

U&H-STRATEGIE

Uitvoerings- & handhavingsstrategie voor de uitvoering van
Vergunningverlening-, Toezicht- en Handhavingstaken van de Gemeente Tynaarlo
voor de jaren 2024-2028

**Vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders van de gemeente
Tynaarlo voor de jaren 2024-2028 d.d. 6 februari 2024**
Titel: U&H-strategie gemeente Tynaarlo
Datum: 6 februari 2024

Voorwoord

In onze leefomgeving vinden veel verschillende menselijke activiteiten plaats. Soms hebben die activiteiten een negatieve invloed op de kwaliteit van ons leefmilieu. Daarom zijn er wetten en regels op het gebied van milieu, ruimtelijke ordening, brandveiligheid, openbare ruimte, bouwen en slopen. Deze wetten en regels zijn door de overheid opgesteld om ervoor te zorgen dat we met elkaar in een veilige en leefbare omgeving kunnen wonen, werken en recreëren. Mensen die activiteiten uitvoeren zijn hiervoor in de eerste plaats zelf verantwoordelijk. Mogelijke schade, hinder en overlast moet worden voorkomen of hersteld. Dit is soms erg complex en daarom is besloten dat de overheid regels stelt, vergunningen (V) afgeeft, toezicht (T) houdt en handhaaft (H) als dat nodig is (VTH-taken). In de Uitvoerings- en Handhavingsstrategie (U&H-strategie) kunt u lezen hoe het uitvoeren van deze VTH-taken in de gemeente Tynaarlo is vastgelegd voor de jaren 2024-2028.

Samenvatting

Na de Wet Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (Wet VTH juli 2016), zal de komende jaren vooral in het teken staan van de nieuwe Omgevingswet (hierna: Ow). Met deze strategie omarmen we de Ow; we gaan voor een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Dit vraagt om beter te kunnen inspelen op de veranderende omgeving. Deze U&H-strategie 2024-2028 legt het minimaal te voeren (kwaliteits)niveau vast, zoals de Ow en de vigerende kwaliteitscriteria voor de VTH dat vereisen.

We stellen prioriteiten omdat we niet altijd en overal aanwezig kunnen zijn en brengen zo onze ambitie in overeenstemming met onze capaciteit.

Onze Verordening kwaliteit VTH¹ bevat de opdracht om doelen voor dienstverlening, uitvoeringskwaliteit en financiën uit te werken. Onze U&H-strategie geeft hier invulling aan. We zijn succesvol in onze uitvoering als we goede invulling geven aan onze doelen.

Met de vaststelling van de hierin opgenomen uitvoeringstrategieën geven we sturing aan uitvoering en handhaving. Het zorgt voor een gestructureerde wijze van werken en draagt bij aan transparantie en uniformiteit in besluitvorming. Hiermee voldoen we aan de wettelijke verplichting die vastgelegd is in de procescriteria van het Omgevingsbesluit.

¹ Onder de Ow zal deze verordening opnieuw vastgesteld moeten worden en van naam wijzigen: verordening Uitvoering en Handhaving.

Inhoud

Voorwoord	2
Samenvatting.....	3
1 Algemene inleiding	6
1.1 Aanleiding en beleidscyclus BIG 8	6
1.2 Afbakening en begrippenkader	9
1.3 Terugblik: evaluatie	11
1.4 Vooruitblik: ontwikkelingen	11
2 Visie en uitgangspunten	14
2.1 Visie op de U&H-strategie	14
2.2 Algemene uitgangspunten	14
3 Strategische doelstellingen	16
3.1 Algemene VTH doelstelling	16
3.2 Kwaliteitsdoelstellingen	18
4. Omgevingsanalyse	21
4.1 Gebiedsanalyse.....	21
4.2 Probleemanalyse	21
4.3 Risicoanalyse VTH.....	21
4.3.1 Domeinen Bouwen, Sloop en Erfgoed.....	22
4.3.2 Domein Brandveiligheid	23
4.3.3 Domein RO.....	23
4.3.4 Domein Milieu	24
4.3.5 Domein APV.....	24
4.3.6 Domein Alcoholwet	24
4.3.7 Domein Evenementen.....	25
4.4 Prioriteitstelling VTH	25
5 Strategieën	26
6 Organisatie en middelen	28
6.1 Organisatie	28
6.2 Middelen	29
Bijlage 1 Risicomatrix en handleiding risicomatrix.....	29
Bijlage 2 Preventiestrategie.....	40
Hoe willen we communiceren?.....	43
Bijlage 3 Vergunningenstrategie	44
Inleiding.....	44
Basiswerkwijze	46

Vooroverleg.....	49
Toetsing aanvraag omgevingsvergunning – algemeen	50
Toetsing aanvraag omgevingsvergunning – inhoudelijk	50
Bouwen bouwwerk.....	50
Uitvoeren werk(zaamheden).....	53
Gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een omgevingsplan.....	53
Brandveilig gebruik bouwwerk.....	54
Milieu-inrichtingen	54
Aanpassen rijksmonument.....	54
Sloopwerkzaamheden	54
Natuurwetgeving.....	55
Vergunningplicht op grond van een verordening	55
APV en bijzondere wetten.....	56
Bijlage 4 Handhavingsstrategie	58
Inleiding	58
Basiswerkwijze	58
Landelijke handhavingsstrategie Omgevingsrecht.....	58
Toezichtstrategie	59
Functies en bevoegdheden	60
Soorten controles	60
Stappen (her)controles.....	60
Afstemming intern/extern	60
Voorlichting	60
Verantwoording toezicht.....	60
Sanctiestrategie.....	62
Inleiding	62
Minnelijke handhaving	63
Repressieve handhaving.....	63
Gedoogstrategie	64

1 Algemene inleiding

In het omgevingsrecht zijn vergunningverlening, toezicht en handhaving voor gemeenten de belangrijkste instrumenten om de gezondheid, veiligheid en leefbaarheid in de samenleving te borgen. Bijvoorbeeld bij bouwactiviteiten, sloopactiviteiten waar asbest vrijkomt, geluid- of geurhinder in de woonwijken, grote milieurisico's op bedrijfsterreinen of brandveiligheid.

Omdat de overheid niet alles kan toetsen en controleren, is het ten eerste noodzakelijk om keuzes te maken: waar moeten de prioriteiten liggen op het gebied van handhaving? Hoe strikt wordt de wet- en regelgeving gecontroleerd op de naleving? Welke inspanning wordt daarvoor geleverd? Om die vragen te kunnen beantwoorden is het van belang om inzicht te hebben in de omvang van de risico's die samenhangen met activiteiten. Zijn de risico's groot, dan krijgen ze meer prioriteit. Ten tweede is er een meer principiële afweging: waar ligt de grens tussen de eigen verantwoordelijkheid van inwoners en bedrijven en die van de gemeentelijke overheid? Ten derde is er een praktische reden: de capaciteit en middelen van de gemeente voor vergunningverlening, toezicht en handhaving zijn beperkt en bij de inzet daarvan moeten prioriteiten gesteld worden. Tussen deze drie zaken moet voldoende balans zijn.

In voorliggende U&H-strategie wordt beschreven hoe de gemeente Tynaarlo met deze balans omgaat. De prioriteiten en doelen worden aangegeven evenals de instrumenten die worden ingezet om deze te realiseren. De U&H-strategie vormt de basis voor het jaarlijks op te stellen VTH jaarprogramma waarin wordt vastgelegd welke activiteiten dat jaar worden uitgevoerd en met welke middelen. De verantwoording vindt plaats via het VTH jaarverslag.

De Ow vraagt van de overheid een integrale benadering van vergunningverlening en toezicht en handhaving binnen de fysieke leefomgeving. Het transparant formuleren en uitvoeren van een uitvoerings- en handavingsstrategie is daarbij een belangrijke opgave. Landelijk zijn inmiddels kwaliteitscriteria ontwikkeld voor vergunningverlening, toezicht en handhaving. Met deze kwaliteitscriteria wordt getracht de kwaliteit van de processen, de uitvoeringsorganisaties (gemeenten, provincies, omgevingsdiensten) en haar medewerkers te borgen. Wij hanteren de kwaliteitscriteria als uitgangspunt bij onze beleidsvorming.

