

Uitvoerings- en handhavingsstrategie

gemeente
Het Hogeland

Gemeente Het Hogeland 2026-2028

Voorwoord

Op 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden. Op grond van deze wet zijn gemeenten verplicht om een uitvoerings- en handhavingsstrategie vast te stellen voor het taakveld Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH). In deze strategie wordt gemotiveerd beschreven welke doelen worden nagestreefd op het gebied van uitvoering en handhaving en welke werkzaamheden daarvoor worden verricht. Met de voorliggende *Uitvoerings- en handhavingsstrategie Het Hogeland 2026 - 2028* (U&HS) geven wij invulling aan deze wettelijke verplichting. De U&HS vervangt het eerdere *VTH-beleidsplan 2021 – 2025*.

Leeswijzer

De U&HS bestaat uit een strategisch en een operationeel beleidskader, gebaseerd op een probleemanalyse.

Het strategisch beleidskader bevat een samenvatting van de omgevingsanalyse. Hierin staat beschreven met welke ontwikkelingen op lokaal, regionaal en landelijk niveau rekening moet worden gehouden en welke invloed deze hebben op het VTH-werkterrein. Op basis hiervan vindt bestuurlijke prioritering plaats: er wordt bepaald welke thema's in de komende beleidsperiode méér, minder of geen extra aandacht vragen binnen het gehele VTH-werkveld.

Aansluitend worden de uitkomsten van de risicoanalyse samengevat. Vervolgens wordt dieper ingegaan op de prioritering en doelstellingen die hieruit voortvloeien voor de verschillende VTH-thema's.

Op basis van deze inzichten is een beoordelingsstrategie voor vergunningaanvragen opgesteld, evenals een toezicht- en handhavingsstrategie.

Voorwoord	
Leeswijzer	
Inhoud	
1 Algemene inleiding	
1.1 Onderbouwing U&HS	
1.2 Beleidscyclus BIG 8	
1.3 Afbakening en begrippenkader	
1.4 Algemene uitgangspunten	
2 Ontwikkelingen	
2.1 Landelijke ontwikkelingen	
2.1.1 Omgevingswet	
2.1.2 Wet Kwaliteitsborging voor het Bouwen	
2.2 Regionale ontwikkelingen	
2.3 Lokale ontwikkelingen	
2.3.1 Gemeentelijk beleid	
3 Missie, visie en strategische doelstellingen	
3.1 Missie en visie	
3.2 Strategische doelstellingen	
4 Probleemanalyse VTH	
4.1 Omgevingsanalyse	
4.2 Risicoanalyse VTH	
4.3 Prioriteitstelling VTH	
5 Strategieën	
5.1 Vergunningenstrategie	
5.1.1 Vooroverleg	
5.1.2 Basiswerkwijze	
5.1.3 Afhandelingstermijnen	
5.1.4 Vormen van vergunningverlening	
5.1.5 Risicogestuurde toetsing	
5.2 Handhavingsstrategie	
5.2.1 Nalevingsstrategie: Preventiestrategie en LHSO	
5.2.2 Toezichtstrategie	
5.2.3 Sanctiestrategie	
5.2.4 Gedoogstrategie	
6 Monitoring en verantwoording	
7 Organisatie en middelen	
7.1 Wat is het wettelijk kader?	
7.2 Organisatiestructuur	
7.3 Benodigde en beschikbare capaciteit	
7.4 Borging personeelsformatie en financiële middelen	
7.5 Ondersteunende middelen	
7.6 Scheiding vergunningverlening en toezicht en handhaving	
7.7 Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden	
7.8 Werkprocessen, strategieën en protocollen	
7.9 Opleidingen	
7.10 Samenwerking bij VTH taken	
7.10.1 Netwerk	
7.10.2 Ketensamenwerking	
7.11 U&HS als input voor de begroting	
7.12 Actualisatie vigerend beleid	
8. Kwaliteit	
8.1 Kwaliteitsverordening	
8.2 Kwaliteitsmeting	
Bijlage 1 Methodiek en uitkomsten risicoanalyse	
Bijlage 2 Beleidsstukken VTH Het Hogeland	
Bijlage 3 Deskundigheidstabel Kwaliteitscriteria APV	

1 Algemene inleiding

In onze leefomgeving vinden dagelijks uiteenlopende activiteiten plaats. Sommige daarvan kunnen negatieve gevolgen hebben voor de kwaliteit van het milieu, de veiligheid of de leefbaarheid. Daarom bevat de Omgevingswet regels voor de fysieke leefomgeving – waaronder milieu, ruimtelijke ordening, brandveiligheid, openbare ruimte, bouwen en slopen. Deze regels zijn bedoeld om ervoor te zorgen dat we samen kunnen wonen, werken en recreëren in een veilige en aangename omgeving.

De eerste verantwoordelijkheid voor het voorkomen of herstellen van schade, hinder of overlast ligt bij degene die een activiteit uitvoert. Omdat dit in de praktijk complex kan zijn, ziet de overheid hierop toe door regels te stellen, vergunningen te verlenen, toezicht te houden en – indien nodig – handhavend op te treden. Dit noemen we VTH-taken (Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving).

In dit document, de U&HS, beschrijven wij hoe deze VTH-taken zijn georganiseerd en hoe zij worden toegepast. De strategie heeft betrekking op de taken die voortvloeien uit de Omgevingswet, de Algemene Plaatselijke verordening (APV) en enkele bijzondere wetten.

Vergunningverlening, toezicht en handhaving zijn essentiële instrumenten om de gezondheid, veiligheid en leefbaarheid te waarborgen. Denk aan toezicht bij bouw- en sloopactiviteiten met asbest, het aanpakken van geur- of geluidsoverlast in woonwijken, of het beheersen van milieurisico's op bedrijfsterreinen en het handhaven van brandveiligheid.

Omdat toezichtcapaciteit beperkt is, is het noodzakelijk om prioriteiten te stellen. Welke risico's zijn het grootst? Welke naleefstrategieën zijn effectief? En welke inzet vraagt dat van de organisatie? Om tot een verantwoorde afweging te komen, is inzicht in risico's en effecten essentieel. Hoe groter het risico, hoe hoger de prioriteit. Daarbij zoeken we voortdurend naar een evenwicht tussen de verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven enerzijds, en de rol van de gemeente anderzijds. Ook praktische factoren zoals capaciteit en middelen spelen een rol.

In deze U&HS legt de gemeente uit hoe zij keuzes maakt in het uitvoeren van VTH-taken. Prioriteiten, doelen en instrumenten worden concreet benoemd. De strategie vormt de basis voor het jaarlijkse uitvoeringsprogramma, waarin staat beschreven welke activiteiten dat jaar worden uitgevoerd, met welke middelen. De uitvoering wordt jaarlijks geëvalueerd en verantwoord.

De Omgevingswet vraagt om een integrale aanpak van vergunningverlening, toezicht en handhaving binnen de fysieke leefomgeving. Landelijk zijn kwaliteitscriteria opgesteld om de kwaliteit van processen, uitvoeringsorganisaties (zoals gemeenten, provincies en omgevingsdiensten) en medewerkers te waarborgen. Wij hanteren deze criteria als uitgangspunt, met aanpassingen die passen bij onze schaal en specifieke lokale omstandigheden.

1.1 Onderbouwing U&HS

Er zijn meerdere redenen om de U&HS vast te stellen. De belangrijkste zijn:

1. Inwerkingtreding van de Omgevingswet

Op 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden. Deze wet vereist dat het bevoegd gezag in één of meer documenten een uitvoerings- en handavingsstrategie vaststelt. In het Omgevingsbesluit (een algemene maatregel van bestuur op basis van de Omgevingswet) is nader uitgewerkt welke elementen hierin aan bod moeten komen. De voorliggende U&HS voldoet aan deze vereisten.

2. Aanpassing van de landelijke kwaliteitscriteria

De landelijke kwaliteitscriteria zijn opgesteld om de uitvoering van VTH-taken (vergunningverlening, toezicht en handhaving) door gemeenten, provincies en omgevingsdiensten te professionaliseren en de kwaliteit te borgen. Deze criteria richten zich op processen, inhoud en kritieke massa.

Door te voldoen aan deze criteria kunnen de bevoegde gezagen de gewenste kwaliteit en continuïteit van VTH-taken waarborgen. Ze maken inzichtelijk welke kwaliteit inwoners, bedrijven, instellingen en andere overheden mogen verwachten. De criteria zijn beschreven op zowel organisatieniveau als medewerkersniveau. In de U&HS wordt uitgegaan van de meest recente versie van de kwaliteitscriteria.

3. Vaststelling van de Kwaliteitsverordening Uitvoering en Handhaving

Op 16 juli 2024 heeft de gemeenteraad van Het Hogeland de Verordening Uitvoering en Handhaving Omgevingsrecht vastgesteld. Deze verordening bevat kaders voor de kwaliteitsborging van de uitvoering en handhaving van VTH-taken. De verdere uitwerking van deze kwaliteitsdoelen is opgenomen in hoofdstuk 3 van de U&HS.

4. Interbestuurlijk Toezicht (IBT)

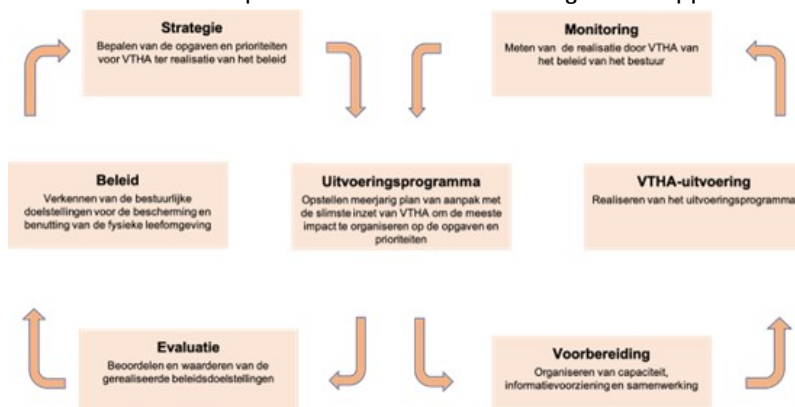
Het opstellen van een uitvoerings- en handavingsstrategie, uitvoeringsprogramma en evaluatierapportage is wettelijk verplicht. De provincie houdt in het kader van het IBT toezicht op de aanwezigheid en kwaliteit van zowel strategisch als operationeel beleid. Met de U&HS wordt invulling gegeven aan deze verplichting.

1.2 Beleidscyclus BIG 8

In het Omgevingsbesluit zijn procescriteria opgenomen waaraan elke professionele VTH-organisatie moet voldoen. Deze criteria zijn bedoeld om de uitvoering van VTH-taken op een adequate, herkenbare en structurele manier te waarborgen.

Voor de inrichting van deze processen wordt gebruikgemaakt van een model dat een logische samenhang biedt tussen verschillende bestuurlijke en uitvoerende werkprocessen: de BIG-8.

Aan de hand van dit procesmodel worden de volgende stappen onderscheiden:



De U&HS omvat twee onderdelen van de BIG-8-cyclus: het strategische en het operationele kader. De gemeente pakt vergunningverlening, toezicht en handhaving planmatig en cyclisch aan, gebaseerd op het BIG-8-principe. Dit leidt tot een jaarlijks uitvoeringsprogramma, monitoring en evaluatie.

Met de Omgevingswet is een tweede beleidscyclus geïntroduceerd, die een vergelijkbare structuur kent. Het verschil zit in de focus: deze cyclus is specifiek gericht op de doelen voor de fysieke leefomgeving. Deze doelen worden per gemeente vastgelegd in een omgevingsvisie en uitgewerkt in een omgevingsplan. Deze aanpak is aanzienlijk breder van opzet. Binnen deze bredere cyclus vormen de VTH-taken één van de instrumenten om de gestelde doelen te realiseren.



Het koppelen van de U&HS aan onze omgevingsvisie is van belang om de ambities en doelen voor de fysieke leefomgeving effectief te realiseren. Hieronder staan enkele belangrijke redenen waarom deze koppeling van belang is:

1. Doelgerichtheid en effectiviteit

De omgevingsvisie 'Roemte voor Het Hogeland' richt zich op het verbeteren en beschermen van de leefomgeving. Door de U&HS hieraan te verbinden, dragen de VTH-taken direct bij aan strategische doelen zoals het behoud van cultuurhistorische waarden en het bevorderen van duurzame bedrijvigheid.

2. Samenhang en coherentie

De omgevingsvisie schetst een toekomstbeeld waarin verschillende gebieden binnen de gemeente hun eigen specifieke waarden en ambities hebben. Opgavegericht werken zorgt voor een integrale benadering, waarbij diverse beleidsdomeinen en stakeholders samenwerken aan gemeenschappelijke doelen, zoals de ontwikkeling van de Waddenkust en het versterken van de economische positie van de Eemshaven.

3. Flexibiliteit en wendbaarheid

Het Hogeland streeft naar een dynamische en groene economie, waarbij flexibiliteit cruciaal is om in te spelen op veranderende omstandigheden. Door de U&HS opgavegericht in te richten, kan de gemeente snel reageren op nieuwe uitdagingen en kansen, zoals de verduurzaming van de landbouw en de ontwikkeling van recreatieve voorzieningen.

4. Betrokkenheid en participatie

De omgevingsvisie is tot stand gekomen in samenwerking met inwoners, ondernemers en andere belanghebbenden. Door de focus te leggen op opgaven die leven onder deze groepen, wordt de betrokkenheid vergroot en ontstaat er meer draagvlak voor de uitvoering van de VTH-taken.

5. Efficiëntie en middelengebruik

Het gericht inzetten van middelen en capaciteit op de belangrijkste opgaven, zoals het bevorderen van veiligheid en leefbaarheid, zorgt voor een efficiëntere benutting van beschikbare resources. Door deze aanpak kan de gemeente haar beleidsdoelen effectiever realiseren en bijdragen aan een duurzame en leefbare omgeving. Wij streven ernaar deze aanpak voor het einde van de looptijd van deze U&HS volledig te hebben geïmplementeerd. In de doelstellingen is het werken volgens de beleidscycli van de Omgevingswet en het Integraal Veiligheidsbeleid (IVB) verder uitgewerkt.

1.3 Afbakening en begrippenkader

Met de U&HS hebben wij een samenhangende en integrale strategie geformuleerd voor vergunningverlening, toezicht en handhaving binnen de beleidsvelden van de fysieke leefomgeving. Dit document vormt het beleidskader voor alle VTH-taken die onder de Omgevingswet, de APV en specifieke bijzondere wetten vallen.

De samenleving verwacht van de overheid een professionele sturing op de fysieke leefbaarheid. Hiervoor beschikt de overheid over een uitgebreid instrumentarium aan wet- en regelgeving. De U&HS is geldig tot 2029.

In de U&HS hanteren we de volgende begrippen:

Vergunningverlening betreft het beoordelen van vergunningsaanvragen en het nemen van besluiten hierover. Hieronder valt ook het behandelen van meldingen, die binnen het vergunningverleningsproces een steeds grotere rol spelen. Het toetsen van de compleetheid en de werkingssfeer van een melding wordt daarbij gelijkgesteld aan het vergunningverleningsproces. Aan meldingen kunnen in bepaalde gevallen aanvullende voorschriften worden verbonden. Het opstellen van voorschriften speelt ook een rol bij vergunningverlening.

