sabotage, vernieling of het bewust verstrekken van verkeerde informatie.

Bij deze vormen van niet-medewerking aan het toezicht wordt tevens bestuursrechtelijk opgetreden met het opleggen van een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang (artikel 5:20, derde lid, en 5:32 Awb).

4.5 Stap 5: vastlegging stappen en beslissingen

De doorlopen stappen en genomen beslissingen worden systematisch, verifieerbaar en transparant vastgelegd, zodanig dat hieruit kan worden afgeleid dat is voldaan aan het motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel, het verbod van willekeur en het verbod van misbruik van bevoegdheid. De handhaver neemt hierbij in aanmerking dat handhavingsbeleid, waartoe naar vaste rechtspraak ook een handhavingsstrategie en/of interventieladder behoort, in de regel moet worden gevolgd en dat handelen in afwijking van het beleid zorgvuldig moet worden afgewogen en deugdelijk moet worden gemotiveerd. Ook wordt zo inzichtelijk op welke wijze verzwarende en verzachtende omstandigheden een rol hebben gespeeld bij de keuze, wat bijdraagt aan een consistent overheidshandelen. Het verdient aanbeveling om te werken met een vast model voor verslaglegging dat zoveel mogelijk landelijk wordt gehanteerd en in de gebruikte ICT-systemen is ingebouwd.