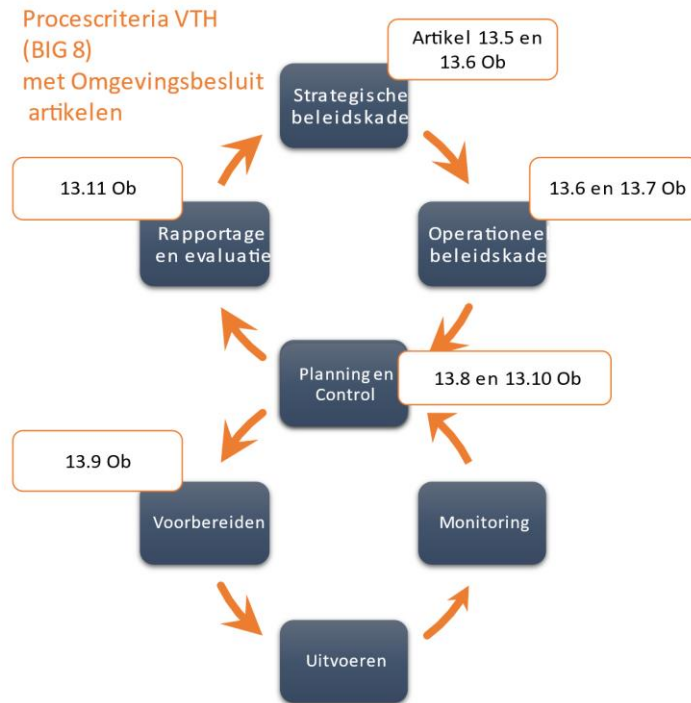
1.1 Aanleiding en beleidscyclus BIG 8

Door de inwerkingtreding van het besluit VTH (hoofdstuk 7 Besluit omgevingsrecht, Bor 1 juli 2017) rust op de gemeente een wettelijke verplichting om een U&H-strategie vast te stellen. Bij de inwerkingtreding van de Ow komt deze bepaling terug in het Omgevingsbesluit in onderstaand artikel:

Artikel 13.5 (uitvoerings- en handavingsstrategie)

1. De bestuursorganen die zijn belast met de uitvoerings- en handhavingstaak stellen een uitvoerings- en handavingsstrategie vast in een of meer documenten waarin gemotiveerd wordt aangegeven welke doelen worden gesteld voor de uitvoering en handhaving en welke werkzaamheden met het oog op die doelen zullen worden verricht.

Naast een meerjarige strategie, eist de wet ook jaarlijkse uitvoeringsprogramma's en evaluaties die bijdragen aan het bereiken van de doelstellingen uit de meerjarige strategie. Deze beleidscyclus staat bekend als de 'BIG EIGHT'-cyclus. Aan de hand van de 'BIG 8' zijn de volgende zeven stappen in het beleidsproces te onderscheiden:



De U&H-strategie is onderdeel van de 'BIG 8'-beleidscyclus. De wettelijke criteria hebben betrekking op de uitvoering van de VTH-taken.

Strategisch beleidskader: U&H-strategie

De U&H-strategie vormt samen met de regionale U&H-strategie binnen deze cyclus het strategisch beleidskader. De strategie is gebaseerd op een probleem- en risicoanalyse en bevat onder meer doelen, strategieën en afspraken over samenwerking. De periode waarop de strategie betrekking heeft, is niet voorgeschreven. In deze U&H-strategie wordt voor de lokale beleidstaken gekozen voor een periode van 4 jaar. Door de inwerkingtreding van de Ow en de Wet kwaliteitsborging (hierna: Wkb) is de verwachting dat eerder bijstelling nodig kan zijn.

Operationeel beleidskader: het uitvoeringsprogramma

We werken op basis van een VTH jaarprogramma dat ter vaststelling aan het college van burgemeester en wethouders (hierna: college) wordt aangeboden. In het jaarprogramma worden zowel de doelstellingen als de prioriteiten verder uitgewerkt en als concrete activiteiten benoemd, inclusief de capaciteit die daarbij hoort. Vertrekpunt is de bestaande capaciteit.

Voorbereiden en uitvoeren: de uitvoeringsorganisatie

Onze organisatie is zodanig ingericht dat een adequate en effectieve uitvoering van de VTH-taken gewaarborgd is en de mogelijkheid blijft om aan te passen. Hiervoor zijn ten minste geborgd:

- Personeelsformatie, taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden;
- Scheiding ten aanzien van vergunningverlening en toezicht & handhaving;
- Bereikbaarheid buiten kantooruren;
- Werkprocessen, procedures ten aanzien van de uitvoering van vergunningverlenings- en handhavingstaken gelet op het toezien op het werken conform vastgestelde processen;
- Financiële middelen.

De uitvoeringsorganisatie wordt toegelicht in het hoofdstuk 6.

Monitoring

We werken volgens de systematiek van monitoring van processen, resultaten en de effecten hiervan. Hiermee wordt bepaald of doelstellingen worden behaald en vindt bijstelling van doelen en prioriteitstelling plaats. Voor het monitoren van het effect van vergunningverlening en handhaving zijn waar mogelijk doelen en maatregelen (indicatoren) benoemd. Deze maatregelen sluiten aan bij de doelstellingen en geven een beeld over in hoeverre doelstellingen behaald worden.

Rapportage en evaluatie

Een gedegen verantwoording maakt het mogelijk de efficiëntie en effectiviteit van het gevoerde beleid te beoordelen en waar nodig bij te sturen. Verantwoording vindt plaats met het VTH jaarverslag, waarbij gerapporteerd wordt over de in het jaarprogramma VTH geplande en uitgevoerde activiteiten. Het jaarverslag wordt bestuurlijk vastgesteld. Geconcludeerd wordt of de bestuurlijk wenselijke situatie aanwezig is. Eventuele aanpassingen of bijstellingen worden opgenomen in het VTH-uitvoeringsprogramma voor het daaropvolgende jaar.

Onder de Ow is sprake van een tweede beleidscyclus. Deze kent een vergelijkbare opzet (Plan, Do, Check, Act). Het verschil zit in het feit dat die cyclus betrekking heeft op de doelen ten aanzien van de fysieke leefomgeving, zoals per gemeente vervat in een Omgevingsvisie, Omgevingsprogramma en met juridisch bindende regels uitgewerkt in het Omgevingsplan. Deze beleidscyclus is veel breder. VTH-taken zijn in die cyclus te definiëren als één van de mogelijk in te zetten instrumenten.



De U&H-strategie legt het minimaal te voeren (kwaliteits-)niveau vast, zoals de Ow waarin de vigerende kwaliteitscriteria integraal zijn overgenomen voor de VTH-taken die dat vereisen. Een van de doelstellingen voor het bundelen van regels in de Ow is om de inzichtelijkheid en het gebruiksgemak te vergroten.² Het realiseren van de verbeter- en maatschappelijke doelen van de Ow is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de overheden. Het vraagt om een goede en uniforme borging van de uitvoeringskwaliteit.

Via de Invoeringswet Ow wordt de regelgeving over de uitvoering en handhaving van de Wabo opgenomen in afdeling 18.3 (Kwaliteitsbevordering en afstemming uitvoering en handhaving) van de Ow.

² Kamerstukken II, 2013-14 33 962 nr. 3 pag. 293.

Er zijn regels over de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken:

- Artikel 18.20 beschrijft een zorgplicht voor in principe alle VTH-taken van het bevoegd gezag. Het artikel laat open hoe het bevoegd gezag dit invult. Een optie is om dit via een verordening te doen.
- Artikel 18.23 gaat over de taken die onder het basistakenpakket vallen. Hiervoor geldt dat het kwaliteitsniveau via een verordening moet vastliggen. Omdat deze taken verplicht zijn ondergebracht bij omgevingsdiensten moeten ook zij afspraken maken over de formulering van de kwaliteitscriteria.

De kwaliteitscriteria blijven dus ook onder de Ow van toepassing.

Het belangrijkste in deze U&H-strategie is **kwaliteit**. In de regio Drenthe hebben alle gemeenten de 'Verordening kwaliteit VTH vastgesteld. Deze wordt zoals eerder al aangegeven vervangen door de Verordening Uitvoering en Handhaving. Deze verordening geeft uitvoering aan de wettelijke opdracht uit de wet VTH om regels te stellen aan de kwaliteit van de uitvoering en handhaving van het Omgevingsrecht. Deze verordening is van toepassing verklaard op de taken die de omgevingsdienst uitvoert. Dit betekent dat het minimumkwaliteitsniveau voor de overgedragen taken is vastgesteld. Alle gemeenten hebben daarmee de verplichting om te voldoen aan de kwaliteitscriteria 2.3 (en haar rechtsopvolgers) en om de kwaliteitsdoelstellingen nader uit te werken. De kwaliteitsdoelstellingen zijn: uitvoeringskwaliteit, dienstverlening en financiën. Een nadere uitwerking van deze doelen is terug te vinden in hoofdstuk 3.

De U&H-strategie heeft een doorlooptijd van 4 jaar en wordt aangepast als de ontwikkelingen hierom vragen. Dit vraagt om ervaring op te doen, hiervan te leren en bij te stellen. Het gebruik van de beleidscyclus is hierbij leidend.