Bij milieu zijn voorschriften vaak van belang om een activiteit mogelijk te maken, bijvoorbeeld door verruiming van normen, en ter ondersteuning van toezicht en handhaving. Bij sloopactiviteiten zijn voorschriften vooral relevant voor het veilig omgaan met gevaarlijke stoffen en het beperken van hinder of overlast voor de omgeving.

Toezicht en handhaving worden vaak samen genoemd, maar betreffen twee verschillende onderdelen. Het doel van **toezicht** is het voorkomen dan wel beperken van onveilige, ongezonde en niet-duurzame situaties. Daarnaast draagt toezicht bij aan het behoud van ruimtelijke kwaliteit. Toezicht kan op verschillende manieren worden uitgevoerd:

1. **Vergunningsgericht toezicht:** controles op basis van verleende vergunningen of meldingen (objectgericht);
2. **Gebiedsgericht toezicht:** toezicht op gebiedsniveau naar aanleiding van surveillance, klachten, meldingen of speerpunten (informatiegestuurd toezicht);
3. **Programmatisch toezicht:** controles uitgevoerd volgens een cyclisch handavingsprogramma (bijvoorbeeld milieu of brandpreventie);
4. **Themagericht toezicht:** integraal of enkelvoudig toezicht per thema, eventueel gebiedsgericht;

5. Toezicht naar aanleiding van klachten en meldingen.

Handhaving volgt op toezicht. Wanneer overtredingen worden geconstateerd, wordt beoordeeld of en op welke wijze bestuurlijk of strafrechtelijk optreden noodzakelijk is.

1.4 Algemene uitgangspunten

Anders communiceren en samen werken aan maatwerk

Het succes van toezicht en handhaving hangt grotendeels af van het gedrag van inwoners en gebruikers. Communicatie is daarbij geen kwestie van sturen, maar van bijsturen. Dit kan alleen als je de actualiteit goed begrijpt. Door persoonlijke, directe en actieve communicatie blijven de lijnen kort, waardoor er minder ruimte is voor misinterpretatie of een afwachtende houding.

Toeziethouders brengen soms boodschappen die niet altijd positief worden ontvangen. De uitdaging is om respect te krijgen van de aangesprokenen, terwijl de boodschap toch duidelijk overkomt. Uit de praktijk blijkt dat een persoonlijke benadering het beste werkt. Dit vergroot de bereidheid en het vermogen om samen oplossingen te vinden. Communicatie is voor ons geen sluitstuk, maar een integraal onderdeel van het toezicht- en handhavingproces.

Het is wenselijk dat er een verschuiving plaatsvindt naar taken met meer aandacht voor 'de voorkant'. Het doel van communicatie is niet alleen informeren, maar ook om een steviger beroep te doen op de eigen verantwoordelijkheid van burgers voor veiligheid en leefbaarheid.

Samen werken aan maatwerk is het samen zoeken naar passende oplossingen, met oog voor zowel persoonlijke als algemene belangen. Wij staan midden in de samenleving en zijn een partij naast vele anderen. Hierbij hebben we bijzondere aandacht voor kwetsbare doelgroepen. We zoeken actief de verbinding met inwoners, organisaties en ondernemers, en geven mensen ruimte om veel zaken zelf te regelen.

Ons uitgangspunt bij toezicht is 'zacht waar het kan, hard waar het moet'. Voor degenen die hun verantwoordelijkheid nemen, zijn wij een deskundige gesprekspartner. Bij constatering van misstanden of (mogelijke) veiligheidsrisico's tijdens inspecties nemen wij maatregelen.

Risico- en informatiegestuurd werken

Het beoordelen van vergunningsaanvragen en meldingen gebeurt risicogericht. Dit betekent dat we steeds kijken waar de risico's liggen en op basis daarvan onze beoordelingen uitvoeren. Daarbij letten we op kansen om winst te behalen op het gebied van veiligheid, duurzaamheid en leefbaarheid.

Ook toezicht en handhaving verlopen risico- en informatiegestuurd. De inzet van onze dagelijkse werkzaamheden in de openbare ruimte is gebaseerd op onze gemeentelijke informatiepositie. We analyseren beschikbare informatie over specifieke onderwerpen, locaties en doelgroepen om te bepalen welke acties nodig zijn. Op basis van meldingen van burgers, informatie van partners en eigen waarnemingen houden we toezicht op straat en op het water. Toeziethouders weten vóór ze de straat opgaan waar zij extra aandacht aan moeten besteden.

Eigen verantwoordelijkheid en een terugtrekkende overheid

De gemeente stimuleert de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven om zich aan wet- en regelgeving te houden. We gaan ervan uit dat burgers uit eigen beweging de regels naleven en dat bedrijven verantwoord ondernemen. Dit stimuleren we onder meer door burgerparticipatie te vergroten en door bij handhaving maatwerk toe te passen.

Voldoende kennis en een professionele organisatie

De gemeente zorgt ervoor dat zij over voldoende kennis beschikt en een professionele organisatie heeft binnen diverse disciplines. Zo kunnen we altijd nagaan of derden voldoen aan de geldende regelgeving.

2 Ontwikkelingen

Het is voor de U&HS van belang om zicht te houden op ontwikkelingen binnen het VTH-domein. Deze ontwikkelingen kunnen invloed hebben op de uitvoering van de strategie en vormen daarmee een belangrijk aandachtspunt bij de jaarlijkse evaluatie en eventuele bijstelling daarvan.

2.1 Landelijke ontwikkelingen

In de volgende paragrafen worden de landelijke en regionale ontwikkelingen binnen het fysiek domein nader toegelicht. Dit zijn ontwikkelingen waarmee we rekening moeten houden. Sommige hiervan beïnvloeden de manier waarop we vergunningverlening, toezicht en handhaving organiseren.

2.1.1 Omgevingswet

Op 1 januari 2024 is de Omgevingswet van kracht geworden. Deze wet vervangt diverse bestaande wetten op het gebied van de fysieke leefomgeving, zoals de Wet ruimtelijke ordening, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), de Wet natuurbescherming en de Tracéwet, maar ook gemeentelijke regelgeving met ruimtelijke aspecten, zoals de APV. Het doel van de Omgevingswet is om de wettelijke kaders voor burgers, bedrijven en overheden inzichtelijker te maken en het ontwikkelen en beheren van de fysieke leefomgeving beter beheersbaar te maken.

De Omgevingswet stimuleert meer ruimte voor initiatieven, lokaal maatwerk en vertrouwen. De focus ligt op het doel van een initiatief in de fysieke leefomgeving, in plaats van de vraag: 'mag het wel?'

De impact van de Omgevingswet betekent onder andere:

- Vergunningprocedures worden in beginsel binnen acht weken afgerond.
- Het omgevingsplan vraagt om participatie en afweging tijdens de planvorming, waardoor bestuurlijke afwegingsruimte ontstaat.
- Door heldere plannen is beter inzichtelijk wat wel en niet mogelijk is, waardoor mogelijk minder vergunningen nodig zijn.
- De rol van de gemeente verandert: meer begeleiden bij participatie en het bij elkaar brengen van partijen.
- Er is meer ruimte voor maatwerk; minder regels vragen om goede afwegingen en onderbouwingen.
- Taakvelden worden integraal samengevoegd, wat leidt tot meer ketensamenwerking.
- Processen worden steeds meer geïnitieerd door burgers en bedrijven en vragen om integrale afhandeling.
- Er is een gedrags- en cultuurverandering nodig; competenties als oplossingsgericht denken, helikopterview en samenwerken worden belangrijker.
- Transparantie in informatievoorziening neemt toe: alle digitale informatie is beschikbaar via één centraal Omgevingsloket, waar initiatiefnemers, overheden en belanghebbenden snel kunnen zien wat is toegestaan.

Door de Omgevingswet verschuift het toetsingsmoment van het bevoegd gezag van vooral vooraf naar meer achteraf, met een grotere focus op toezicht en handhaving in plaats van vergunningverlening. Deze wet heeft grote impact op inwoners en bedrijven, maar ook op de gemeentelijke organisatie. Tegelijk biedt zij kansen om nieuw beleid te ontwikkelen. De exacte invulling en gevolgen zijn nog niet volledig duidelijk; hier zal de komende jaren de nadruk op liggen.

2.1.2 Wet Kwaliteitsborging voor het Bouwen

Met de privatisering van de bouwplantoets en het bouwtoezicht is een volgende stap gezet om de verantwoordelijkheid meer bij de markt te leggen. De Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb), die tegelijk met de Omgevingswet is ingegaan, heeft als doel de kwaliteitsborging van het bouwproces te verbeteren en de positie van de bouwconsument te versterken.

In de praktijk betekent dit dat het toetsen van bouwplannen en het toezicht tijdens bouwprojecten in bepaalde gevallen wordt uitgevoerd door een marktpartij. In de U&HS wordt rekening gehouden met de gevolgen van de Wkb.

2.2 Regionale ontwikkelingen

Binnen de provincie Groningen houdt een werkgroep zich bezig met het borgen van de procescriteria. In dit kader heeft de werkgroep een uniforme uitvoerings- en handavingsstrategie opgesteld voor alle Groningse gemeenten en de provincie. Deze strategie bevat uniforme doelen die gemeenten en provincie zich stellen bij de uitvoering van VTH-taken, die door de bevoegde gezagen zijn ondergebracht bij de Omgevingsdienst Groningen (ODG). Alle bevoegde gezagen hebben dit document inmiddels vastgesteld. Daarnaast werkt de werkgroep aan een uniform jaarprogramma voor de taken van de ODG. Ook is het de taak van de werkgroep om de U&HS te actualiseren en een nieuwe omgevingsanalyse op te stellen.

Omgevingsvisie provincie Groningen

De omgevingsvisie voor de provincie Groningen, getiteld 'Dit wordt Groningen 2025-2050', beschrijft de plannen en ambities voor de fysieke leefomgeving tot 2050. Het document behandelt onderwerpen als ruimte voor wonen, werken, natuur, landbouw en de bescherming van erfgoed en landschap. Momenteel is er een ontwerp van de omgevingsvisie, dat naar verwachting begin 2026 door Provinciale Staten definitief wordt vastgesteld.



De omgevingsvisie 'Dit wordt Groningen 2025-2050' is voor vergunningverlening, toezicht en handhaving van de gemeente Het Hogeland van belang om verschillende redenen:

1. **Beleidskaders en richtlijnen:** De visie biedt heldere beleidskaders en richtlijnen voor de fysieke leefomgeving, die de gemeente Het Hogeland moet volgen bij vergunningverlening, toezicht en handhaving. Dit draagt bij aan een consistente en weloverwogen aanpak.

2. **Ruimtelijke Ordening:** Het document geeft inzicht in waar ruimte is voor wonen, werken, natuur, landbouw en recreatie. Dit helpt de gemeente bij het bepalen van geschikte locaties voor nieuwe ontwikkelingen en bij het beschermen en verbeteren van bestaande gebieden.
3. **Bescherming van Erfgoed en Landschap:** De visie benadrukt het behoud van karakteristiek erfgoed en landschappen, wat van belang is voor de VTH-taken om ongewenste veranderingen te voorkomen.
4. **Duurzaamheid en Innovatie:** De visie stimuleert duurzame en innovatieve oplossingen binnen de fysieke leefomgeving.

2.3 Lokale ontwikkelingen

In onderstaande paragrafen wordt inzicht gegeven in de lokale ontwikkelingen binnen het fysieke domein die van invloed zijn op de VTH-beleidsvelden van gemeente Het Hogeland.

2.3.1 Gemeentelijk beleid

De doelstellingen in de U&HS sluiten aan bij bestaand gemeentelijk beleid dat (direct of indirect) gericht is op de kwaliteit van de leefomgeving. Hierbij noemen we twee belangrijke documenten:

Integraal Veiligheidsbeleid

Een belangrijk kader voor de uitvoering van VTH vormt het Integraal Veiligheidsbeleid 2025-2028. Dit beleid richt zich op specifieke doelen om de veiligheid binnen de gemeente te waarborgen en te verbeteren. Belangrijke doelstellingen zijn onder andere:

1. Het aanpakken van ondermijnende criminaliteit, zoals productie, handel en gebruik van drugs.
2. Versterken van samenwerking tussen zorg- en veiligheidsinstanties voor betere aanpak van complexe casussen.
3. Bevorderen van digitale veiligheid via preventievoorlichting voor inwoners, ondernemers en medewerkers.
4. Verminderen van maatschappelijke onrust door polarisatie aan te pakken en veilige demonstraties te faciliteren.
5. Creëren van een veilige woon- en leefomgeving met aandacht voor verkeersveiligheid, brandpreventie en hondenoverlast.
6. Verbeteren van risico- en crisisbeheersing door versterking van paraatheid en responsvermogen bij noodsituaties.

Deze doelen worden ondersteund door concrete acties die jaarlijks in uitvoeringsplannen worden vastgelegd. Het beleid is flexibel en kan aangepast worden aan actuele veiligheidsvraagstukken.

Omgevingsplan

Het (tijdelijke) omgevingsplan is het gemeentelijke instrument waarin alle regels voor de fysieke leefomgeving binnen een bepaald gebied zijn vastgelegd. Het vervangt eerdere bestemmingsplannen en welstandsnota's en reguleert activiteiten zoals bouwen, milieubeheer, waterbeheer en bescherming van cultureel erfgoed. Het doel is een veilige, gezonde en duurzame leefomgeving te waarborgen.

Belangrijke onderdelen van het omgevingsplan zijn:

Ruimtelijke regels: bepalen welke activiteiten waar toegestaan zijn, bijvoorbeeld wonen, industrie of recreatie;

Milieuvoorschriften: regels over geluid, luchtkwaliteit en natuurbehoud;

Bouwregels: specificaties over locatie, omvang en aard van bouwwerken.

Sinds de inwerkingtreding van de Omgevingswet heeft de gemeente een (tijdelijk) omgevingsplan dat de bestemmingsplannen vervangt. Dit plan geldt voor alle inwoners, bedrijven en instellingen in de gemeente.

In bijlage 2 zijn de gemeentelijke beleidsdocumenten opgenomen die mede ten grondslag liggen aan de invulling van de VTH-taken in de gemeente.

3 Missie, visie en strategische doelstellingen

Dit hoofdstuk beschrijft de missie, visie en hoofddoelstellingen. In hoofdstuk 5 en 6 worden de subdoelstellingen per domein uitgewerkt, inclusief de koppeling met de strategische doelstellingen.

3.1 Missie en visie

De 'Toekomstvisie Ruimte Het Hogeland' is samen met de inwoners opgesteld. Ruimte is een begrip dat je letterlijk kunt nemen, maar ook vol symbolische betekenis is.

"ruimte geven, ruimte krijgen, ruimte voelen."

Deze uitspraak hanteren we als missie voor de toekomst van gemeente Het Hogeland.

De visie van de gemeente is:



'We hebben het over fysieke ruimte – ons prachtige landschap en de bijzondere dorpen, buurtschappen en kernen daarin –, maar ook over ruimte voor inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties. Om hun leven vorm te geven, om economische kansen te benutten, om de samenleving te ontwikkelen. Ruimte, ook voor bestuurders en medewerkers: om voor inhoudelijke vraagstukken pragmatische oplossingen te bedenken en die, desgewenst, als 'maatwerk' uit te voeren. Ruimte is een kracht en ruimte is een behoefte. Gemeente Het Hogeland wil mogelijkheden benutten die ruimte ons in velerlei opzicht biedt.'