Voor de uitwerking in deze U&H-strategie is uitgegaan van de geconsolideerde wetteksten van de Ow van het Informatiepunt Leefomgeving; indien verstrekende wijzigingen van de wettekst zich voordoen, kan worden besloten tot actualisatie van de U&H-strategie of aanscherping via het jaarlijkse uitvoeringsprogramma.

1.2 Afbakening en begrippenkader

Met de U&H-strategie hebben wij een samenhangend en integraal vergunningen-, toezichts- en handavingsuitvoeringskader geformuleerd voor de beleidsvelden binnen de fysieke leefomgeving.

De U&H-strategie richt zich specifiek op de VTH-taken die volgen uit het omgevingsrecht (bouwen, ruimtelijke ordening, brandveiligheid en milieu). Bouwen en Ruimtelijke ordening zijn taken die door de gemeente zelf worden uitgevoerd. Veiligheidsregio Drenthe adviseert op het gebied van brandveiligheid. Het beleid voor brandveiligheid wordt vastgesteld door het college en maakt daarom onderdeel uit van deze U&H-strategie. De uitvoering van de VTH-taken milieu is overgedragen aan de RUD Drenthe. Deze U&H-strategie Drenthe is reeds vastgesteld in februari 2023.

De regionale U&H-strategie is van toepassing op de VTH-taken die de RUD Drenthe namens gemeenten en de provincie uitvoert. Dat houdt in dat die U&H-strategie in de plaats komt van het huidige milieubeleid/VTH-beleid voor deze taken.

Voor de VTH-taken die de gemeente zelf uitvoert komt onderhavige U&H-strategie in de plaats en kent dezelfde opbouw.

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

Deze U&H-strategie geldt voor de periode 2024-2028 en vervangt daarmee “Integraal Beleid, Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving gemeente Tynaarlo 2020-2022”.

In de U&H-strategie hanteren we de volgende begrippen:

Vergunningverlening heeft betrekking op het in behandeling nemen van een aanvraag omgevingsvergunning, het beoordelen van deze aanvraag en het nemen van een beslissing op de aanvraag in de vorm van een beschikking. Onder vergunningverlening verstaan we ook het behandelen van een melding, vooroverleg, ontheffingen en vrijstellingen. In de sfeer van vergunningverlening is steeds meer sprake van meldingen (sloopmelding, gebruiksmelding en milieumelding). Toetsing van de compleetheid en de werkingssfeer van een melding zien we als equivalent voor het proces van vergunningverlening. Aan een melding kunnen nadere voorwaarden (maatwerkvoorschriften) worden verbonden. Het opstellen van dergelijke voorschriften maakt onderdeel uit van vergunningverlening. Bij milieubelastende activiteiten kunnen deze voorschriften van belang zijn voor het mogelijk maken van een activiteit (verruiming van normen) en ter ondersteuning van toezicht en handhaving. Bij sloopactiviteiten zijn deze voorschriften vooral van belang in verband met het omgaan met gevaarlijke stoffen en hinder/overlast voor de omgeving.

Toezicht en handhaving worden vaak in één adem genoemd, maar dit zijn in feite twee aparte onderdelen.

Toezicht heeft als doel de controle op de naleving van de voorschriften. Daarmee worden onveilige, ongezonde en overlast situaties zoveel mogelijk beperkt. Daarnaast is het belangrijk dat de ruimtelijke kwaliteit behouden blijft. Om dit te bereiken kan toezicht, zoals ook hierboven is aangegeven, op verschillende manieren worden ingevuld:

- Vergunninggericht toezicht: uitvoeren van controles naar aanleiding van verleende vergunningen of meldingen (objectgericht);
- Gebiedsgericht toezicht: toezicht op wijkniveau naar aanleiding van surveillance, klachten, meldingen of speerpunten (informatie gestuurd toezicht);
- Programmatisch toezicht: uitvoeren van controles naar aanleiding van cyclische handavingsprogrammering (dit betreft milieu, brandpreventie en de Alcoholwet)
- Themagericht toezicht: integraal toezicht per thema of enkelvoudig toezicht per thema (dit kan ook gebiedsgericht ingestoken worden);
- Toezicht naar aanleiding van klachten en meldingen.

Deze lijst is niet uitputtend. De gekozen vorm van toezicht kan variëren en is mede afhankelijk van het gewenste en reeds bereikte naleefgedrag.

Onder toezicht verstaan we het uitvoeren van controles en het naar aanleiding van een klacht of melding verzamelen van informatie om te zien of uitgevoerde werkzaamheden of een situatie voldoet aan de voorschriften. Van de controles gaat een preventieve werking uit. Het toezicht kan tot resultaat hebben dat de voorschriften, zonder inzet van verdere handhavingmiddelen, worden nageleefd. Het toezicht omvat een breed scala aan taken en werkzaamheden, zoals advisering en het geven van voorlichting. Hierdoor kan in een vroeg stadium worden voorkomen dat een met de wet- en/of regelgeving strijdige situatie ontstaat. Anders kan door middel van aansporing, overreding of waarschuwing worden bewerkstelligd dat de voorschriften alsnog worden nageleefd. Wanneer de waarschuwingen niet tot het gewenste effect leiden, wordt voor de naleving van de voorschriften overgegaan tot handhaving.

Handhaving komt in de meeste gevallen na toezicht. Wanneer sprake is van overtredingen, wordt bezien of én op welke manier bestuurlijk optreden en/of eventueel strafrechtelijk optreden door de buitengewoon opsporingsambtenaren (hierna: Boa's) noodzakelijk is. In het geval van strafrechtelijk optreden wordt aangesloten bij de Landelijke Handhavingsstrategie (LHSO).

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

1.3 Terugblik: evaluatie

Uit zelfanalyse en beoordelingen van het interbestuurlijk toezicht van de provincie Drenthe, blijkt dat we zowel de beleids- als uitvoeringscyclus volledig doorlopen. Gelijktijdig merken we daarbij op dat de cycli in de praktijk nog niet soepel op elkaar ingrijpen en harmonieus draaien. Onderdelen van de cyclus staan soms nog (te) los van elkaar. De komende periode zetten we in op het gericht doorlopen van de beleids- en uitvoeringscyclus. We professionaliseren door te leren van onze ervaringen. Met het jaarprogramma 2024 gaan we beleidsdoelen operationaliseren en vervolgens de onderdelen van de 'BIG 8' doorlopen. Met het jaarverslag doen we verslag van onze ervaringen.

Eerdere (beleids)evaluaties hebben niet direct geleid tot aanpassing van het beleid en de doelstellingen. In de toekomst draagt dit beleid bij aan een verbetering in monitoring doordat wij de algemeen opgestelde doelstellingen van het oude beleid omgezet hebben naar SMART-doelstellingen (**S**pecifiek **M**eetbaar **A**ceptabel **R**ealistisch **T**ijdgebonden).

1.4 Vooruitblik: ontwikkelingen

Een aantal ontwikkelingen zijn van invloed op de wijze waarop we de vergunningverlening, toezicht en handhaving organiseren. De Ow en de Wkb voor het bouwen zijn belangrijke kaders waarbinnen wij onze taken gaan uitvoeren. Beide wetten traden per 1 januari 2024 in werking. Mochten ontwikkelingen aanleiding geven voor het actualiseren van deze U&H-strategie dan voeren we deze uit.

Omgevingswet

De Ow is per 1 januari 2024 in werking getreden en vervangt veel verschillende wetgeving op het gebied van de fysieke leefomgeving.

Het gehele stelsel van milieuwetgeving en het omgevingsrecht is gewijzigd, waarbij 26 wetten en daarbij behorende besluiten en regelingen opgaan in één wet, de Ow, vier (in plaats van 120) Algemene maatregelen van Bestuur (AMvB's) en één ministeriële regeling. Alle bestemmingsplannen die gelden voor het grondgebied van een gemeente worden gewijzigd in één omgevingsplan dat geldt voor het gehele grondgebied. Naar schatting zijn dit 50.000 bestemmingsplannen en beheersverordeningen.³ Het is één van de grootste wetgevingsoperaties in de Nederlandse geschiedenis.⁴ Ook de Wet Natuurbescherming (2017) zal in de Ow worden opgenomen. Met de Ow zal aandacht zijn voor minder en overzichtelijke regels, meer ruimte voor initiatieven, lokaal maatwerk en vertrouwen als uitgangspunt. Het doel van een initiatief in de fysieke leefomgeving

³ Van den Broek 2019, p. LVI.

⁴ Van den Broek 2019, p. V.

moet centraal staan in plaats van de vraag: 'mag het wel?' De Ow verplicht bestuurders integrale plannen te maken waarin de diverse belangen in onderlinge samenhang worden beschouwd.

De impact van de Ow betekent onder andere het volgende:

- nagenoeg alle vergunningprocedures in 8 weken behandelen;
- omgevingsplan vraagt om participatie en afweging bij de planvorming: bestuurlijke afwegingsruimte ontstaat;
- door duidelijke plannen is inzichtelijker wat wel en niet kan en zijn mogelijk minder vergunningen nodig;
- andere rollen binnen gemeente: begeleiden bij participatie, partijen bij elkaar brengen;
- meer maatwerk, immers bij minder regels vergen de besluiten een goede afweging en onderbouwing;
- taakvelden worden integraal samengevoegd: meer (keten)samenwerking;
- processen worden straks nog meer dan nu geïnitieerd door inwoners en bedrijven en vragen om integrale afhandeling;
- gedrag en cultuurverandering: competenties als oplossingsgericht denken, helicopterview en samenwerken worden nog belangrijker;
- transparantie van informatievoorziening.

Alle digitale informatie is straks op één plek te vinden, het nieuwe Omgevingsloket. Via dit loket kunnen initiatiefnemers, overheden en belanghebbenden snel zien wat mag in de fysieke leefomgeving. De inwoner of ondernemer beschikt daarmee over dezelfde informatie als de overheid. Op het eerste gezicht zal er onder de Ow juridisch gezien weinig veranderen op het terrein van toezicht en handhaving. De handhavingsinstrumenten blijven dezelfde en staan grotendeels in de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Ook de bijzondere bepalingen in de Ow zijn gebaseerd op hoofdstuk 5 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Uitgaande van het beoogd resultaat van de Ow, waarbij er minder vergunningen en meer zorgplichten en algemene regels zijn, verschuift het toetsmoment van het bevoegd gezag wel van meer vooraf naar een toets achteraf. Juridisch betekent dat een verschuiving van vergunningverlening naar toezicht en handhaving.

De Ow brengt een ommekeer in de manier waarop het ruimtelijk domein wordt ingericht. Uitnodigen van initiatiefnemers in plaats van toelaten is daarbij het uitgangspunt. De wet heeft nieuwe instrumenten, gewijzigde procedures en veel mogelijkheden voor maatwerk om nieuwe ontwikkelingen op gang te brengen. Basisgedachte daarbij is om samen met initiatiefnemers en betrokkenen te werken aan ruimtelijke ontwikkelingen. We werken aan de implementatie van de Ow. Dat doen we door het vaststellen van de instrumenten; omgevingsvisie en later het omgevingsplan. De omgevingsvisie beschrijft hoe we op de lange termijn omgaan met de leefomgeving: denk aan wonen, verkeer & vervoer, water, milieu, natuur, landbouw, gezondheid en cultureel erfgoed. Het omgevingsplan bevat informatie over de buitenomgeving. Denk aan regels voor (vergunningvrij) bouwen, evenementen, kappen van bomen of de aanleg van uitwegen.

[Wet kwaliteitsborging voor het bouwen](#)

Met de privatisering van de "technische" bouwplantoets en het bouwtoezicht daarop zetten we een volgende stap om de verantwoordelijkheid bij de markt te beleggen. Het doel van deze wet is het verbeteren van de kwaliteitsborging voor het bouwen en het versterken van de positie van de consument. De invoeringsdatum is gekoppeld aan de Ow en treedt in eerste instantie in werking voor een deel van de bouwwerken, later voor alle. Bij de inwerkingtreding van de Ow moet de gemeente de toezichts- en handhavingsprocessen bij bouwactiviteiten ook hebben aangepast aan de Wet

kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb). Het gaat om de inrichting van processen, de informatievoorziening, de afspraken met uitvoeringsdiensten en private partijen en de juridische en inhoudelijke aspecten. De gemeente toetst niet meer inhoudelijk aan bouwtechnische voorschriften, maar controleert of de opdrachtgever werkt met een toegelaten, bij de bouwactiviteit passend, instrument en een onafhankelijke kwaliteitsborger. Ook controleert de gemeente of alle specifieke risico's voor dat bouwproject in de risicobeoordeling in kaart zijn gebracht en in het borgingsplan zijn vastgelegd. Dit alles vraagt een aanzienlijk aantal wijzigingen in processen en informatievoorziening die de gemeente voor de inwerkingtreding van dit nieuwe stelsel moet implementeren.

In de periode voor inwerkingtreding van de Wkb werkten wij met diverse partijen aan één proefproject met kwaliteitsborging. Het proefproject had als doel ervaring op te doen met instrumenten voor kwaliteitsborging en samenwerking tussen de verschillende partijen.

Voor wat betreft de controles onder de Wkb, zijn we voornemens te handelen conform de inhoudelijke benadering óf een mix van proces- en inhoudelijke benadering toe te passen. Protocollen en werkprocessen passend binnen de kaders worden ambtelijk vastgesteld, dit geldt ook voor toekomstige aanpassingen.

Gemeentelijk beleid

De doelstellingen in deze U&H-strategie zijn sterk gerelateerd aan bestaand gemeentelijk beleid dat zich direct of indirect richt op kwaliteit van de leefomgeving. Specifiek beleid prevaleert op het algemeen beleid.

2 Visie en uitgangspunten

Dit hoofdstuk beschrijft de visie op onze uitvoering van VTH-taken en benoemt de bijbehorende uitgangspunten voor de gemeente Tynaarlo.

2.1 Visie op de U&H-strategie

Een doeltreffende U&H-strategie is flexibel en speelt in op actuele behoeften. Gemeente Tynaarlo wil de U&H-strategie zoveel mogelijk laten aansluiten bij veranderende wensen uit de politiek en de samenleving en dit ook in haar ambities laten terugkomen. De uitdaging is daarbij om ambities en capaciteit goed op elkaar af te stemmen. Meer ambities betekent dat wij kritisch moeten zijn op de inzet van medewerkers. Dit document geeft handvatten voor het bepalen van accenten bij de capaciteitsinzet.

Onze inzet is gericht op het waarborgen van de kwaliteit, de leefbaarheid en de veiligheid van de leefomgeving en deze waar nodig te verbeteren. De kern van onze U&H-strategie is om de risico's van niet-naleving van regels tot een minimum te beperken, gegeven de beperkt beschikbare middelen. En dit met zo min mogelijk overlast voor inwoners en bedrijven. Een adequate inzet van het VTH-instrumentarium bevordert consistent gemeentelijk optreden.

2.2 Algemene uitgangspunten

Bij het uitvoeren van onze VTH-taken hanteren we de volgende uitgangspunten:

Handelen in de geest van de Omgevingswet

Indien mogelijk werken we met een oplossingsgerichte in plaats van proceduregerichte aanpak en houding. Dit doen we door steeds de vraag te stellen: 'Hoe kan het wel?'. Voor vergunningverlening betekent dit dat binnen wettelijke en eigen beleidsmatige kaders met de initiatiefnemer wordt meegedacht om eventuele belemmeringen weg te nemen. Dit vanuit de Ow gedachte van 'Nee, tenzij' naar 'Ja, mits'. De Ow gaat gepaard met een verandering van werkwijze en een andere manier van denken; 1 loket gedachte, snellere doorlooptijden, minder regeldruk, samenwerken met andere ketenpartners (omgevingstafels bijv.) en een andere houding en gedrag ten opzichte van initiatieven.

Communicatie en menselijke maat

Het succes van vergunningverlening, toezicht en handhaving staat of valt met het gedrag van bewoners en gebruikers. Communicatie is geen kwestie van sturen maar van bijsturen. Dat kan alleen als je de actualiteit begrijpt. Door een persoonlijke, directe en actieve communicatie blijven de lijnen kort. Daardoor is er minder ruimte voor interpretatie of het aannemen van een afwachtende houding. Toezichthouders brengen regelmatig een boodschap die niet als positief wordt ervaren. Hoe zorg je ervoor dat de boodschap toch duidelijk wordt ontvangen door de vermeende overtreder? In de praktijk merken we dat de persoonlijke benadering werkt. De oplossingsbereidheid en de oplossingsgerichtheid wordt daardoor groter. Communicatie is voor ons niet het sluitstuk maar een inherent onderdeel van het handhavingsproces. Het is wenselijk dat er een verschuiving plaats vindt naar taken met meer aandacht voor 'de voorkant'. Het doel van communicatie is niet slechts om inwoners te informeren, maar ook om een steviger beroep te doen op de eigen verantwoordelijkheid voor veiligheid en leefbaarheid. Daarin nemen wij het voortouw. We willen de samenleving verleiden om zelf in actie te komen.