De gemeente realiseert deze visie op de volgende wijze:

'Ruimte is de kern van ons betoog – een begrip dat je letterlijk kunt nemen maar dat ook vol symbolische betekenis kan zijn. In dit hoofdstuk gebruiken we beide noties: ruimte in al haar betekenissen. We hebben het over fysieke ruimte – ons prachtige landschap en de bijzondere dorpen, buurtschappen en kernen daarin –, maar ook over de ruimte voor inwoners om hun leven vorm te geven, voor ondernemers om bedrijfsmatige en economische kansen te benutten, voor maatschappelijke organisaties om de samenleving te ontwikkelen en voor bestuurders en medewerkers om voor inhoudelijke vraagstukken pragmatische oplossingen te bedenken en die het liefst als 'maatwerk' tot uitvoering te brengen. Ruimte is een kracht en ruimte is een behoefte. Beide kwamen prominent naar voren in ons traject tot nog toe. We gaan in op het belang van ruimte voor de nieuwe gemeente Het Hogeland en duiden de mogelijkheden die ruimte ons in velerlei opzicht kan bieden. Om kort te gaan: ruimte geven, ruimte krijgen, ruimte voelen.'

3.2 Strategische doelstellingen

De strategische doelstellingen van gemeente Het Hogeland zijn onderverdeeld in een algemene VTH-doelstelling, gebaseerd op de Omgevingswet, en drie kwaliteitsdoelstellingen.

Algemene doelstelling VTH

Het overkoepelende doel van vergunningverlening, toezicht en handhaving is om:

"Met het oog op duurzame ontwikkeling het samen bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving met een goede omgevingskwaliteit."

Deze doelstellingen zijn afgeleid van de maatschappelijke doelstelling zoals verwoord in artikel 1.3 van de Omgevingswet. Deze wet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, gericht op het in onderlinge samenhang:

1. bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en
2. het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies.

Hieronder is de algemene doelstelling verder uitgewerkt. Een nadere concretisering zal plaatsvinden in het uitvoeringsprogramma. Op deze manier ontstaat een helder verband tussen dit beleidskader en het uitvoeringsprogramma, wat goede mogelijkheden biedt om de voortgang van onze doelen te monitoren.

Een van de belangrijkste manieren om dit te realiseren is het verbeteren van het naleefgedrag. Om te voorkomen dat de algemene doelstelling een holle frase blijft, lichten wij enkele begrippen hieronder nader toe.

Onder **veiligheid** verstaan we het borgen van de veiligheid in de brede zin van het woord: bouw- en woonveiligheid (denk hier bijvoorbeeld aan aardbevingen, constructiviteit), brandveiligheid, maar ook milieugerelateerde veiligheid, zoals het omgaan met gevaarlijke stoffen bij bedrijven. Waar mogelijk bieden we binnen de kaders de maximale ruimte om eigen verantwoordelijkheid te nemen. Op het gebied van veiligheid doen we geen concessies, als die in gevaar wordt gebracht treden we op.



Bij **gezondheid** denken we aan fysiek en psychisch welbevinden en het streven naar een leefomgeving waar gezondheid voor een ieder tot de basiswaarden behoort.



De **kwaliteit van de omgeving** gaat over belevings-, gebruiks- en toekomstwaarde. Dit heeft te maken met welstand maar ook met een prettige leefomgeving voor inwoners en bedrijven. Dit betekent dat wij hinder, overlast en ergenissen zoveel mogelijk proberen te voorkomen. Denk aan geluidsoverlast, parkeeroverlast, dumpen van afval en bodemverontreinigingen.



Duurzaamheid in ons vakgebied gaat over het stimuleren van energiebesparende maatregelen en het bevorderen van het gebruik van duurzame materialen in de bouw. En over het voorkomen van het ontstaan van afval en het stimuleren van hergebruik van afval. Duurzaamheid vergt lange termijn denken met voorschrijdend inzicht (afhankelijk van technische innovaties, maatschappelijke veranderingen, wet- en regelgeving).



De doelen in de U&HS voor de betrokken wetten richten zich in ieder geval op de volgende aspecten: dienstverlening, uitvoeringskwaliteit en financiën:

1. **Uitvoeringskwaliteit:** De mate waarin een product voldoet aan de juridische en organisatorische eisen, zoals geformuleerd in de relevante wet- en regelgeving en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, en tevens bijdraagt aan de omgevingsdoelen. Met andere woorden: de inhoudelijke kwaliteit van het product.
2. **Dienstverlening:** De wijze waarop de organisatie omgaat met belanghebbenden (zoals aanvragers en omwonenden, bijvoorbeeld op het gebied van communicatie, snelheid en service).
3. **Financiën:** De inzet van middelen in verhouding tot de kwaliteit van de geleverde diensten en producten.

We hebben deze gekoppeld aan de volgende doelstellingen:

Doelstelling 1. Continu verbeteren met de beleidscyclus Omgevingswet en IVB

Het team VTH streeft ernaar om integraal en cyclisch te werken volgens de beleidscyclus van de Omgevingswet en het Integraal Veiligheidsbeleid (IVB). Dit bevordert een samenhangende, transparante en doelmatige uitvoering van de VTH-taken, afgestemd op de maatschappelijke opgaven en risico's binnen het fysieke domein.

We ontwikkelen en implementeren een lerende beleidscyclus waarbij de effectiviteit van ons integrale veiligheidsbeleid en de uitvoerings- en handhavingsstrategie continu wordt gemonitord, geëvalueerd en bijgestuurd op basis van actuele data en praktijkervaringen.

Concrete acties:

1. Inrichten van een vaste PDCA-cyclus (Plan-Do-Check-Act) per beleidsterrein.
2. Jaarlijkse uitvoeren en actualiseren van de risicoanalyse als basis voor mogelijke aanpassingen van de VTH-documenten.
3. Periodiek reflecteren met interne en externe partners, zoals veiligheidsregio, omgevingsdienst en inwoners.
4. Vastleggen van relevante indicatoren en KPI's, bijvoorbeeld afname van overlast en tevredenheid van inwoners.

Koppeling van strategische doelen aan:**Uitvoeringskwaliteit**

Juridische en organisatorische doelen worden cyclisch geborgd via de PDCA-cyclus.
Jaarlijkse scans en KPI's sluiten aan bij de doelen van de Omgevingswet en IVB.

Dienstverlening

Reflectiemomenten met externe partners zorgen voor responsieve afstemming[1].
Inwonerstevredenheid wordt gemonitord en waar nodig bijgestuurd.

Financiën

Cyclisch bijsturen voorkomt verspilling van middelen.
Investerings worden doelgericht gedaan op basis van gemeten effectiviteit.

Doelstelling 2. Voldoen én blijven voldoen aan de Wet VTH / QQ 3.0

We borgen de Kwaliteitscriteria 3.0 (QQ 3.0) structureel in ons VTH-proces en realiseren de IBT-aandachtspunten binnen de gestelde termijn.

Concrete acties:

1. Opstellen en bijhouden van een kwaliteitshandboek VTH[2].
2. Jaarlijkse interne audit op de QQ 3.0-vereisten.
3. Uitvoering geven aan het Strategisch Ontwikkelingsplan (SPO).

Uitvoeringskwaliteit

Voldoen aan QQ 3.0 (aantoonbaar naleven van wetgeving).
Vakbekwaamheid borgt de juridisch correcte uitvoering van VTH-taken.

Dienstverlening

Opleidingen verbeteren de communicatie en vakgerichte klantinteractie.

Financiën

Kwaliteitshandboek voorkomt inefficiënties door duidelijke processen.
Goed opgeleide medewerkers minimaliseren fouten en dure herstelacties.

Doelstelling 3. Een toekomstbestendig VTH

We signaleren vroegtijdig ontwikkelingen om de inzet van VTH effectief in te zetten en daarmee de kloof tussen beleid en uitvoering zo klein mogelijk te houden. In 2026 richten we ons op toekomstbestendigheid, zowel in onze zelfevaluatie als in de externe toets op organisatieontwikkeling, met nadruk op wendbaarheid, digitalisering en samenwerking.

Concrete acties:

1. VTH binnen de organisatie duidelijk profileren.
2. Actief thema's signaleren die VTH raken door fysiek deel te nemen aan teamoverstijgende overleggen (bijvoorbeeld portfoliotafels).
3. Starten van verbetertrajecten op basis van zelfevaluaties en leerpunten.
4. Investeren in digitalisering en datagedreven werken.

Uitvoeringskwaliteit

Leren van evaluaties voorkomt herhaling van fouten.

Dienstverlening

Datagedreven werken verhoogt snelheid en relevantie van dienstverlening.
Samenwerking met partners zorgt voor een integrale benadering van voorliggende vraagstukken.

Financiën

Strategische keuzes in digitalisering en ketensamenwerking verlagen structurele kosten.
Investeren op basis van prioriteiten uit zelfevaluaties voorkomt ongerichte uitgaven.

4 Probleemanalyse VTH

Artikel 13.5 van het Omgevingsbesluit stelt dat de handhavingsstrategie gebaseerd moet zijn op een analyse van de problemen die kunnen ontstaan bij de naleving van de Omgevingswet. Uitgaande van

de fysieke leefomgeving, analyseren we de verschillende taakvelden. Dit resulteert in een gekwantificeerd risicoprofiel dat aansluit bij onze situatie en waarmee we weloverwogen keuzes kunnen maken in de prioritering. Deze analyse vormt de basis voor het jaarlijkse uitvoeringsprogramma. De probleemanalyse bestaat uit een omgevingsanalyse en een risicoanalyse en biedt richting aan zowel het strategisch als het operationeel kader. Hieronder worden de resultaten van deze analyses gepresenteerd.

4.1 Omgevingsanalyse

Het landschap van Het Hogeland kenmerkt zich door de strijd tegen het water. Veel dorpen liggen deels op oude wierden, opgehoogde terreinen die vroeger werden aangelegd om droge voeten te houden. De dijken in het gebied laten zien dat er door de jaren heen steeds meer land permanent aan de zee is onttrokken. De kwelders van het Waddengebied, dat de status van Werelderfgoed draagt, vormen grotendeels de noordgrens van de gemeente Het Hogeland. Daarnaast zijn er het Nationaal Park Lauwersmeer en de havens van Lauwersoog, Noordpolderzijl en de Eemshaven.

Het Hogeland kent een rijke geschiedenis, zichtbaar in de vele oude kerken, borgen en herenboerderijen. Kloosterburen vormt een katholieke enclave binnen het overwegend protestantse Noord-Groningen en heeft een kloosterverleden. Ook de watergangen, zoals het Reitdiep en het Boterdiep bieden volop mogelijkheden voor watersport.

De inwoners zijn trots op hun dorpen en gemeente. Ze wonen in krachtige, vitale dorpsgemeenschappen met een breed aanbod aan culturele activiteiten. Bewoners denken actief mee over de toekomst van hun dorp, woonomgeving, leefbaarheid en landschap.

4.2 Risicoanalyse VTH

Naast de omgevingsanalyse maakt de risicoanalyse onderdeel uit van de probleemanalyse. Wij hanteren een kwalitatieve risicomethode, die uiteindelijk leidt tot een prioritering binnen het uitvoeringsprogramma.

Sinds de inwerkingtreding van de Omgevingswet was de risicoanalyse voor handhaving aan actualisatie toe. In bijlage 1 vindt u een uitgebreid overzicht van de resultaten en een toelichting op de scores.

Beleiden maken betekent keuzes maken; er is immers nooit voldoende capaciteit om alle taken volledig uit te voeren. Het stellen van prioriteiten richt zich daarom op de problemen en overtredingen die het grootste risico vormen, en waar toezicht en handhaving het meest gewenst zijn. De risicoanalyse biedt inzicht in de benodigde menskracht en middelen, gebaseerd op de risico's van activiteiten en de lokale situatie. Op basis hiervan komen de door experts als belangrijk aangemerkte onderwerpen en overtredingen naar voren, die in de volgende paragrafen worden toegelicht.

Hieronder volgt een overzicht van activiteiten met de hoogste prioriteit. Daarnaast zijn er activiteiten met een lager risico, waarvoor signalen afhankelijk van aard en omvang worden opgevolgd. Planmatig toezicht op specifieke thema's, doelgroepen of gebieden behoort tot de mogelijkheden.

Activiteiten met een hoog risico die een proactieve aanpak vragen:

1. Verpauperde en vervallen panden waarbij de draagconstructie niet in orde is;
2. Splitsen van panden ten behoeve van het toevoegen van extra woning(en)/wooneenheden;
3. Illegale kamergewijze verhuur en illegale bewoning;
4. Onomkeerbare beschadiging van cultuurhistorische waarden;
5. Uitvoeren van werken of werkzaamheden in archeologisch waardevol gebied zonder of in afwijking van een omgevingsvergunning;
6. Werkzaamheden bij objecten of gebieden met hoge cultuurhistorische waarde;
7. Sloep van (delen van) karakteristieke objecten/panden en panden in karakteristiek gebied;
8. Illegale storting van drugsafval;
9. Overtreden van een gebiedsverbod;
10. Verstrekken van alcohol aan minderjarigen/wederverstrekking (bij evenementen);
11. Handelen in strijd met een evenementenvergunning type C (groot).

Naast de prioriteiten voortkomend uit overtredingen hebben de AOS-meldingen (Acuut Onveilige Situaties) altijd prioriteit. AOS verwijst naar situaties waarin gebouwen in Groningen en Noord-Drenthe mogelijk direct gevaar opleveren door schade als gevolg van aardbevingen. Binnen **Nij Begun** speelt AOS een belangrijke rol bij het waarborgen van de veiligheid van bewoners en gebouwen. De uitvoering van AOS ligt bij het Instituut Mijnbouwschade Groningen.[3]

Wanneer iemand vermoedt dat een gebouw onveilig is door bodembewegingen als gevolg van gaswinning, kan een **AOS-melding** worden gedaan. Na een melding wordt meteen een inspectie uitgevoerd om te bepalen of er daadwerkelijk sprake is van een acuut onveilige situatie. Daarnaast wordt de gemeente altijd geïnformeerd bij acute onveiligheid, zodat verdere stappen kunnen worden genomen.

4.3 Prioriteitstelling VTH

In de voorgaande paragrafen zijn de uitkomsten van de probleemanalyse gepresenteerd. De risicoanalyse bepaalt welke prioriteiten we stellen bij de vergunningverlening en handhaving. De kern van de U&HS is dat de inschatting van de risico's voor de leefomgeving leidend is bij het bepalen van deze prioriteiten, zowel bij het stimuleren als het afdwingen van naleving.

De concrete uitwerking van deze prioriteiten gebeurt jaarlijks in het uitvoeringsprogramma. Omdat de beschikbare capaciteit beperkt is, richten we onze inspanningen vooral op die situaties waarin de risico's het grootst zijn.

5 Strategieën

Dit hoofdstuk is verdeeld in twee onderdelen: de vergunningenstrategie en de handhavingsstrategie. We gaan in op de vergunningverlening en de afhandeling van meldingen, waarbij objectieve beoordelingscriteria en de algemene werkwijze centraal staan. Daarnaast wordt de nalevingsstrategie met betrekking tot handhaving toegelicht.

Vergunningverlening De vergunningenstrategie richt zich in eerste instantie op het zo volledig en correct mogelijk indienen van aanvragen en meldingen. We streven ernaar het opvragen van aanvullende gegevens en het buiten behandeling laten van aanvragen — bijvoorbeeld door te late indiening — zoveel mogelijk te voorkomen. Dit willen we bereiken door meer in te zetten op vooroverleggen.