Het handhaven gebeurt, zo veel mogelijk, integraal en met de menselijke maat. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van -en samengewerkt met- bestaande netwerken om afspraken aan 'de voorkant' te maken en om sancties achteraf zoveel als mogelijk te voorkomen. De menselijke maat is samen

met klagers en overtreders zoeken naar een oplossing om een illegale situatie op te heffen. In deze gevallen zorgt het gesprek er aan de 'voorkant' voor dat de overtreders overtuigd worden dat ze de illegale situatie moeten opheffen zonder het opleggen van sancties.

Het uitgangspunt voor de manier waarop wij toezicht houden is 'zacht waar het kan, hard waar het moet'. Voor degene die hun verantwoordelijkheid nemen, zijn wij een goede gesprekspartner. Maar wie zich niet aan de regels en gemaakte afspraken houdt, pakken wij aan. We nemen direct maatregelen als we tijdens een inspectie misstanden of (mogelijke) risico's voor de veiligheid aantreffen.

Risico- en informatiegestuurd werken

Het beoordelen van vergunningsaanvragen en meldingen vindt risicogericht plaats. Dat wil zeggen dat er steeds wordt gekeken naar waar de risico's zich bevinden en dat op basis daarvan de beoordeling plaatsvindt. Bij de beoordeling wordt gekeken naar mogelijk winst valt te behalen op het gebied van veiligheid, duurzaamheid en/of leefbaarheid. Toezicht en handhaving vindt risico- en informatiegestuurd plaats. De inzet van de dagelijkse werkzaamheden in de openbare ruimte is gebaseerd op gemeentelijke informatiepositie. De gemeente analyseert alle beschikbare informatie over specifieke onderwerpen, locaties en doelgroepen en bepaalt daarmee welke acties er ondernomen moeten worden. Op basis van informatie van meldingen van inwoners, informatie van partners en informatie uit eigen waarnemingen houdt de gemeente toezicht op het veld. Voordat toezichthouders het veld ingaan, weten zij al waar zij (met nadruk) op moeten letten.

Eigen verantwoordelijkheid en de terugtrekkende overheid

De gemeente wil in deze beleidsperiode de eigen verantwoordelijkheid van inwoners en bedrijven voor naleving van de wet- en regelgeving stimuleren. In de omgang met de inwoners gaat de gemeente er vanuit, dat zij uit eigen beweging zich aan de regels houden en dat bedrijven verantwoordelijk ondernemen. De gemeente probeert dit onder andere te stimuleren door burgerparticipatie te vergroten en bij handhaving maatwerk toe te passen.

Voldoende kennis en een professionele organisatie

De gemeente zorgt ervoor dat zij over voldoende kennis en een professionele organisatie op de diverse disciplines bezit, zodat de gemeente zich er altijd van kan vergewissen of derden voldoen aan de regelgeving. Dit vergt een kwaliteitsniveau dat de komende beleidsperiode wordt gemonitord op basis van de deskundigheidstabellen van de kwaliteitscriteria VTH. De samenwerking met de omliggende gemeenten vormt de basis om te voldoen aan het vereiste niveau.

De 'BIG 8'-cyclus is de basis voor de beleidscyclus

De gemeente pakt vergunningverlening, toezicht en handhaving -op basis van het 'Big 8' principe- planmatig en cyclisch op. Dit resulteert in jaarlijkse uitvoeringsprogramma's en verantwoording aan de gemeenteraad.

3 Strategische doelstellingen

Met deze strategie wordt voldaan aan de kwaliteitscriteria en worden de doelen van de verordening kwaliteit VTH uitgewerkt. Uitgangspunt daarbij is de visie zoals verwoord in 2.3. De strategische doelstellingen van de gemeente Tynaarlo zijn onderverdeeld in een algemene VTH doelstelling (gebaseerd op de Ow) en een drietal kwaliteitsdoelstellingen voortkomend uit de kwaliteitsverordening VTH.

We hebben SMART doelstellingen geformuleerd op basis van de Ow en deze zijn vertaald naar het VTH terrein. In hoofdstuk 4 is de koppeling met de strategische doelstellingen gemaakt. Anders gezegd, welke activiteiten dragen bij aan het realiseren van de SMART doelstellingen. Door het maken van deze koppeling is de beleidscyclus sluitend, operationaliseren we de kwaliteit en realiseren de meetbaarheid van de doelstellingen.

3.1 Algemene VTH doelstelling

Het verlenen van vergunningen, het houden van toezicht op de naleving en het handhaven van regels speelt een belangrijke rol om de doelstelling van de Ow te kunnen bereiken.

Deze staat verwoord in artikel 1.3 :

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

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

Om de algemene doelstelling nader inhoud te geven zijn de dikgedrukte termen hieronder verder uitgewerkt.



Onder "veilige fysieke leefomgeving" verstaan we de (bouwgerelateerde) risico's, die mensen in hun fysieke leefomgeving lopen, zoals constructieve-, brand-, gebruiks-, omgevings- en sociale veiligheid. De doelstelling van veiligheid is het beperken van de bouwgerelateerde risico's.



Onder "gezonde fysieke leefomgeving" verstaan we het fysieke en psychisch welbevinden. De doelstelling van gezondheid is het streven naar een leefomgeving waar gezondheid voor een ieder tot de basiswaarden behoort en in balans is.



Onder een 'goede omgevingskwaliteit' verstaan we de belevings-, gebruiks- en toekomstwaarde van de fysieke leefomgeving. De doelstelling van omgevingskwaliteit is het beperken en /of voorkomen van aantasting van cultureel erfgoed, architectuur, stedenbouw, landschap, natuur, beleving en identiteit.



Onder 'duurzame ontwikkeling' verstaan we het zuinig omgaan met energie en grondstoffen. Middels het toepassen van energiebesparende maatregelen en het gebruik van duurzame materialen in de bouw. De doelstelling van duurzaamheid is het leveren van een constructieve bijdrage aan de energietransitie en verduurzaming.

Deze algemene doelstellingen van de Ow hebben we vertaald naar onze gemeente en leidt tot het streven naar de volgende VTH-doelen in deze beleidsperiode:

1. Veiligheid



Alle omgevingsvergunningsaanvragen worden getoetst en gecontroleerd op het voldoen aan de constructieve-, brand-, gebruiks-, omgevings- en sociale veiligheidseisen uit het Besluit bouwwerken leefomgeving (hierna: Bbl), volgens de hiervoor vastgestelde toets- en toezichtprotocollen (VV);

Landelijke prioriteiten en aandachtspunten bij de bestaande bouw, bijvoorbeeld naar aanleiding van incidenten, worden proactief gevolgd en opgepakt;

Alle meldingen en handhavingsverzoeken worden afgehandeld volgens de hiervoor geldende wettelijke eisen en vastgestelde servicenormen (T&HH).

2. Gezondheid



Alle omgevingsvergunningsaanvragen worden getoetst en gecontroleerd op het voldoen aan de eisen voor geluid, vocht, luchtverversing, toevoer van verbrandingslucht en afvoer van rookgassen, daglichttoetreding uit het Bbl volgens de hiervoor vastgestelde toets- en toezichtprotocollen.

3. Omgevingskwaliteit



Alle omgevingsvergunningsaanvragen worden getoetst en gecontroleerd aan de eisen voor ruimtelijke kwaliteit uit het omgevingsplan, aanvullend beleid en welstandsnota, volgens de hiervoor vastgestelde toets- en toezichtprotocollen;

Alle meldingen en handhavingsverzoeken worden afgehandeld volgens de hiervoor geldende wettelijke eisen en vastgestelde servicenormen.

4. Duurzaamheid



Alle omgevingsvergunningsaanvragen worden getoetst en gecontroleerd op het voldoen aan de eisen voor energiezuinigheid (bijna energie neutrale gebouwen), milieu (Milieuprestatiecoëfficiënt) en de laadinfrastructuur voor elektrische voertuigen, volgens de hiervoor vastgestelde toets- en toezichtprotocollen.

Naast de algemene doelstelling voortkomend uit de Ow werken we de kwaliteitsdoelstellingen van onze Verordening kwaliteit VTH verder uit.

3.2 Kwaliteitsdoelstellingen

Op basis van de vastgestelde Verordening kwaliteit VTH moeten de navolgende doelen worden uitgewerkt:



Uitvoeringskwaliteit: de mate waarin een product voldoet aan de juridische en organisatorische doelen (zoals geformuleerd in de relevante wet- en regelgeving en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur) en bijdraagt aan de omgevingsdoelen. M.a.w. de inhoudelijke kwaliteit.



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



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

Hierna zijn de bovenstaande kwaliteitsdoelen verder uitgewerkt met bijbehorende indicatoren.

Kwaliteitsdoelstellingen	Subdoelstellingen VTH	Indicatoren
 Uitvoeringskwaliteit	De VTH processen zijn volledig gedigitaliseerd en we voldoen aan de eisen ten aanzien van dossiervorming.	Aantal fysieke dossiers
	De beslistermijn wordt in maximaal 20% van de gevallen voor vergunningaanvragen verlengd.	Aantal besluiten verlengen beslistermijn
	Bij het niet starten van vergunde activiteiten, is het van belang de afgegeven vergunning in te trekken. Tijdens de looptijd wordt bij de 'slapende' vergunningen waarvan 3 jaar na vergunningverlening geen gebruik is gemaakt de intrekkingprocedure gestart.	Aantal 'slapende' vergunningen > 3 jaar versus gestarte intrekkingprocedures

	Maximaal 2 aantal bezwaarschriften gegrond met betrekking tot vergunningen. (Aantal beschikkingen waartegen een bezwaar wordt ingediend)	Aantal gegronde bezwaren
	Maximaal 2 bezwaarschriften gegrond met betrekking tot handhaving.	Aantal gegronde bezwaren
	De organisatie beschikt over goed opgeleid personeel dat voldoet aan de meest recente kwaliteitscriteria VTH en beschikt over de competenties oplossingsgericht denken en actief regievoeren.	90% medewerkers voldoet voor ten minste 90% aan de gestelde kwaliteitscriteria VTH.
	Actuele toets- en toezichtprotocollen	Percentage geactualiseerde protocollen
	Bij de invoering van de Ow en Wkb zijn alle werkprocessen beschreven en werken we met een nieuw VTH systeem.	Percentage beschreven werkprocessen
Dienstverlening 	Binnen 2 werkdagen volgt een reactie naar aanleiding van een melding, mail of terugbelverzoek.	Reactietermijn melding, mail en terugbelverzoeken
	In 90% van de verzoeken om handhaving wordt binnen acht weken een besluit genomen (met name als het gaat om afwijzingen) of aangegeven binnen welke termijn het besluit genomen is (met name de handhavingsbeschikkingen).	Aantal besluiten binnen termijn
	We werken zoveel mogelijk integraal: betere samenwerking in de keten van het fysieke domein maar ook afstemming met het sociale domein.	Aantal integrale of multidisciplinaire periodieke overleggen
	Alle meldingen en handhavingsverzoeken worden zo breed als de melding of het handhavingsverzoek is ingediend integraal behandeld.	Aantal klachten dat handhavingsverzoeken niet conform de breedte van het verzoek behandeld zijn

Financiën



Jaarprogramma en begroting sluiten op elkaar aan. Daar waar ambities groter zijn dan budget wordt via raadsvoorstel eerst budget gevraagd.

- percentage overschrijdingen van begroting van het programma vergunningen
- percentage onderbesteding van begroting van het programma vergunning
- beleidsdoelrealisatie opdrachtgevers (afhankelijk van scoring mogelijkheid van beleid)
- ontwikkelingen/koers naleefgedrag

Door toepassing van risico analyses wordt getracht efficiëntie en effectiviteit te bewerkstelligen. De begroting dient dekkend te zijn voor onze inzet op risicobeheersing en beleidsdoelrealisatie.

Er wordt periodiek geïnventariseerd of de begroting voldoet aan de beide elementen en er wordt begroot op basis van output.

- percentage overschrijdingen van begroting van het programma vergunningen
- percentage onderbesteding van begroting van het programma vergunning
- ontwikkelingen/koers naleefgedrag

4. Omgevingsanalyse

Een omgevingsanalyse geeft inzicht in de kenmerken, problemen en risico's van de gemeente. De analyse maakt inzichtelijk waar de VTH uitvoeringstaken een rol spelen in het aanpakken ervan. Daarmee vormt het de basis voor het formuleren van prioriteiten. De omgevingsanalyse is richtinggevend voor het jaarlijkse uitvoeringsprogramma.

De omgevingsanalyse bestaat uit een gebiedsanalyse, probleemanalyse en een risicoanalyse. De gebiedsbeschrijving geeft inzicht in de kenmerken van onze gemeente. De problemen die vanuit vergunningverlening, toezicht en handhaving naar voren komen zijn samengevat in de probleemanalyse en ondergebracht in domeinen. De risicoanalyse geeft een inschatting van de ernst van de risico's en de kans van optreden. Het kan daarbij ook gaan om zaken die niet direct waarneembaar zijn maar wel waarneembaar kunnen worden zoals instortingsgevaar of brandgevaar.

De resultaten van de analyses zijn hierna beschreven.

4.1 Gebiedsanalyse

Voor de gebiedsbeschrijving van de gemeente Tynaarlo verwijzen wij naar de omgevingsvisie van de gemeente Tynaarlo. In paragraaf 2.7 van de Omgevingsvisie is de visie op de ruimtelijke ontwikkeling per kern beschreven. Voor deze U&H-strategie sluiten wij aan bij deze gebiedsbeschrijving.

4.2 Probleemanalyse

Voor een gezamenlijke overzicht van de problemen die mogelijk spelen in Tynaarlo zijn vakspecialisten bevroegd op hun beeld van de gemeente Tynaarlo bij het uitvoeren van het VTH takenpakket. In de probleemanalyse is onderscheid gemaakt in de verschillende domeinen van de gemeente:

- Bouwen, Sloop en Erfgoed
- Brandveiligheid
- RO
- Milieu
- APV
- Alcoholwet
- Evenementen

Binnen elk domein staan de meest risicovolle overtredingen/problemen vermeld.

4.3 Risicoanalyse VTH

Na de gebiedsanalyse en probleemanalyse volgt de risicoanalyse. De basis voor de gestelde doelen en prioriteiten komt ook voort uit de risicoanalyse. De wetgever schrijft voor dat een risicoanalyse ten grondslag moet liggen aan de U&H-strategie. De analyse geeft inzicht waar de risico's zich voordoen en geeft op deze wijze een handvat voor het maken van keuzen in zowel toetsing (vergunningverlening) als toezicht en handhaving. Wij hebben gekozen voor een kwalitatieve

risicomethode. Deze methode (deels gebaseerd op het DBC⁵-risicomodel) leidt uiteindelijk tot een prioriteitstelling ten behoeve van het integraal vergunning- en handhavingsprogramma.

De input is door middel van het bevragen van onze vakspecialisten aangeleverd. Vervolgens is tijdens een gezamenlijke invulsessie de integrale risicoanalyse tot stand gekomen voor het hele fysieke domein. In de bijlage is een gedetailleerd overzicht met de uitgewerkte resultaten te vinden en een toelichting op de scores.

Beleid opstellen betekent keuzes maken: nooit zal er voldoende capaciteit zijn om alle taken uitputtend uit te voeren. Het stellen van prioriteiten heeft dus als doel het bepalen van die problemen/overtredingssoorten die in potentie risicovol zijn en waar we derhalve het meeste toezicht of aandacht aan moet schenken. De risicoanalyse levert inzicht in de benodigde menskracht en middelen, gebaseerd op de risico's van activiteiten op de specifieke lokale situatie. In deze benadering komen de door de experts belangrijk gevonden onderwerpen/overtredingssoorten naar boven. Deze zijn in de volgende paragrafen aangegeven.

4.3.1 Domeinen Bouwen, Sloop en Erfgoed

Binnen onze gemeente doen zich diverse overtredingen voor op het gebied van bouwen, sloop en erfgoed. De meest relevante overtredingen (risico hoog) zijn:

1. NIEUWBOUW/VERBOUW

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

- a. zorginstelling (zorgboerderijen en vergelijkbaar);
- b. logiesgebouw, restaurant, café, horeca, bedrijf, kantoor, winkel.

2. BESTAANDE BOUW

In gebruik hebben van een gebouw in strijd met constructieve eisen Bbl:

- a. zorginstelling (zorgboerderijen en vergelijkbaar);
- b. logiesgebouw, restaurant, café, horeca, bedrijf, kantoor, winkel.

In de uitvoeringsbeleidsperiode 2024-2028 gaan wij hier net als in voorgaande jaren op de volgende wijze aandacht aan geven:

ad 1a en 1b) Door intensief toezicht te houden op uitvoering van vergunningen betreffende de genoemde categorieën. Zowel tijdens de bouwfase, als bij oplevering. Daarbij is dan specifieke aandacht voor constructieve- en brandveiligheid, gezondheidsaspecten en duurzaamheid.

ad 2a en 2b) Reageren op meldingen en verzoeken tot handhaving met betrekking tot genoemde categorieën. Eventueel inzetten van handhavingsinstrumenten in het geval sprake is van risicovolle overtredingen. Daarnaast hebben wij nog onze reguliere controles op het gebied van brandveiligheid.