Vergunningverlening vormt de basis voor de gehele keten van toezicht en handhaving. Heldere regels werken preventief: aanvragers weten wat er van hen wordt verwacht, en ook derden zijn beter geïnformeerd. Dit draagt bij aan het voorkomen van meldingen, doordat omwonenden weten welke activiteiten er plaatsvinden in hun omgeving.

Toezicht en handhaving Zoals hierboven beschreven, vormt vergunningverlening een belangrijke basis voor toezicht en handhaving. Dit geldt zowel voor vergunninghouders, die weten welke regels voor hen gelden, als voor omwonenden, die dankzij betere bewustwording minder snel aanleiding hebben tot het doen van meldingen.

5.1 Vergunningenstrategie

Wij hanteren zoveel mogelijk objectieve criteria bij het beoordelen van vergunningsaanvragen en het afhandelen van meldingen. Het gebruik van toetsprotocollen en tijdige onderlinge afstemming (collegiaal toetsen) bevordert een transparante en zorgvuldige afweging. Hierbij wordt rekening gehouden met de belangen die de overheid beschermt, die van aanvrager en van derde belanghebbenden.

Vergunningen en meldingen zijn instrumenten om het maatschappelijk handelen te reguleren en bieden zekerheid en helderheid in de verhouding tussen inwoners, ondernemers en overheid. Het uitgangspunt is geïntegreerde vergunningverlening, zoals beoogd in de Omgevingswet, waarbij ook wordt afgestemd op lokale regelgeving.

De vergunningenstrategie bestaat uit de volgende onderdelen: vooroverleg, basiswerkwijze, afhandelingstermijnen, vormen van vergunningen en risicogestuurde toetsing.

De onderstaande elementen vormen belangrijke uitgangspunten voor het effectief uitvoeren van de vergunningenstrategie:

Actualisatie vergunningen Vergunningen die voor langere of onbepaalde tijd zijn afgegeven, worden periodiek gecontroleerd, vooral als milieuaspecten een rol spelen. Voor brandveiligheid en de Alcoholverwet (vaste horeca) is een actualisatieprogramma opgesteld om het vergunningenbestand actueel te houden. Calamiteiten, zowel binnen de gemeente als elders, kunnen aanleiding zijn om bestaande vergunningen, inrichtingen of gebouwen extra te controleren op kwetsbare onderdelen (zoals de breedplaatvloeren in 2017, het instorten van een parkeergarage in Eindhoven, en brandveiligheid bij zorginstellingen). Eventuele circulaire of brieven van de Rijksoverheid worden waar nodig opgevolgd.

Deregulering, vermindering van lasten en regeldruk Wet- en regelgeving bepalen voor welke activiteiten inwoners en bedrijven een vergunning moeten aanvragen. Deze regelgeving ontwikkelt zich zodanig dat de verantwoordelijkheid voor het naleven van wettelijke eisen steeds nadrukkelijker bij de uitvoerder (vaak de vergunningaanvrager) komt te liggen. Dit gebeurt onder andere door de vergunningplicht te vervangen door een meldingsplicht, of deze geheel af te schaffen. Hierdoor verschuift het proces van 'toestemming vooraf' naar 'controle achteraf', wat betekent dat de focus van vergunningverlening naar toezicht en handhaving verschuift. Het versterken van de eigen verantwoordelijkheid voor het naleven van wetten en regels is een belangrijk beleidsdoel.

Intrekkingsbeleid vergunningen Bij het niet starten van vergunde activiteiten is het van belang de afgegeven vergunning in te trekken als een wijziging van het omgevingsplan daartoe aanleiding geeft of er andere gegronde redenen zijn om dit te doen.

5.1.1 Vooroverleg

Voordat inwoners of ondernemers een vergunning aanvragen, kunnen zij een vooroverleg aanvragen. Tijdens dit overleg beoordeelt de gemeente of het initiatief vanuit wet- en regelgeving haalbaar is. De rol van de gemeente is vooral die van toetser; zij geeft geen uitgebreid advies. Op de gemeentelijke website staat duidelijk dat een vooroverlegplan vooral bedoeld is voor complexe, grote of gevoelige (bouw)plannen. Voor minder complexe initiatieven is het ook mogelijk een vooroverleg aan te vragen of is een verkennend gesprek mogelijk.

5.1.2 Basiswerkwijze

Wij werken wij volgens de 'casemanagementmethode'. Daarbij heeft de aanvrager één aanspreekpunt (de casemanager), die de regie voert over de afhandeling van de aanvraag. De casemanager bewaakt het proces en de termijnen, zorgt dat de juiste adviezen worden ingewonnen, stemt waar nodig af tussen adviseurs en aanvrager, lost knelpunten op en stelt de beschikking op.

De vergunningverlening verloopt volgens standaardprocedures, die per vergunningsoort kunnen verschillen. Deze processen worden digitaal vastgelegd. Dit maakt het werk nauwkeuriger en efficiënter.

5.1.3 Afhandelingstermijnen

De wettelijke termijn voor een omgevingsvergunning op grond van de Omgevingswet wordt in de meeste gevallen gehaald. Verlengingen komen zelden voor. Dit geldt ook voor beschikkingen op basis van de APV en bijzondere wetten, zoals de Alcoholwet.

5.1.4 Vormen van vergunningverlening

We onderscheiden de volgende vormen van vergunningverlening:

1. De reguliere procedure Omgevingswet (8 weken)
 1. De uitgebreide procedure Omgevingswet (6 maanden; alleen in uitzonderlijke gevallen)
 2. Deelactiviteiten Omgevingswet (langste termijn geldt)
 3. Maatwerkvoorschriften op milieugebied of nadere voorwaarden voor brandveiligheid
 4. Reguliere procedures op basis van de APV en bijzondere wetten

5.1.5 Risicogestuurde toetsing

Vergunningaanvragen worden beoordeeld op basis van het risico dat de activiteit met zich meebrengt. Grotere en risicovollere projecten, zoals een nieuw zorggebouw, krijgen een diepgaandere toets dan kleinere of minder risicovolle initiatieven.

De toetsing varieert van een minimale check op volledigheid tot een volledige integrale beoordeling. Elke aanvraag wordt in ieder geval getoetst aan omgevingsplan en welstand (indien van toepassing). De bouwtechnische toets wordt aangepast op basis van het type bouwwerk en de functie (bijvoorbeeld woning, winkel of woonwagen). In 2026 komt er een extra module in het softwarepakket Rx.Mission die deze toetsing verder ondersteunt.

5.1.5.1 Toetsen van bouwactiviteiten

De gemeente gebruikt het landelijk toetsprotocol (LTP) van de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht. Dit protocol maakt onderscheid in de intensiteit van toetsing, afhankelijk van het bouwwerk en de risico's. Zo hoeft niet elk onderdeel volledig te worden getoetst. De gemeente kan het toetsniveau afstemmen op de eigen risico-inschattingen en beschikbare capaciteit.

5.1.5.2 Toetsen brandveiligheid

De toetsing op brandveiligheid vindt plaats in samenwerking met de VRG, volgens gemaakte procesafspraken.

5.1.5.3 Toetsen afwijkingen omgevingsplan

De meeste afwijkingen kunnen worden gehonoreerd via een binnenplanse afwijkingsbevoegdheid. Voor grotere ontwikkelingen biedt de Omgevingswet mogelijkheden tot buitenplanse afwijking (bopa).

5.1.5.4 Toetsen milieu

Bedrijven zijn primair zelf verantwoordelijk voor milieubewuste bedrijfsvoering binnen de wettelijke kaders. De gemeente beoordeelt aanvragen en meldingen die impact op het milieu kunnen hebben. Hierbij gelden aparte beoordelingskaders voor vergunningen en meldingen. De gemeente werkt met actuele wet- en regelgeving, standaarden en procesafspraken en kan vergunningen actualiseren, herzien of intrekken. Sommige milieutaken (de zogenaamde basistaken) zijn overgedragen aan de ODG.

5.1.5.5 Toetsen APV, Alcoholwet en andere bijzondere wetten

De werkzaamheden betreffen het beoordelen van aanvragen op basis van onder andere de Alcoholwet, de APV, de Wet op de kansspelen en de Wet Bibob. Indien wenselijk worden aanvullende beleidsregels opgesteld om de beoordelingsruimte nader te duiden. De Alcoholwet bevat echter een limitatieve lijst van weigeringsgronden; dit beperkt de beleidsruimte.

Voor evenementen is apart beleid opgesteld om een goede balans te vinden tussen deelnemers, omgeving en veiligheid.

5.2 Handhavingsstrategie

Een breed scala aan factoren beïnvloedt in hoeverre regels daadwerkelijk worden nageleefd. Dit varieert van de kennis van de regels en het begrijpen van het nut ervan, tot het bewust overtreden van de regels. Sommige van deze factoren kunnen worden beïnvloed door consequent te handhaven in de breedste

zin van het woord. Alle activiteiten die gericht zijn op het waarborgen van naleving vatten we samen onder de noemer "naleefstrategie". Deze strategie richt zich zowel op het stimuleren van naleving als op het verminderen van de risico's die ontstaan door het niet naleven van regels. De naleefstrategie bestaat uit verschillende onderdelen: een preventiestrategie en een handhavingsstrategie. De handhavingsstrategie zelf is opgebouwd uit een toezichtstrategie, een sanctiestrategie en een gedoogstrategie. In de navolgende paragrafen lichten we deze strategieën toe, gevolgd door een beschrijving van de doelen die we willen bereiken en de strategieën die we daarvoor inzetten.

5.2.1 Nalevingsstrategie: Preventiestrategie en LHSO

De nalevingsstrategie richt zich zowel op preventie als op de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO). De nadruk ligt op communicatie vooraf, alsook op een integrale benadering en samenwerking. Dit wordt als volgt ingevuld:

Preventiestrategie Toezicht en handhaving zijn nooit een doel op zich, maar altijd gericht op het bereiken van de doelen achter de regels: gewenst gedrag, ongestoord maatschappelijk verkeer en het voorkomen van schade, hinder of overlast. Naleving van de regels (die om deze redenen zijn gesteld) hangt onder andere af van draagvlak, bekendheid en naleefbaarheid. De strategie voor toezicht en handhaving is opgebouwd volgens de onderstaande ladder:

1. Passende regulering
2. Voorlichting en communicatie over regels en de doelen daarvan
3. Toezicht houden
4. Handhaven van de regels

De eerste twee treden van deze ladder richten zich steeds meer op de eigen verantwoordelijkheid van inwoners en bedrijven. Of breder: op het streven naar minder regels en meer handelingsruimte voor inwoners en bedrijven, waarbij tegelijkertijd een groter beroep wordt gedaan op het normbesef en de eigen verantwoordelijkheid van deze groepen. Passend reguleren richt zich op "niet meer dan nodig" en op toepasbaarheid en naleefbaarheid. Communicatie heeft als doel de bekendheid van regels te vergroten, wat de naleving bevordert en dus preventief werkt, net als zichtbaar toezicht en de dreiging van handhaving. Toezicht richt zich zowel op het volgen van maatschappelijke ontwikkelingen als op het aanspreken op naleving van de regels. Handhaving is vervolgens gericht op sanctionerend of herstellend optreden.

LHSO De LHSO zorgt ervoor dat handhavende instanties de handhaving zo uniform mogelijk uitvoeren. Wij hanteren de LHSO, tenzij hieronder afwijkingen zijn geformuleerd.

Doel Door de LHSO handelen handhavende instanties, zoals overheden, omgevingsdiensten, het Openbaar Ministerie (OM) en de politie, op een gelijkwaardige manier bij overtredingen. Dit zorgt voor een gelijk speelveld, respecteert het rechtsgevoel en draagt bij aan een veilige, schone en gezonde leefomgeving.

Last onder dwangsom

Bij het bepalen van de hoogte van een last onder dwangsom (en het maximaal te verbeuren bedrag) gebruiken we de Leidraad handhavingsacties en begunstigingstermijnen. Deze leidraad biedt richtinggevende voorbeelden bij het bepalen van de dwangsom en de te hanteren begunstigingstermijn. Omdat het een handreiking betreft, kan hiervan worden afgeweken. Handhaving, waaronder het bepalen van de hoogte van een dwangsom, blijft maatwerk.

5.2.2 Toezichtstrategie

Net als bij de toetsing (na ontvangst van aanvragen en meldingen) wordt bij toezicht een onderscheid gemaakt in uitvoeringsniveaus. Toezicht kan nooit 100% zijn; anders zou de gemeente voortdurend als toezichthouder aanwezig moeten zijn bij iedere activiteit en alle aspecten moeten controleren. Deze toezichtniveaus worden vastgelegd in een toezichtstrategie. De gemeente sanctioneert overtredingen volgens de LHSO (sanctiestrategie).

Toezicht vindt plaats op basis van een risicomatrix, die is verdeeld naar toezicht op omgevingsvergunningsactiviteiten (zie de gedetailleerde uitwerking in de volgende paragrafen) en informatiegestuurd toezicht op basis van klachten en meldingen. Klachten, meldingen en verzoeken om handhaving met betrekking tot veiligheid en gezondheid worden altijd opgepakt. Klachten en meldingen zonder relatie tot de VTH-prioriteiten worden in beginsel niet in behandeling genomen of doorverwezen naar bijvoorbeeld buurtbemiddeling. Verzoeken om handhaving worden altijd in behandeling genomen, maar dat betekent niet dat alle verzoeken gehonoreerd worden.

Algemene uitgangspunten bij de toezichtstrategie:

Beginselflicht tot handhaven Jurisprudentie toont aan dat een bestuursorgaan doorgaans verplicht is zijn bevoegdheid tot handhaving te gebruiken. Dit wordt de beginselflicht tot handhaving genoemd,

die geldt voor bevoegdheden om een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom op te leggen. Dit waarborgt de rechtszekerheid, omdat de feitelijke situatie in beginsel overeen moet komen met de juridisch toegestane situatie. Handhaving zorgt hiervoor en dient zo het algemeen belang.

Evenredigheid Bij de vraag of van handhavend optreden mag worden afgezien, moet worden beoordeeld of dit optreden onevenredig zou zijn. De toetsing aan het evenredigheidsbeginsel volgt de maatstaf van de "Harderwijk-uitspraak" (ECLI:NL:RVS:2022:285). Hierbij wordt gecontroleerd of het besluit geschikt en noodzakelijk is, en of het besluit in de gegeven omstandigheden evenwichtig is.

Handhavend optreden is alleen onevenredig als er omstandigheden zijn die zo zwaar wegen dat het algemeen belang niet met handhaving kan worden gediend. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij concreet zicht op legalisatie, maar ook andere omstandigheden kunnen van invloed zijn. Andere redenen om af te zien van handhaving kunnen bijvoorbeeld zijn schending van het gelijkheidsbeginsel of het vertrouwensbeginsel.

Wij hanteren als uitgangspunt dat in beginsel niet handhavend wordt opgetreden bij overtredingen van geringe aard en ernst. Deze moeten per geval worden beoordeeld op basis van de feiten en omstandigheden.

Integraal werken en samenwerking tussen toezichthouders Toezichthouders binnen en buiten de gemeente signaleren voor elkaar. Om signalen beter te herkennen, wordt toezicht soms gezamenlijk uitgevoerd.