Deze activiteiten dragen bij aan het realiseren van de strategische doelstelling: Veiligheid, Gezondheid en Goede Omgevingskwaliteit.

⁵ De afkorting staat voor 'Damen BouwCentrum', het bedrijf waar de ontwikkelaars van het model werkten bij het maken ervan. Damen BouwCentrum is inmiddels overgenomen. Het model is ontwikkeld voor het Ministerie van Justitie en Veiligheid en is voor iedereen vrij beschikbaar.

4.3.2 Domein Brandveiligheid

Binnen onze gemeente doen zich diverse overtredingen voor op het gebied van brandveiligheid. De meest relevante overtredingen (risico hoog en binnen de gemeente aanwezig) zijn:

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

1. WOONFUNCTIE

- a. Verzorgingstehuis
- b. Seniorencomplex
- c. Groepszorgwoning (zorgboerderij)
- d. Groepszorgwoning (min of meer zelfstandig wonen)

2. ONDERWIJSFUNCTIE

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

In de uitvoeringsbeleidsperiode 2024-2028 gaan wij hier op de volgende wijze aandacht aan geven: In afstemming met de Veiligheidsregio Drenthe, zij adviseren op verzoek (zie GR). Wij voeren ook actief brandveiligheidscontroles uit.

Deze activiteiten dragen bij aan het realiseren van de strategische doelstelling: Veiligheid en Gezondheid.

4.3.3 Domein RO

Binnen onze gemeente doen zich diverse overtredingen voor op het gebied van ruimtelijke ordening. De meest relevante overtredingen zijn:

1. Strijdig gebruik:

1. Rommelerven
2. Bedrijfsmatige activiteiten waar het niet is toegestaan (woonwijken)
3. Bedrijfsmatige activiteiten waar het niet is toegestaan (winkelcentra bedrijventerreinen, industrieterrein)
4. Permanente bewoning recreatieparken
5. Werkzaamheden in het buitengebied zonder aanlegvergunning (o.a. kap, graven en dempen sloten)

2. Illegaal bouwen in strijd met omgevingsplan

In de uitvoeringsbeleidsperiode 2024-2028 gaan wij hier op de volgende wijze aandacht aan geven:

Ad 1 onder 4) Specifieke projecten zijn in studie om met name de permanente bewoning van recreatieparken in te perken.

Voor de overige overtredingen wordt door onze toezichthouders actief gecontroleerd. Waar nodig wordt handhavend opgetreden. In het geval dat sprake is van een overtreding handelen wij conform ons handhavingsbeleid.

Deze activiteiten dragen bij aan het realiseren van de strategische doelstellingen: Veiligheid, Gezondheid, Goede omgevingskwaliteit en Duurzaamheid.

4.3.4 Domein Milieu

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

De U&H-strategie Drenthe voor de uitvoering van de basistaken milieu is vastgesteld in februari 2023.

Deze activiteiten dragen bij aan het realiseren van de strategische doelstellingen: Veiligheid, Gezondheid, Goede omgevingskwaliteit en Duurzaamheid.

4.3.5 Domein APV

Binnen dit domein beperken de overtredingen zich tot de hoogste risiconiveaus binnen de gemeente. Specifiek gaat het om de volgende handhavingstaken:

1. Gevaarlijke honden en bijtincidenten
2. Voorhanden hebben of handelen in verdovende middelen
3. Afval illegale stort (meldingen afvalstort en zwerfvuil)
4. Afval illegale stort (drugsafval)
5. Verrommeling van de openbare ruimte

Kleine ergernissen spelen een grote rol in de beleving van leefbaarheid. Dit is ook te zien in het nog steeds stijgend aantal meldingen, mede vanwege de laagdrempeligheid om een melding te maken. In de beleidsperiode 2024-2028 gaan we hier het volgende aan doen:

Steeds meer werkzaamheden worden de (exclusieve) bevoegdheid van de Boa's, en ook daar is grote vraag naar (kijk naar de corona maatregelen). Daarnaast zal gekeken worden naar de prioritering van de werkzaamheden en het meer projectmatig werken om zodoende de beschikbare capaciteit zo goed mogelijk in te zetten.

Ook het aantal dumpingen van synthetisch drugsafval in de natuurgebieden is de afgelopen jaren enorm gestegen. Het gaat hierbij veelal om afval dat brandbaar, bijtend en giftig is. De kosten voor het ruimen van vaten en saneren van de bodem kunnen hierbij hoog oplopen. Een gezamenlijke aanpak van deze problematiek door onder meer provincie, gemeenten, politie, brandweer, waterschappen, het OM en Staatsbosbeheer is hierbij van wezenlijk belang.

Deze activiteiten dragen bij aan het realiseren van de strategische doelstellingen: Veiligheid en Gezondheid.

4.3.6 Domein Alcoholwet

De Alcoholwet focust op alcoholgebruik bij de jeugd onder 18 jaar. Het bevat ook regels omtrent de inrichting van (para) commerciële horeca en slijterijen. De wet kent een vergunningplicht voor de verkoop van alcohol. Jongeren met alcohol op straat vallen ook onder de reikwijdte van deze wet. Er doen zich diverse overtredingen voor op het gebied van drank en horeca. De meest relevante overtredingen op dit beleidsterrein zijn:

1. Verstrekken aan minderjarigen en wederverstrekking
2. Overtreding voorschriften vergunning en ontheffing

Het naleefgedrag bij het navolgen van de Alcoholwet is voldoende. De aanpak van intensief toezicht op het gebied van wederverstrekking wordt uitgebreid. De komende beleidsperiode gaat er meer toezicht plaatsvinden waar dat kan en zullen notoire overtreeders de volle aandacht krijgen.

Deze activiteiten dragen bij aan het realiseren van de strategische doelstellingen: Veiligheid, Gezondheid, Goede omgevingskwaliteit en Duurzaamheid.

4.3.7 Domein Evenementen

Binnen het beleidsterrein evenementen zijn de meest relevante overtredingen:

1. Schenken van alcohol aan minderjarige/wederverstrekking
2. Handelen in afwijking van een evenementenvergunning type C

Voor evenementen staat het evenementenbeleid centraal om het naleefgedrag te bereiken. Op dit moment ligt de aandacht op het reduceren van alcohol schenken aan minderjarigen.

Deze activiteiten dragen bij aan het realiseren van de strategische doelstellingen: Veiligheid, Gezondheid, Goede omgevingskwaliteit en Duurzaamheid.