5.2.2.1 Risicogestuurd toezicht

De uitkomsten van de risico- en probleemanalyse zijn belangrijk voor de prioriteiten bij handhaving. Prioriteiten die via toezicht en handhaving de meeste aandacht krijgen, worden zoveel mogelijk programmatisch aangepakt. Het probleem wordt geanalyseerd, waarna een passende aanpak wordt ontwikkeld en uitgevoerd. De keuze voor de inzet van instrumenten wordt zorgvuldig gemaakt en doelen worden duidelijk geformuleerd. In de uitvoeringsprogramma's wordt verslag gedaan van de voortgang. De indeling, aard en frequentie van het toezicht (risicogestuurd) worden vastgelegd in het jaarlijkse uitvoeringsprogramma, zodat dit op basis van evaluatie elk jaar kan worden aangepast.

5.2.2.1.1 Toezicht omgevingsvergunningsactiviteiten Bouwen en Ruimtelijke ordening

Voor een uniforme en effectieve uitvoering van het toezicht wordt, indien de aard en frequentie dat toelaten, gebruikgemaakt van toezichtprotocollen. Dit bevordert uitwisselbaarheid, samenwerking en het gelijk behandelen van gelijke gevallen tussen gemeenten en andere betrokken organisaties.

Bouwtoezicht bestaande bouw

Daarnaast kunnen thematische controles worden uitgevoerd vanuit het bouwtoezicht. De thema's worden bepaald door landelijke en regionale thema's en door politiek geprioriteerde onderwerpen. Vaak betreft dit toezicht in de gebruiksfase.

Bouwtoezicht nieuwbouw

Het bouwtoezicht volgt de bouwaanvragen. Dit betekent dat bouwcontroles plaatsvinden gedurende het bouwproces en (in sommige gevallen) bij de oplevering. Overtredingen die tijdens de bouw wordenesignaleerd, worden vastgelegd. Toezichthouders werken volgens het hieronder aangegeven toezichtsniveau.

	Diepgang	Omschrijving	Voorbeelden
S	<i>Steekproef</i>	Afhankelijk van een vermoeden van niet voldoen aan de voorschriften kan op bepaalde aspecten een steekproef worden gehouden (ca. 1 op de 5)	De funderingsbalken van een klein bedrijfsgebouw worden bij enige twijfel bij de aannemer gecontroleerd, in andere gevallen helemaal niet
1	<i>Visuele controle (Quick scan)</i>	Beoordeling op basis van kennis en inzicht van de bouwinspecteur. Hierbij wordt in principe niet nagemeten, gecontroleerd op materiaalniveau of op vereiste waarden.	Vanaf de weg kan worden gezien of een dakkapel is geplaatst conform de tekening. Gekeken wordt of hier de afmetingen ruwweg overeenkomen en of de indeling en gebruikte materialen en kleuren in overeenstemming zijn met de verleende vergunning.
2	<i>Beoordeling van hoofdlijnen</i>	Beoordeling op hoofdlijnen, op het oog en met eenvoudige hulpmiddelen worden controles uitgevoerd. Er worden alleen overzichtstekeningen geraadpleegd. Bij twijfel vindt raadpleging van detailtekeningen plaats.	Op algemeen constructief inzicht wordt de aangebrachte wapening gecontroleerd. Daarnaast wordt er globaal gekeken naar afmetingen, isolatie e.d.
3	<i>Beoordeling hoofdlijnen en kenmerkende details</i>	Beoordeling zoals bij diepgang 2 met daarbij meer oog voor maatvoering, materiaalkwaliteit, verankering, oplegging e.d. detailtekeningen worden geraadpleegd voor specifieke kwetsbare elementen	De bewapening wordt over het geheel op hoofdlijnen gecontroleerd. Lokaal wordt bij uitkragen, sparringen of ravelingen in detail gecontroleerd.
4	<i>Algehele controle van alle onderdelen</i>	Beoordeling op alle onderdelen van detailniveau. Op het oog en met de benodigde hulpmiddelen worden controles tot op detailniveau uitgevoerd. Alle tekeningen en detailtekeningen worden geraadpleegd.	Ieder constructieonderdeel wordt gedetailleerd gecontroleerd.

In 2026 zullen we de protocollen voor het toezicht verder uitwerken. Bij de implementatie hiervan houden we rekening met de inmiddels in werking getreden Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb).

Voor bouwwerken waarop de Wkb van toepassing is, zijn er aparte documenten beschikbaar waarin het toezicht verder wordt toegelicht. Hierbij is gebruikgemaakt van de VNG-handreiking *Toezicht en handhaving Wkb*. De lokaal specifieke omstandigheden zijn te vinden op de gemeentelijke website en zullen ook worden opgenomen in de nieuwe toezichtprotocollen.

5.2.2.1.2 Toezicht omgevingsvergunning activiteit brandveilig gebruik

Voor het toezicht op brandveilig gebruik is het Werkprotocol Toezicht Veiligheidsregio Groningen vastgesteld. Dit document is specifiek bedoeld voor de toezichthouders van de VRG en bevat afspraken over een uniforme werkwijze met betrekking tot dit toezicht. Ook worden hierin werkafspraken tussen de VRG en de gemeenten over toezicht en handhaving vastgelegd. Het document fungeert dus ook als samenwerkingsprotocol.

5.2.2.1.3 Toezicht omgevingsvergunning/melding activiteit milieu

Het milieutoezicht op basistaken is integraal belegd bij de ODG. De uitvoering vindt plaats volgens de werkwijze van de ODG en moet voldoen aan de geldende kwaliteitscriteria.

De ODG is echter niet gemandateerd om namens het gemeentebestuur handhavend op te treden. Handhavingsbesluiten worden genomen door het college van burgemeester en wethouders. Wij voeren zelf het toezicht uit op de niet-basistaken met betrekking tot milieu.

5.2.2.1.4 Toezicht APV en bepaalde bijzondere wetten

Het toezicht op de APV en op bepaalde bijzondere wetten wordt uitgevoerd op basis van de relevante landelijke wet- en regelgeving, aangevuld met lokale regelgeving en beleidskaders.

Dit toezicht wordt voornamelijk uitgevoerd door buitengewoon opsporingsambtenaren (BOA's) en toezichthouders van het team IBOR. Hun primaire taak is het bevorderen van een leefbare, schone en veilige gemeente. Om dit te bereiken houden zij toezicht op de openbare ruimte, waaronder parkeer-toezicht en APV-toezicht.

De BOA treedt tevens op als opsporingsambtenaar, met de bevoegdheid om te verbaliseren. Naast deze handhavende taak vervult de BOA ook een ondersteunende en dienstverlenende functie richting inwoners.

5.2.2.1.5 Toezicht alcoholwet

Toezicht op de naleving van de Alcoholwet wordt hoofdzakelijk uitgevoerd door BOA's.

5.2.3 Sanctiestrategie

Bij het uitoefenen van toezicht kunnen overtredingen van regels worden geconstateerd, waarna handhaving noodzakelijk is. In dat geval dienen wij handhavend op te treden. Als algemene handhavingsstrategie maken wij gebruik van de LHSO.

Met de LHSO wordt duidelijk hoe verschillende handhavingsinstrumenten kunnen worden ingezet bij zowel bestuursrechtelijke als strafrechtelijke handhaving van het omgevingsrecht. De LHSO is de opvolger van de LHS uit 2014. De kern van de strategie is nagenoeg ongewijzigd, maar er zijn enkele belangrijke wijzigingen: de aansluiting op de Omgevingswet, de actualisering van terminologie, en de toevoeging van de bestuurlijke boete. Ook is de relatie tussen bestuursrecht en strafrecht beter beschreven en geborgd.

De LHSO richt zich op passend optreden (maatwerk) bij iedere overtreding. Handhavers passen de strategie toe bij elke constatering van een overtreding en maken daarbij gebruik van de daarin opgenomen instrumenten.

Herstel:

1a. Is herstel mogelijk? Zo ja, dan is bestuursrechtelijk optreden in elk geval aangewezen. De vervolgvraag luidt: 1b. Welk bestuursrechtelijk optreden is in dit geval het meest geschikt?

Bestrafing:

2a. Is er aanleiding voor bestraffing? Zo ja, dan volgt de vraag:

2b. Welke route is het meest passend: bestuursrechtelijk of strafrechtelijk?

Werkwijze

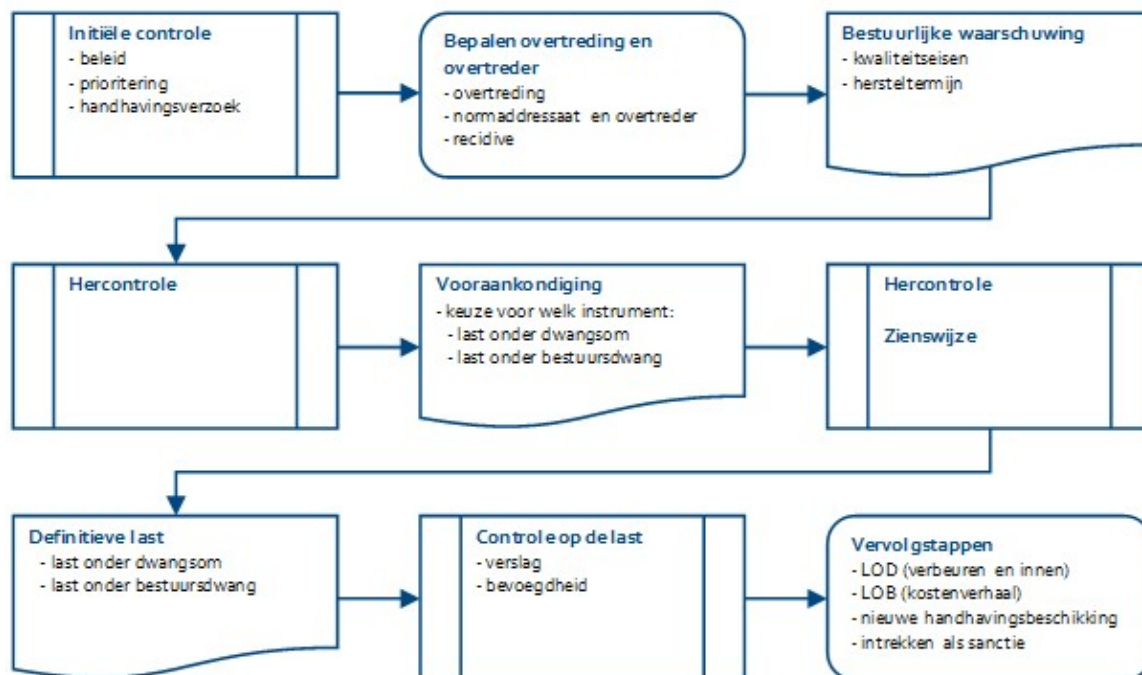
De LHSO maakt gebruik van een zogenoemde interventieladder, waarbij het uitgangspunt is het inzetten van de meest effectieve interventie. In veel gevallen volstaat een lichte interventie. In andere gevallen is dit niet toereikend en moet een zwaardere, meer ingrijpende interventie worden gekozen. Deze afweging is vastgelegd in de interventiematrix.

De LHSO bevat een stappenplan voor het bepalen van passend optreden. Het startpunt hiervan zijn de bevindingen van het toezicht: de constatering van feiten en omstandigheden, en het oordeel van de toezichthouder, BOA of handhaver (de vaststelling dat sprake is van een overtreding). Aan de hand van dit stappenplan – waartoe ook de interventiematrix behoort – kunnen handhavingspartners onderling effectief en afgestemd handelen.

Stappenplan LHSO:

1. Positionering van de bevindingen in de basisinterventiematrix
2. Bepalen van verzwarende aspecten die aanleiding kunnen geven voor een ingrijpende herstelsanctie of voor strafrechtelijk onderzoek of bestraffing
3. Optreden op basis van de (algemene of domeinspecifieke) interventiematrix
4. Bepalen of afstemmingsoverleg nodig is
5. Vastleggen van de genomen stappen en beslissingen

Het proces om te komen tot een handhavingsbeschikking verloopt doorgaans volgens een driestappenstrategie, zoals weergegeven in figuur 1.



figuur 1 driestappenstrategie

Afhankelijk van de soort interventie kunnen bepaalde stappen uit de driestappenstrategie wel of niet worden doorlopen. Er wordt hierbij onderscheid gemaakt tussen verschillende handhavingsprocessen, namelijk:

- A Informerende brief, met hersteltermijn, met de opmerking dat er tijdens een volgende (milieu)controle wederom wordt gekeken of de overtreding nog aanwezig is.
- B Bestuurlijke waarschuwing met hersteltermijn;
Vooraankondiging met hersteltermijn en mogelijkheid tot zienswijze;
Lastoplegging met hersteltermijn.
- C Vooraankondiging met hersteltermijn en mogelijkheid tot zienswijze;
Lastoplegging met hersteltermijn.
- D Vooraankondiging met mogelijkheid tot zienswijze, maar zonder hersteltermijn;
Lastoplegging met hersteltermijn.
of
Spoedeisende bestuursdwang toepassen / Directe last onder dwangsom met hersteltermijn;

Gelet op de bovenstaande handhavingsprocessen zijn er verschillende keuzemogelijkheden voor interventies. De toezichthouder kiest in principe voor de minst ingrijpende (combinatie van) interventie(s) die passen bij het betreffende segment, tenzij hij motiveert dat een andere (combinatie van) interventie(s) in de specifieke situatie beter passend is.

Bij deze keuze speelt de aanwezigheid van verzwarende aspecten een belangrijke rol, zoals onder andere beschreven in paragraaf 4.2 van de LHSO.

Verder geldt binnen proces D dat spoedeisende bestuursdwang of de directe oplegging van een last onder dwangsom met hersteltermijn alleen mogelijk zijn wanneer er sprake is van een spoedeisend belang.

Figuur 2 bevat de interventiematrix, waarin per segment wordt aangegeven welk handhavingsproces moet worden doorlopen.

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 strafv. onderzoek	↑ Strafrecht PV/nader strafv. onderzoek				
	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)					
			Bestuursrecht ingrijpend Exploitatieverbod/sluiting Schorsen/intrekken vergunning, erkenning of certificaat					
				Bestuursrecht ingrijpend Exploitatieverbod/sluiting Schorsen/intrekken vergunning, erkenning of certificaat				
	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)				
3. Van belang	↑ Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV	↑ Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV	↑ Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV/nader strafv. onderzoek	↑ Strafrecht PV/nader strafv. 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 Exploitatieverbod/sluiting Schorsen/intrekken vergunning, erkenning of certificaat				
	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)				
2. Beperkt	↑ Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV	↑ 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 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 Aanspreken/informeren	Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek/ waarschuwing	Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek/ waarschuwing				
Het gedrag van de overtreder is:	A. Goedwillend, proactief (dwz beëindigt overtreding eigener beweging)	B. Onverschillig	C. Calculerend	D. Notoir/crimineel				

figuur 2 interventiematrix

Toepassing van handhavingsinstrumenten

Bij de aanpak van overtredingen zijn er verschillende handhavingsinstrumenten beschikbaar. Hieronder worden deze instrumenten toegelicht, evenals wanneer ze ingezet kunnen worden.

Last onder dwangsom

In de meeste gevallen wordt gekozen voor een last onder dwangsom. Dit is een herstelsanctie die gericht is op het geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding. Het houdt in dat de overtreder een geldsom moet betalen als de opgelegde last niet, of niet tijdig, wordt uitgevoerd.

Last onder bestuursdwang

Een last onder bestuursdwang is een herstelsanctie waarbij de overtreder verplicht wordt om, als niet aan de last wordt voldaan, te dulden dat het bestuursorgaan de overtreding zelf oplost door feitelijk handelen. Als de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd, worden de kosten van de uitvoering op de overtreder verhaald, tenzij deze kosten redelijkerwijs niet geheel of gedeeltelijk voor zijn rekening behoren te komen.

Spoedeisende bestuursdwang

Bij spoedeisende bestuursdwang wordt in principe de normale bestuursdwangprocedure gevolgd, maar met een aangepaste (zeer korte) begunstigingstermijn. In acute gevallen of onomkeerbare situaties kan de bestuursdwang mondeling worden aangezegd en direct uitgevoerd. Later wordt de bestuursdwang schriftelijk vastgelegd. Voorbeelden van spoedeisende situaties zijn:

1. Levensbedreigende situaties (bijv. instortingsgevaar)
2. Brandgevaarlijke situaties die acuut levensbedreigend kunnen zijn
3. Het stilleggen van illegale bouw of onvoorziene veiligheids- of gezondheidssituaties tijdens vergunde bouwwerkzaamheden
4. Illegale sloop (bijv. met asbest) of onvoorziene veiligheid of gezondheidssituaties tijdens vergunde sloopwerkzaamheden
5. Aantasting van monumentale waarden
6. Illegale grondbewerking
7. Bedreiging van de openbare orde

Preventieve last onder bestuursdwang of dwangsom

Indien er een klaarblijkelijk gevaar bestaat voor een op korte termijn te verwachten overtreding, kan een preventieve last onder bestuursdwang of dwangsom worden opgelegd.

Toepassing op basis van Sanctietabellen en Regels

De keuze voor handhavinginstrumenten gebeurt op basis van de interventiematrix, afhankelijk van de bevindingen en de aanwezigheid van verzachtende of verzwarende factoren. Er is een zekere beleidsruimte bij het toepassen van bestuursrechtelijke instrumenten, en deze worden als algemene richtlijn afgestemd op de LHSO.

Specifieke toepassingen

Hoogte van dwangsom

Bij het bepalen van de hoogte van een dwangsom heeft een bestuursorgaan beleidsruimte. De dwangsom moet worden afgestemd op de ernst van de overtreding (evenredigheid) en gericht zijn op het voorkomen of beëindigen van de overtreding (effectiviteit). In bepaalde gevallen kan de dwangsom worden aangepast, afhankelijk van de specifieke omstandigheden.

Duur van de begunstigingstermijn

Een begunstigingstermijn is de tijd die de overtreder krijgt om de overtreding te beëindigen. Deze termijn moet voldoende lang zijn om de verplichtingen uit te kunnen voeren, maar ook niet langer dan nodig, om te voorkomen dat de overtreding in feite wordt gedoogd.

Volgens de LHSO geldt:

1. Gedragsvoorschriften moeten onmiddellijk in acht worden genomen, met een zeer korte begunstigingstermijn.
2. Voor gevallen waarin investeringen nodig zijn, geldt: hoe urgenter de situatie, des te korter de termijn, met inachtneming van technische en organisatorische haalbaarheid.

Verlengen van de begunstigingstermijn

In beginsel worden begunstigingstermijnen niet verlengd, tenzij er gegronde redenen zijn, bijvoorbeeld wanneer de overtreder serieuze stappen onderneemt en meer tijd nodig heeft om de overtreding te beëindigen.

Tijdelijk stilleggen van activiteiten

Bij de constatering van niet-toegestane activiteiten kan de toezichthouder, in overeenstemming met de interventiematrix van de LHSO, mondeling de activiteiten stilleggen. De stillegging wordt schriftelijk bevestigd. De toezichthouder kan toestaan dat sommige activiteiten worden afgemaakt of tijdelijke maatregelen worden getroffen om schade of gevaarlijke situaties te voorkomen.

Geheel of gedeeltelijk intrekken van een vergunning

Het intrekken van een vergunning kan alleen plaatsvinden als er een begunstigde beschikking is verleend die verband houdt met de overtreding. Het intrekken van een vergunning is een zwaar middel en wordt

alleen in uitzonderlijke gevallen toegepast. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij het verstrekken van onjuiste gegevens of het niet naleven van vergunningvoorschriften.

Kosten van bestuursdwang / Invorderingsbeschikking

De kosten voor het uitvoeren van een last onder bestuursdwang worden op de overtreder verhaald via een kostenverhaalsbeschikking. Na het verbeuren van dwangsommen wordt een invorderingsbeschikking genomen. De invorderingsprocedure omvat onder andere een aanmaning en, indien nodig, een dwangbevel.

Bestuurlijke boete

De bestuurlijke boete is geregeld in afdeling 5.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Deze boete wordt opgelegd om een 'lik op stuk'-beleid te voeren, waarbij een directe financiële prikkel wordt gebruikt om naleving van de regels te bevorderen. De bestuurlijke boete kan naast andere instrumenten, zoals een last onder bestuursdwang, worden opgelegd.

Verzoeken om handhaving en meldingen

Verzoeken om handhaving worden zo snel mogelijk afgehandeld, met een streeftermijn van maximaal 8 weken. Als de termijn wordt verlengd, wordt dit gecommuniceerd. Bij meldingen wordt gekeken naar de oplossingen voor het onderliggende probleem. Als er geen bijzondere omstandigheden zijn, kan een handavingsprocedure worden gestart.

Strategie bij meldingen

Bij meldingen wordt op basis van prioritering bepaald of en wanneer de melding in behandeling wordt genomen. Bij meldingen met hoge prioriteit wordt de situatie direct op locatie beoordeeld. De melder wordt geïnformeerd over de verdere afhandeling. Anonieme meldingen worden in beginsel niet in behandeling genomen.

Samenwerking bij toezicht en handhaving

Om effectief toezicht en handhaving uit te voeren, is in bepaalde situaties samenwerking met ketenpartners essentieel. Er zijn samenwerkingsafspraken gemaakt voor de regio, waarop de basiswerkwijze is afgestemd.

Optreden tegen eigen organisatie of andere overheden

Overheden, inclusief de eigen gemeente, worden niet anders behandeld dan andere overtreders. Bij overtredingen door de overheid geldt een verhoogd normbesef en een grotere verantwoordelijkheid. Handhaving tegen de overheid wordt altijd uitgevoerd in overeenstemming met de LHSO, met de portefeuillehouder die wordt geïnformeerd bij handhaving tegen de eigen organisatie of andere overheden.

Met de vaststelling van de U&HS stellen we ook de LHSO vast.

5.2.4 Gedoogstrategie

In beginsel legt de gemeente bij een overtreding gepaste en evenredige sancties op. Er zijn echter gevallen waarin het noodzakelijk is om van de regels af te wijken. In dergelijke gevallen kan de gemeente besluiten om een situatie te gedogen: dit betekent dat er niet wordt gehandhaafd ondanks de overtreding. De gemeente streeft naar maximaal naleefgedrag van haar burgers en zal in principe altijd reageren op een geconstateerde overtreding. Dit geldt ook voor gevallen van gedogen. Wanneer de gemeente besluit te gedogen, wordt dit vastgelegd in een gedoogverklaring. Hierin wordt bevestigd dat de overtreding is vastgesteld en wordt gemotiveerd waarom er in dit specifieke geval niet wordt gehandhaafd. De volgende uitzonderingsscenario's zijn gegrondvest op vaste jurisprudentie en beschrijven aan welke strikte eisen dient te worden voldaan, als er wordt gedoogd:

1. *Overgangssituaties*: In sommige gevallen kan met zekerheid worden aangenomen dat een vergunningsaanvraag wordt gehonoreerd, in deze gevallen is er uitzicht op legalisatie van de overtreding.
2. *Overmachtssituaties*: In het geval van een noodsituatie kan er sprake zijn van overtredingen die worden gedoogd, onder voorwaarde dat de noodsituatie niet is veroorzaakt door de overtreder.
3. *Vertrouwens- en rechtszekerheidsbeginseel*: Situaties waarin bij handhaving het vertrouwens- en rechtszekerheidsbeginseel wordt geschonden. In deze gevallen kunnen er juridisch afdwingbare toezeggingen zijn gedaan over het toestaan van een overtreding door de gemeente.
4. *Onevenredigheid*: In sommige gevallen kan handhaven een disproportionele werking hebben, bijvoorbeeld wanneer een sanctiemethode te zwaar is voor een bepaalde overtreding of sprake is van een geringe overtreding.

Om arbitraire besluitvorming te voorkomen, moet een gedoogverklaring altijd specifiek betrekking hebben op de concrete overtreding. Andere overtredingen die door dezelfde persoon zijn begaan, maar die niet aan de bovenstaande voorwaarden voldoen, worden volgens de reguliere handavingsstrategie behandeld en bestraft.

Gedogen kan onder voorwaarden en tijdsbepaling plaatsvinden.

6 Monitoring en verantwoording

In hoofdstuk 3 is vastgelegd welke strategische meetbare doelen we willen bereiken. In hoofdstuk 5 zijn de uitvoeringsstrategieën beschreven die binnen het VTH-domein worden ingezet om een bijdrage te leveren aan de realisatie van deze doelen. Door monitoring van de voortgang wordt zicht gehouden op de mate van doelrealisatie (effectiviteit). Hierover wordt verantwoording afgelegd aan het college, de gemeenteraad, onze inwoners en de provincie Groningen in het kader van IBT.

De monitoring van de beleidsdoelstellingen wordt uitgevoerd door het bijhouden van de indicatoren die in het beleid zijn vastgesteld. Dit gebeurt jaarlijks in een evaluatierapportage die het college vaststelt. Gegevens worden geregistreerd en gemonitord via een digitale applicatie. Dit zorgt voor een efficiënte en gestandaardiseerde manier van gegevensverzameling en monitoring.

Als tijdens de monitoring blijkt dat een doelstelling niet gerealiseerd wordt, wordt dit vermeld in de evaluatierapportage. De verklaring voor het niet behalen van de doelstelling wordt toegelicht, en indien nodig worden verbetermaatregelen voorgesteld om ervoor te zorgen dat de doelstelling in de toekomst wel wordt gehaald. De aard en omvang van de voorgestelde maatregelen hangen af van het moment waarop de afwijking wordt geconstateerd en de context waarin het plaatsvond.

Naast de jaarlijkse rapportage vindt er ook continue monitoring van de uitvoering plaats door de betrokken afdelingen. Deze real-time monitoring helpt bij de werkverdeling en het bewaken van de termijnen voor de uitvoering van de beleidsmaatregelen. Het zorgt ervoor dat er bijtijds kan worden bijgestuurd als dat nodig is.

De evaluatierapportage bevat op dit moment voornamelijk kwantitatieve gegevens. Dit zijn meetbare gegevens die bijvoorbeeld aangeven of bepaalde prestaties zijn behaald. In 2026 wordt er gewerkt naar een evaluatierapportage die zowel kwantitatieve als kwalitatieve gegevens bevat. Dit houdt in dat naast de meetbare cijfers ook de context en ervaringen van de betrokken medewerkers in de rapportage worden opgenomen. Dit biedt een meer compleet beeld van de effectiviteit van de uitvoering van het beleid.

7 Organisatie en middelen

Voor de uitvoering van de strategieën en het behalen van de doelen zijn voldoende personele capaciteit en financiële middelen vereist. Deze middelen zijn geborgd in de begroting. In dit hoofdstuk worden de organisatorische en financiële randvoorwaarden kort besproken.

7.1 Wat is het wettelijk kader?

In het Besluit omgevingsrecht worden eisen gesteld voor het waarborgen van voldoende personele capaciteit en financiële middelen. Het relevante artikel is 13.10, dat bepaalt dat bestuursorganen ervoor moeten zorgen dat de benodigde middelen voor het bereiken van de doelstellingen en voor de uitvoering van werkzaamheden inzichtelijk zijn en in de begroting worden opgenomen. De uitvoering van het uitvoeringsprogramma moet voldoende middelen beschikbaar stellen.

7.2 Organisatiestructuur

De formatieplaatsen die betrokken zijn bij de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving zijn verdeeld over verschillende teams. De meeste formatieplaatsen vallen onder het team VTH/OOV.

7.3 Benodigde en beschikbare capaciteit

De benodigde capaciteit wordt berekend op basis van de prioriteiten en de in te zetten strategieën. Deze berekeningen worden verder uitgewerkt in het jaarlijkse uitvoeringsprogramma, zodat duidelijk is of de huidige personele middelen voldoende zijn om de doelstellingen te halen.

7.4 Borging personeelsformatie en financiële middelen

De personeelsformatie en de financiële middelen die nodig zijn voor een adequate uitvoering van het beleid zijn vastgelegd in de begroting. Hierbij wordt gezocht naar een evenwicht tussen kwaliteit en kwantiteit. De afstemming tussen benodigde en beschikbare capaciteit wordt ondersteund door het gebruik van risicoanalyses en een toetsmatrix, die helpen bij de berekening van de gewenste formatie. Het is belangrijk dat medewerkers de juiste deskundigheid hebben voor de uitvoering van de VTH-taken. Dit wordt ook besproken tijdens voortgangsgesprekken, waarbij ook opleidingsbehoeften aan bod komen.

7.5 Ondersteunende middelen

Om de werkzaamheden van de vergunningverleners, toezichthouders en juristen effectief uit te voeren, zijn er verschillende ondersteunende middelen beschikbaar, zoals werkkleding, meetapparatuur, foto-toestellen, mobiele telefoons, literatuur en softwaresystemen.

Specifieke software is aangeschaft om toezicht efficiënt uit te oefenen en in te plannen. Dit helpt toezichthouders om hun werk op locatie snel en goed te doen.

7.6 Scheiding vergunningverlening en toezicht en handhaving

Om de objectiviteit van de werkzaamheden te waarborgen, is er een duidelijke scheiding van functies tussen vergunningverlening en toezicht en handhaving. Dit betekent dat de werkzaamheden van vergunningverleners en toezichthouders strikt van elkaar gescheiden zijn, ook binnen de verbonden partijen (zoals de ODG en VRG). Deze scheiding voorkomt belangenconflicten.

7.7 Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden

In de keten van toezicht en handhaving zijn er verschillende stappen met bijbehorende vakdisciplines. Het is belangrijk dat de taken op het juiste moment bij de juiste vakdiscipline liggen, en dat het bestuur op het juiste moment wordt betrokken.

1. Toezichthouders zijn verantwoordelijk voor de toezichtstaken.
2. Bij administratieve handelingen of besluiten die bezwaar en beroep mogelijk maken (zoals last onder dwangsom of bestuursdwang), zijn juristen verantwoordelijk.
3. Hercontroles worden uitgevoerd door toezichthouders.

7.8 Werkprocessen, strategieën en protocollen

De werkzaamheden van vergunningverleners, toezichthouders en juristen worden zoveel mogelijk vastgelegd in werkprocessen, strategieën en protocollen. Dit zorgt ervoor dat de werkzaamheden uniform en transparant worden uitgevoerd, zelfs bij personeelsmutaties. Het voorkomt inconsistentie in de uitvoering en garandeert continuïteit.

7.9 Opleidingen

De gemeente zorgt ervoor dat haar medewerkers voldoen aan de vereisten van de Kwaliteitsverordening. Om de kennis en vaardigheden van medewerkers op peil te houden, beschikken de teams over een opleidingsbudget. Dit budget maakt het mogelijk om benodigde opleidingen en trainingen te volgen, zodat de medewerkers effectief kunnen blijven werken.

7.10 Samenwerking bij VTH taken

Werken aan een veilige en gezonde leefomgeving is samenwerken. Het is een samenspel tussen onder andere ondernemers, adviseurs, publiek, organisatoren en organisaties en de overheid. In deze U&HS wordt op diverse plaatsen beschreven hoe wij met onze omgeving samenwerken om aan de eisen van wet- en regelgeving te voldoen, om ook in praktische zin veiligheid en gezondheid te waarborgen. Die samenwerking kent twee basisvormen: het netwerk van een verzameling meer of minder vast verbonden partijen of een keten, waarin onderscheiden taken en verantwoordelijkheden (het liefst goed) in elkaar haken.

De overheid kent in het VTH domein een groot aantal spelers. Zo zijn onderdelen van vergunningverlening en het toezicht en handhaving ondergebracht bij de ODG en ondersteunt de VRG bij complexe brandveiligheidstaken en adviseert zij over grote evenementen. De meer eenvoudige inspecties worden door de toezichthouders van de gemeente zelf uitgevoerd.

De gemeente werkt samen in netwerken, om kennis te delen en ontwikkelingen en taken uit te wisselen.

7.10.1 Netwerk

Samenwerking kan verschillende vormen aannemen, waaronder netwerksamenwerking. Afhankelijk van de opzet en de mate van organisatie, kan een netwerk informeel of formeel zijn. Er zijn twee belangrijke vormen van netwerksamenwerking:

1. Lichte vorm: In deze samenwerking is er geen strikte afhankelijkheid, en ligt de nadruk op het delen en ontwikkelen van kennis. Er wordt vooral informatie uitgewisseld, wat bevorderlijk is voor het ontwikkelen van expertise en gezamenlijke doelen.
2. Zware vorm: Deze vorm kenmerkt zich door formele afspraken en een gestructureerde samenwerking. Taken worden op een vergelijkbare manier uitgevoerd en zijn beter uitwisselbaar. De gezamenlijke kennisontwikkeling en taakuitwisseling zorgen voor een grotere robuustheid in de uitvoering. Deze stevige samenwerking is essentieel voor de gemeente om te voldoen aan de massacriteria van de Wet VTH, die nu is opgenomen in de Omgevingswet. Dit betreft bijvoorbeeld de eisen op het gebied van opleiding, ervaring en werklust.

Gemeente Het Hogeland werkt samen in de volgende netwerken:

1. Ambtelijk overleg ODG
2. ODG (Wgr-regeling) voor basistaken (milieu en specialistisch advies)
3. VRG-brandweer voor risicobeheersingstaken, waaronder brandpreventie bij bouwwerkzaamheden
4. GGD (beleidsmatig, bestuurlijk vastgesteld)
5. LIBAU voor welstandsadviezen en ondersteuning bij welstandsbeleid

Deze netwerken bieden de gemeente een flexibele maar gestructureerde manier van samenwerken om de VTH-doelen effectief te realiseren.

7.10.2 Ketensamenwerking

De gemeente heeft verschillende ketenpartners. Ketenpartners sluiten wat betreft taken en verantwoordelijkheden op elkaar aan en zijn daarop aanspreekbaar.

VRG

Voor alle gemeenten voert de VRG de reguliere risicobeheersingstaken uit. Hiermee worden risicovolle situaties voorkomen en worden maatregelen genomen om de veiligheid te verbeteren. Daarmee is de VRG vooral een ketenpartner. Binnen het palet aan basistaken maken zij onderscheid in reguliere adviesproducten en -diensten en programmatische adviesproducten en -diensten. De reguliere adviesproducten omvatten de in basis 'traditionele' adviesproducten in het kader van ruimtelijke ordening of VTH processen op de aandachtsvelden bouwen, brandveilig gebruik, toezicht en evenementenadvisering.

Politie en OM

Belangrijke ketenpartners zijn de politie en het OM. In de samenwerking staat het thema Veiligheid voorop. De regie op de samenwerking en afstemming wordt gevoerd in het lokaal driehoeksoverleg tussen burgemeester, politie en officier van justitie.

De LHSO geeft een belangrijk kader voor de afstemming tussen straf- en bestuursrecht in het VTH-domein. De LHSO regelt een heldere rolverdeling en goede afstemming tussen gemeenten en het OM.

Waterschap

Met het waterschap wordt veel samengewerkt op het gebied van waterkwantiteit, het beschermen van primaire en secundaire waterkeringen en de waterkwaliteit. Het Waterschap verleent vergunningen op basis van de Waterwet en de eigen verordening, de keur. De verleende vergunningen worden gedeeld met de gemeente zodat deze kan zien of er nog samenloop is met door de gemeente af te geven vergunningen. We vragen regelmatig een 'wateradvies' bij het Waterschap. Het betreft meestal een wijziging in het oppervlakte open water, meer verharding of mogelijke vervuiling van het oppervlaktewater. Dit speelt zowel bij omgevingsvergunningen als bij de ruimtelijke planvorming. Daarnaast is er afstemming wanneer de gemeente een omgevingsvergunning moet af geven voor een werk in of nabij een waterkering. De toezichthouders van het Waterschap werken samen met die van de gemeente en de ODG. Naast de reguliere contacten met de medewerkers van het Waterschap.

Provincie Groningen

Provincies houden toezicht op gemeenten via IBT. Het gaat daarbij om de kerntaken in het ruimtelijk-fysieke domein: milieu, bouwen, constructieve veiligheid, ruimtelijke ordening en monumenten.

Het provinciale toezicht richt zich op de uitvoering van wettelijke taken door gemeenten. Het toezicht is geen instrument om de VTH kwaliteit te verbeteren, dat is een verantwoordelijkheid van gemeente zelf. De provincie kan zich bij taakverwaarlozing 'in de plaats stellen' of besluiten schorsen of vernietigen. Daarnaast is de provincie bevoegd gezag voor de natuurwetgeving die in de Omgevingswet is verankerd.

Rijkswaterstaat

Er is contact met Rijkswaterstaat (RWS) bij werken aan de infrastructuur (hoofdwegen en hoofdvaarwegen, Waddenzee en havens).

7.11 U&HS als input voor de begroting

Elk jaar wordt een inschatting gemaakt van de benodigde capaciteit en middelen voor de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving. De U&HS, evenals het daarop gebaseerde uitvoeringsprogramma, dienen als basis voor het opstellen van de (meerjaren)begroting.

7.12 Actualisatie vigerend beleid

Om de kwaliteit van het eindproduct (zoals een omgevingsvergunning, een controle of een handhavingsbesluit) te waarborgen, is het essentieel dat het beleid van de gemeente goed is afgestemd en regelmatig wordt geactualiseerd. De U&HS wordt jaarlijks geëvalueerd, en indien nodig wordt deze op basis van de evaluatie aangepast.

8. Kwaliteit

Dit hoofdstuk beschrijft de structuur om de continue kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken te borgen en te verbeteren. Aan de hand van de wettelijke eisen vanuit het Omgevingsbesluit worden verschillende aspecten van organisatie en kwaliteit behandeld.

8.1 Kwaliteitsverordening

Zoals hiervoor al is aangegeven, heeft de raad de Kwaliteitsverordening vastgesteld. Deze verordening bepaalt alleen de kwaliteit van activiteiten die betrekking hebben op het omgevingsrecht. We streven echter ook naar uniforme kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving van vergunningen, ontheffingen en meldingen op grond van de APV en bijzondere wetten, zoals de Alcoholwet. Voor de taakuitoefening van deze vakgebieden heeft de gemeente, aansluitend op de hiervoor genoemde kwaliteitscriteria, zichzelf criteria opgelegd. In bijlage 3 zijn deze criteria opgenomen.

8.2 Kwaliteitsmeting

Om de kwaliteit op peil te houden, voeren we eens in de drie jaar een meting uit om het inzicht te behouden. Dit betekent dat de medewerkers die werkzaam zijn in de verschillende deskundigheidsgebieden, worden beoordeeld aan de hand van de nieuwe deskundigheidstabellen van de criteria. Het is de verantwoordelijkheid van de gemeente om te waarborgen dat deze kwaliteitsnormen continu worden nageleefd. Monitoring speelt hierin een cruciale rol.

[1] Responsieve afstemming betekent dat je op een flexibele manier reageert op wat anderen nodig hebben of aangeven. In de context van bijvoorbeeld samenwerking met externe partners, zoals veiligheidsregio's of inwoners, houdt dit in dat je regelmatig overlegt en reflecteert met deze partijen. Op die manier kun je ervoor zorgen dat plannen en acties worden aangepast aan veranderingen in de situatie of behoeften van betrokkenen. Het doel is om te blijven aansluiten bij wat er nodig is en samen betere resultaten te behalen.

[2] Onder kwaliteitshandboek verstaan we het (digitaal) vastleggen van de basiswerkwijze en werkafspraken van de reguliere processen binnen VTH.

[3] 'Nij Begun' is een langetermijnaanpak van het kabinet voor Groningen en Noord-Drenthe, die werd aangekondigd na de parlementaire enquête over de gaswinning. Dit programma richt zich op herstel en ontwikkeling in de regio, waarbij verschillende maatregelen worden genomen om de gevolgen van de gaswinning aan te pakken

Bijlage 1 Risico-analyse APV, Alcoholwet en evenementen

Risicoanalyse onderdeel APV, ALCOHOLWET en EVENEMENTEN

Bran- che	Mogelijke overtreding(en)	Effecten							Kans	Risico = kans x ef- fect
		veilig- heid	ge- zond- heid	duur- zaam- heid	leef- baar- heid	finan- ciele schade	bestuur- lijk ima- goscha- de	EF- FECT SCORE	NALE- VING	RISICO
APV	handelen zonder of in strijd van een omgevingsvergunning voor kappen	1	1	2	1	1	2	1	2	L
	verrommeling van de openbare ruimte (voorwerpen plaatsen op of aan de openbare weg)	2	1	1	2	1	1	2	1	L
	afval illegale stort (meldingen afvalstort en zwerfvuil)	2	2	1	2	2	2	2	2	M
	afval illegale stort (drugsafval)	2	3	2	2	2	2	3	3	H
	stookoverlast/illegale stook (open vuur/vuurwerk/vreugde vuren/sloopafval verbranden)	1	2	1	2	2	1	2	2	M
	illegaal carbid schieten	2	2	1	2	2	1	2	1	L
	overlast jongeren (meldingen op overlast jeugd, leefbaarheid op straat)	2	1	1	3	2	2	3	1	M
	loslopende honden (aanlijnplicht)	1	1	1	1	1	1	1	2	L
	hondenpoep opruimen	1	1	1	2	1	1	1	2	L
	bijtincidenten	3	1	1	3	1	1	3	2	H
	autowrakken/caravans	2	1	1	2	2	1	2	2	M
	handelen zonder of in strijd met een melding aanleggen in/en uitrit	1	1	1	1	1	1	1	1	L
	handelen zonder of in strijd met de exploitatievergunning	2	1	1	2	1	2	2	2	M
	overtreden van gebiedsverbod	2	1	1	3	1	1	3	2	H
	geluidshinder (apparatuur en dieren)	1	2	1	2	1	1	2	2	M
Alco- hol- wet	geen leidinggevende aanwezig	1	2	1	1	1	1	2	1	L
	verstrekken aan minderjarige/wederverstrekking	2	3	1	2	3	1	3	3	H
	geen / niet actuele vergunning	2	1	1	1	2	1	2	2	M
	overtreden vergunningsvoorwaarden (o.a. sluitingstijden horeca)	1	2	1	2	1	1	2	1	L
	handelen in strijd met de paracommerciele verordening	1	2	1	1	1	1	2	1	L
Evene- men- ten	schenken van alcohol aan minderjarigen/wederverstrekking	2	3	1	2	3	1	3	3	H
	onthefving artikel 35 (Alcoholwet)	2	1	1	2	1	1	2	1	L
	eindtijden bij evenementen	2	1	1	2	1	1	2	1	L
	geluidsvoorschriften bij evenementen	1	2	1	2	1	2	2	2	M
	handelen zonder of in strijd met evenementenvergunning type A (klein) evenement	1	1	1	1	1	1	1	2	L
	handelen zonder of in strijd met evenementenvergunning type B (middel)	3	2	1	2	1	2	3	1	M
	handelen in strijd met een evenementenvergunning type C (groot)	3	1	1	3	2	2	3	1	M

Toeichting scores risicoanalyse

EFFECTEN	effect uitgedrukt op een schaal van 1 t/m 3		
	1 = gering effect	2 = gemiddeld effect	3 = groot effect
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) door constructie gebouwen/carbid schieten, ademhalingsmoeilijkheden door afsteken evenementen vuurwerk, vergiftiging e.d. Hierbij gaat het om het minimaliseren van het risico op incidenten en calamiteiten die acuut tot letsel of tot het overlijden van personen kunnen leiden. (Asbest- of indirecte stralinggerelateerde gezondheidschade valt onder Gezondheid).	Pijn of gering letsel bij één of meerdere personen. Denk hierbij aan één of meerdere lichtgewonden.	Zwaar letsel bij één of meerdere personen. Denk hierbij aan één of meerdere zwaargewonden.	Zwaar lichamelijk letsel bij meerdere personen en één of meer dodelijke slachtoffers.
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 (slechte ventilatie van gebouwen), waterkwaliteit, etc. Voorbeelden zijn	Gezondheidsproblemen bij één of enkele personen (niet blijvend). Denk hierbij aan lokale vervuiling en overlast waardoor stank ontstaat of die stress oplevert. Gering gevaar voor de volksgezondheid.	Groot gevaar voor de volksgezondheid en/of enkele ziektegevallen. Algehele (niet blijvende) gezondheidsproblemen. Denk hierbij aan ernstige lucht, water of andere vervuiling waardoor long of oogirritaties ontstaan.	Blijvende gezondheidsproblemen voor meerdere personen, bijvoorbeeld permanente aantasting van luchtwegen, blindheid, langdurige psychische problemen evt. met dodelijke afloop (straling of asbest). Veel ziektegevallen en/of een enkel sterfgeval.

hinderlijk kunnen ervaren en woongenot en veilig voelen in de weg staan. Woongenot is een subjectief begrip. Bij een bepaalde normstelling zal er nog steeds een aantal mensen zijn die hinder ondervinden en als gevolg daarvan minder woonplezier ervaren.			één of meer personen.
Financiële schade			
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 directe financieel-economische schade is gering en blijft beperkt tot geringe directe kosten (maximaal 50.000,- euro).	De financieel-economische schade is aanzienlijk. Denk hierbij aan directe kosten tot maximaal 100.000,- euro en/of een geringe terugloop van economische bedrijvigheid.	De financieel-economische schade is hoog. Denk hierbij aan directe kosten hoger dan 100.000 Euro en/of terugloop van economische bedrijvigheid.
Bestuurlijke imagoschade			
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.	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.	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.	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

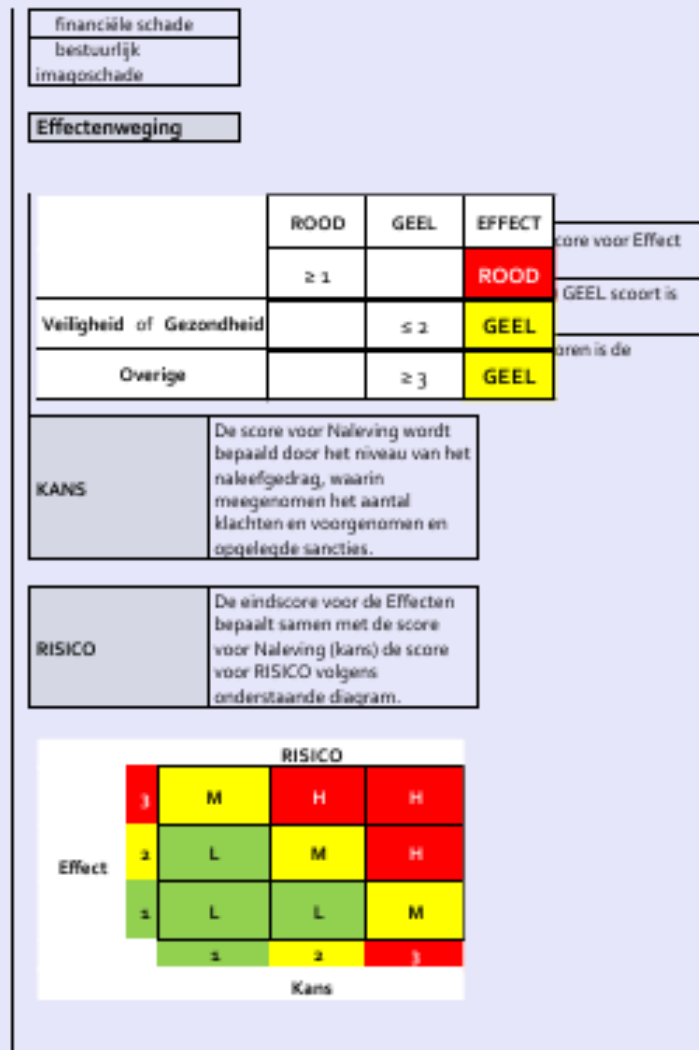
Voorbeelden: (al dan niet georganiseerde) protesten, mediacampagnes, open brieven e.d., met als gevolg gezichtsverlies, gevoel van zaakjes niet op orde, etc.			bestuurders is in het geding (moties van wantrouwen) en het bestuur wordt door de burgers als incompetent beschouwd.
---	--	--	--

Toelichting overtredingskans risicoanalyse

Naleving waarin meegenomen klachten en sancties	Scores op naleving uitgedrukt in een schaal van 1 t/m 3. Als één van de aspecten Naleving, Klachten of Sancties hoog scoort is dat bepalend voor de eindscore. Er komt dus één eindscore die niet een gemiddelde is, maar die gelijk is aan de hoogste score van één van deze 3 aspecten.		
	1	2	3
Naleving algemeen (toezicht)			
Het oordeel o.b.v. de ervaring van de toezichhouder.	De wil is er, maar men laat nog wel eens een steekje vallen. De naleving is voldoende; tekortkomingen worden binnen de hersteltermijn verholpen.	Naleving is matig tot slecht	Naleving is slecht en heeft trekjes, grenzend aan criminaliteit, calculerend gedrag, bewust overtredingen maken.
Klachten			
Het aantal klachten over activiteiten bij deze branche dat op jaarbasis door het bevoegde gezag wordt ontvangen.	Er wordt af en toe geklaagd maar de klachten zijn niet ernstig.	Met regelmaat worden er gegronde klachten ontvangen.	Het aantal klachten is hoog waarbij het merendeel van de klachten terecht is.
Sancties			
Het aantal keren per jaar dat er voor deze branche een (V)LOD is gestart.	Het aantal sancties is lager dan 5.	Het aantal sancties ligt tussen 5 en 10.	Het aantal sancties ligt boven de 10.

Toelichting weging

Effecten
veiligheid
gezondheid
duurzaamheid
bedreiging milieu en leefbaarheid



Bijlage 2 Beleidsstukken VTH Het Hogeland

Document titel

Visiedocument Ruimte

Coalitieakkoord het Hogeland 2022 - 2026

Verordening uitvoering en handhaving omgevingsrecht Het Hogeland

U&HS Groningen

Omgevingsvisie "Roemte voor Het Hogeland"

Programma contract Dienstverlening

Omgevingsvisie Provincie Groningen 2023

Programmabegroting 2025

Algemene Plaatselijke Verordening Het Hogeland

Werkprotocol toezicht Veiligheidsregio Groningen

Woonvisie Het Hogeland, Ruimte voor goed wonen 2021

Integraal veiligheidsbeleid 2025-2028

Beleidsregels intrekken omgevingsvergunningen voor de activiteit 'het bouwen van een bouwwerk'

Beleidslijn gemeente Het Hogeland voor de toepassing van de Wet Bevordering integriteitsbeoordelingen (Bibob) door het openbaar bestuur

Beleidsregel handhaving permanente bewoning recreatiewoningen gemeente Het Hogeland 2024

Erfgoedverordening gemeente Het Hogeland 2024

Duurzaamheidsbeleid

Welstandsnota Het Hogeland

Bijlage 3 Kwaliteitsniveau APV-taken

KWALITEITSNIVEAU APV TAKEN

kwaliteitscriteria voor kritieke massa voor vergunningverlening
toezicht en handhaving voor APV taken van de gemeente
Het Hogeland

TOELICHTING BIJ KWALITEITSCRITERIA VTH GEMEENTE HET HOGELAND

Doel van de kwaliteitscriteria:

De kwaliteitscriteria zijn bedoeld om de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving (de VTH-taken) door gemeenten, provincies en omgevingsdiensten in het Omgevingsrecht te professionaliseren en de kwaliteit in de organisatie te borgen. De criteria gaan over proces, inhoud en kritieke massa.

Het voldoen aan de criteria zorgt ervoor dat het bevoegd gezag in staat is om de gewenste kwaliteit en continuïteit te leveren. De set maakt inzichtelijk welke kwaliteit van de VTH-taken burgers, bedrijven en instellingen, maar ook overheden onderling en als opdrachtgevers, mogen verwachten.

Door te voldoen aan de criteria zorgt het bevoegd gezag ervoor dat ze in staat is om de gewenste kwaliteit te leveren.

De kwaliteitscriteria zijn er op verschillende niveaus beschreven. Deels hebben ze betrekking op de organisatie en deels op de medewerkers.

Voor de organisatie betekent dit dat er een sluitende beleidscyclus om kwaliteit te borgen moet zijn, er een inhoudelijke ondergrens is en de taken belegd moeten worden bij organisaties die continuïteit in de uitvoering kunnen garanderen.

Op medewerkerniveau moeten de taken belegd worden bij medewerkers die voldoende deskundig zijn om deze taken adequaat uit te kunnen voeren.

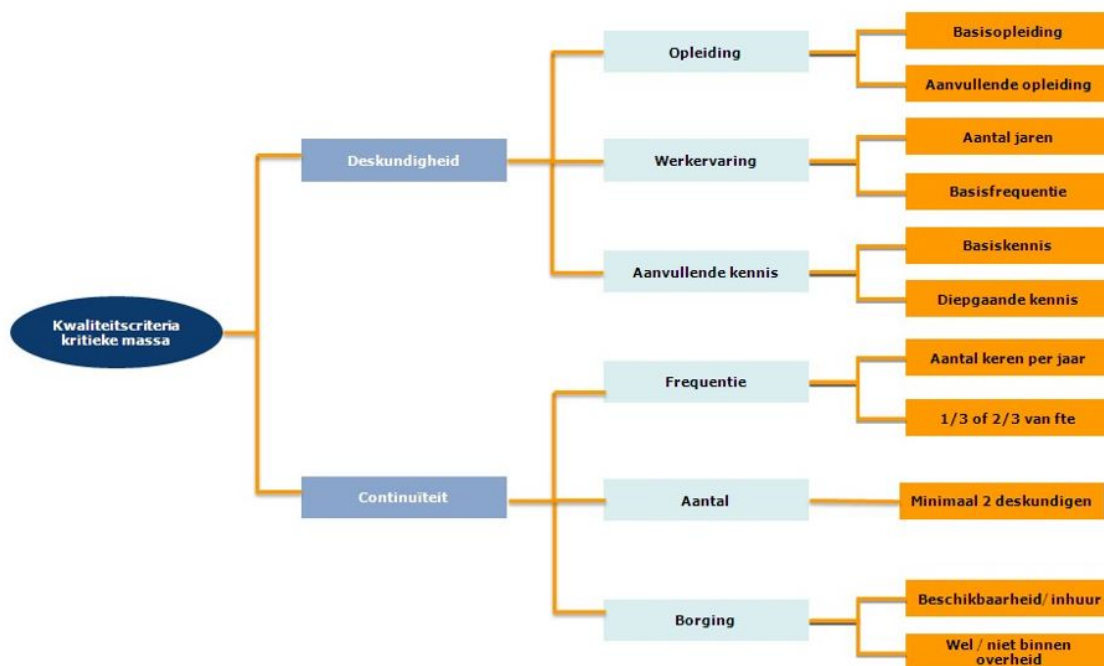
Voor wie zijn de criteria?

De kwaliteitscriteria zijn primair voor het bevoegd gezag van de Wabo. Daarbij gelden de volgende bijzonderheden:

1. De kwaliteitscriteria voor taken behorende bij de bevoegdheid van het Ministerie van Economische Zaken (voor mijnbouw) en het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (voor defensierreinen) zijn niet uitgewerkt.
2. De kwaliteitscriteria gelden niet als eis voor de adviserende taken die door wettelijke adviseurs (LNV, OC&W en waterschappen) in het kader van de Wabo worden uitgevoerd.
3. De kwaliteitscriteria gelden wel voor de activiteiten in het kader van de verklaring van geen bedenkingen (vvgb), omdat deze vvgb in feite een onderdeel van de omgevingsvergunning betreft waarvoor een ander bestuursorgaan materieel bevoegd gezag is. De kwaliteitseisen gelden voor dat bestuursorgaan met betrekking tot het vvgb-onderdeel.
4. De criteria hebben geen betrekking op artikel 2.2 van de Wabo (autonome taakuitoefening, onder meer kap en inrit). Een vrijwillige toepassing van de criteria op deze taken uit artikel 2.2 is uiteraard mogelijk.

Voor de Wabo zijn deze kwaliteitscriteria van een kwaliteitsniveau voorzien en bepaalt dus alleen de kwaliteit van het omgevingsrecht. Het college streeft echter ook naar uniforme kwaliteit van de vergunningverlening, toezicht en handhaving van vergunningen, ontheffingen en meldingen op grond van de Algemene Plaatselijke Verordening en andere Bijzondere wetten, zoals de Drank- en Horecawet. Voor de taakuitoefening van deze vakgebieden heeft het college, aansluitend op de hiervoor genoemde kwaliteitscriteria, zichzelf criteria opgelegd. Het streven is ook voor deze vakgebieden dat de organisatie per 1 januari 2022 hieraan zal voldoen.

Om de criteria voor kritieke massa goed te kunnen begrijpen en te interpreteren zijn heldere definities nodig. De criteria voor kritieke massa zijn uitgewerkt op basis van het onderstaande model.



Figuur 1: Model kritieke massa

Op hoofdlijnen bestaat de kritieke massa uit de onderstaande elementen:

Deskundigheid

1. Opleiding: de minimale basisopleiding en een indicatie van de aard en de omvang van de benodigde aanvullende opleidingen waarmee de kennis is te verkrijgen.
2. Werkervaring: het minimale aantal jaren relevante werkervaring die men nodig heeft om de taak zelfstandig uit te kunnen voeren.
3. Aanvullende kennis: de minimaal benodigde basiskennis en diepgaande kennis voor de zelfstandige uitvoering van de taak, in aanvulling op de opleidingen.

Continuïteit

1. Frequentie: de minimale frequentie per jaar waarmee een taak zelfstandig moet worden uitgevoerd om de deskundigheid te behouden.
2. Aantal: het minimale aantal medewerkers met de omschreven deskundigheid en frequentie waarover de organisatie moet kunnen beschikken om de noodzakelijke deskundigheid te kunnen borgen.
3. Borging: de omgeving waar deze activiteiten uitgevoerd moeten worden (binnen de overheid of uitbesteed) en de mogelijkheden die er zijn om in te huren.

1. Behandelen vergunningen en meldingen APV & Bijzondere wetgeving

Onderstaande activiteiten moeten binnen de overheid uitgevoerd worden. Het betreffen kernactiviteiten van de Wabo die bij het bevoegd gezag thuishoren. Een medewerker op HBO-niveau beoordeelt bij de intake per geval of er sprake is van een complexe of eenvoudige situatie.

Activiteiten

1. Uitvoeren toets op volledigheid
2. Toetsen van aanvragen aan landelijke regelgeving, lokale regelgeving en beleid
3. Organiseren/begeleiden van overleg met de aanvrager
4. Bewaken proces, integraliteit en voortgang van de aanvraag.
5. Inschakelen van vakdisciplines en wanneer nodig externe partijen (coördineren inhoudelijke volledigheid).
6. Het uitzetten van adviesaanvragen aan de wettelijke adviseurs.
7. Besluit (laten) samenstellen en coördineren.

Eisen aan medewerkers die deze zes activiteiten uitvoeren voor

alleen **eenvoudige situaties**

Opleiding

- Basisopleiding:
1. MBO niveau

Werkervaring

2 jaar in het afhandelen van Awb procedures

Aanvullende kennis

- Basiskennis:
1. APV
 2. Veiligheid

Frequentie

Besteden van 1/3 fte aan deze zes activiteiten.

Aanvullende opleiding(en):

1. Basiscursus APV

Eisen aan organisaties die deze zes activiteiten uitvoeren voor

alleen **eenvoudige situaties** - minimaal 2 medewerkers die voldoen aan de bovengenoemde criteria

2 Toezicht en handhaving APV & Bijzondere wetgeving

Onderstaande activiteiten moeten binnen de overheid uitgevoerd worden. Het betreffen kernactiviteiten van de Wabo die bij het bevoegd gezag thuishoren.

Activiteit

1. Uitvoeren toezicht aan de hand van vergunningen, voorwaarden en algemene regels
 - a. Toezicht houden op de naleving van veiligheidsvoorschriften
 - b. Toezicht houden op de naleving van brandveiligheidsvoorschriften
 - c. Integraal toezicht houden
2. Inschakelen van specialisten voor complexe situaties en beoordelen toepasbaarheid advies van specialist.
3. Bevestigingen rapporteren, overtredingen melden, optreden en ambtelijke vooraankondiging maken.
4. Handhaven bij geconstateerde overtredingen.
5. Behandelen ongewone voorvallen, klachten, meldingen en verzoeken tot handhaven.

Eisen aan medewerkers die deze zes activiteiten uitvoeren voor

alleen **eenvoudige situaties**

Opleiding

- Basisopleiding:
1. MBO niveau

Werkervaring

2 jaar

Aanvullende kennis

- Diepgaande kennis:
1. Handhavingsprocedures
 2. APV
 3. veiligheid

Frequentie

Besteden van 1/3 fte aan deze zes activiteiten.

Aanvullende opleiding(en):

1. Basiscursus APV
2. Basiscursus (Brand)veiligheid
3. Verdiepingscursus toezicht en handhaving

Eisen aan organisaties die deze zes activiteiten uitvoeren

minimaal 2 medewerkers die voldoen aan bovengenoemde criteria