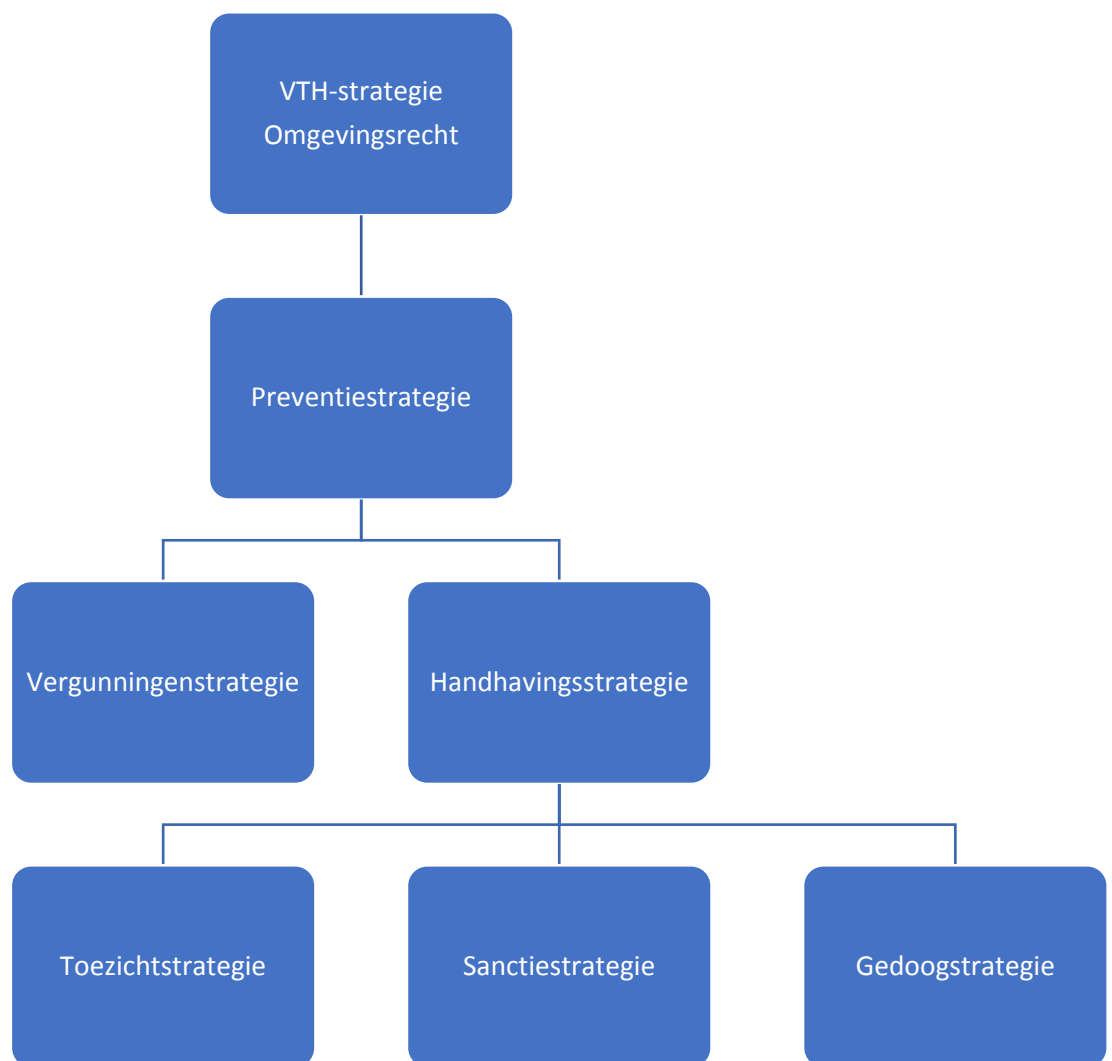
4.4 Prioriteitstelling VTH

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

Niet alleen de grootste risico's uit de risicoanalyse moeten prioriteit krijgen binnen de onderhavige U&H-strategie, maar ook landelijke en regionale ontwikkelingen en bestuurlijke prioriteiten en lokale aandachtspunten voortkomend uit beleid kunnen ervoor zorgen dat taken de komende beleidsperiode uitgevoerd dienen te worden. De landelijke, regionale en lokale prioriteiten en projecten worden verder uitgewerkt in de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's. Verder zal de gemeente naar aanleiding van meldingen of handhavingsverzoeken, ongeacht de prioriteit, altijd een actie ondernemen behoudens anonieme meldingen.

5 Strategieën

Dit hoofdstuk beschrijft de strategieën van de U&H-strategie. De prioriteiten en doelstellingen worden vertaald naar concrete strategieën. De toepassing van deze strategieën leidt tot het behalen van de geformuleerde doelen. De grondslagen van de inhoud van de strategieën is terug te vinden in het Omgevingsbesluit artikel 13.6 en 13.7. Bij het voorbereiden van deze strategie is gebruik gemaakt van enkele andere vergunningenstrategieën uit andere regio's. De VTH-strategieën bestaan uit vijf componenten: preventiestrategie, vergunningenstrategie, toezichtstrategie, sanctiestrategie en gedoogstrategie. In onderstaande figuur is de onderlinge verhouding tussen de VTH-strategieën gevisualiseerd.



PREVENTIESTRATEGIE

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

VERGUNNINGENSTRATEGIE

In de vergunningenstrategie leggen wij vast welke vormen van vergunningverlening er zijn en welke toetsingskaders daarbij gelden. Met deze strategie zorgen wij ervoor dat we het kwaliteitsniveau van de diverse processen en werkzaamheden zo hoog mogelijk houden. In ieder geval voldoen we hiermee aan de wettelijke eisen. De probleemanalyse van vergunningverlening, dit zijn de meest voorkomende overtredingen en problemen die zijn opgenomen in de risicomatrix, laat zien dat ten aanzien van vergunningen en meldingen de hoge scores op de effecten leidend zijn. De gemeente Tynaarlo wil 'risico's' beperken door risicogericht te werken. Dit doen we door risicogestuurd te kijken naar verschillende vergunnings- en meldingsaanvragen en we maken inzichtelijk welke onderdelen belangrijk zijn en dus bij welke aanvragen een diepgaandere toets wenselijk is.

HANDHAVINGSSTRATEGIE

De handhavingsstrategie is onderverdeeld in de toezichtstrategie, sanctiestrategie en gedoogstrategie. De gemeente maakt gebruik van de LHSO.

TOEZICHTSTRATEGIE

De toezichtstrategie beschrijft op welke manier en in welke mate toezicht wordt gehouden. Toezicht houden draagt eraan bij dat mensen wettelijke voorschriften naleven en het beperkt de risico's op het overtreden van die voorschriften. De aard en de frequentie van het toezicht zijn afhankelijk van het risico dat een project vormt. We werken met risicogericht toezicht.

SANCTIESTRATEGIE

Als uit het toezicht blijkt dat er sprake is van een overtreding, dan treden we hiertegen handhavend op. Als uitgangspunt voor de handhavingsmiddelen die we inzetten, geldt de LHSO. Conform de LHSO zetten we een passende sanctie in die zo effectief en efficiënt mogelijk leidt tot beëindiging van de overtreding. De sanctie wordt aangepast aan de beschikbare feiten, de aard en omstandigheden van de overtreding en het naleefgedrag van de inwoner of het bedrijf.

GEDOOGSTRATEGIE

Er zijn omstandigheden waarbij we niet handhavend optreden tegen een overtreding. Dit zogenoemde 'gedogen' gebeurt op basis van een vastgestelde gedoogstrategie. De landelijke regels voor gedogen vormen de basis voor deze U&H-strategie. Omdat het naleven van de regels ons uitgangspunt is, gaan we terughoudend om met gedogen. Het kan alleen onder strikte voorwaarden.

De strategieën zijn uitgewerkt in de bijlagen 2, 3 en 4.

6 Organisatie en middelen

In dit hoofdstuk gaan we in op de organisatie en middelen van de U&H-strategie.

6.1 Organisatie

BESTUURLIJKE ORGANISATIE

Het college van burgemeester en wethouders is als bevoegd gezag verantwoordelijk voor VTH op het gebied van de Omgevingswet. Het college stelt hiervoor een U&H-strategie vast en maakt dit bekend aan de gemeenteraad. Het college beslist op vergunningaanvragen en treedt waar nodig bestuursrechtelijk handhavend op.

De portefeuillehouder VTH bewerkstelligt dat, waar nodig, op bestuurlijk niveau afstemming plaatsvindt zodat er slagvaardig richting inwoner, bedrijf, instelling of overheid wordt opgetreden. Daarnaast draagt hij bestuurlijke verantwoordelijkheid dat de U&H-strategie wordt uitgevoerd binnen de visie en uitgangspunten.

De gemeenteraad stelt een omgevingsplan vast en heeft in het kader van vergunningverlening in bepaalde gevallen de bevoegdheid om advies uit te brengen of in te stemmen met het besluit. De gemeenteraad heeft formeel geen wettelijke bevoegdheid over de wijze van uitvoering van de VTH-taken.

AMBTELIJKE ORGANISATIE

De VTH-taken bouwen en ruimtelijke ordening worden uitgevoerd door medewerkers van de afdeling Publiekszaken, voor zover deze niet zijn ondergebracht bij de RUD Drenthe. Daarnaast worden er ten behoeve van de uitvoering van VTH-taken ondersteunende taken uitgevoerd bij andere organisatieonderdelen: financiële diensten (legesheffing, invordering verbeurde dwangsommen, facturering), juridische diensten (commissie voor de bezwaarschriften) en administratieve diensten (centrale registratie).

AFSTEMMING BESTUUR EN AMBTELIJKE ORGANISATIE

Er is frequent overleg tussen portefeuillehouder en ambtelijke organisatie. In deze overleggen komen zo nodig individuele handhavingzaken aan de orde en wordt gesproken over ontwikkelingen op het gebied van het omgevingsrecht. Bestuurlijk gevoelige handhavingzaken worden vooraf met de portefeuillehouder afgestemd. Daarnaast vindt periodiek overleg plaats over de uitvoering van VTH-taken bij de RUD Drenthe.

SAMENWERKINGSPARTIJEN

Bij de uitvoering van de VTH-taken zijn verschillende samenwerkingspartners betrokken. Zo is de advisering over brandveiligheid belegd bij Veiligheidsregio Drenthe. Alle milieutaken zijn belegd bij de RUD Drenthe. Daarnaast worden waar nodig andere partners betrokken bij de uitvoering, zoals het waterschap Hunze en Aa's, de provincie Drenthe, de politie en het Openbaar Ministerie, de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), Rijkswaterstaat, Staatsbosbeheer, woningcorporaties en belangenverenigingen.

Er vinden overleggen plaats waarbij zowel verscheidene teams binnen de gemeente als externe partners deelnemen. Voorbeelden van dergelijke overleggen zijn de overleggen die betrekking hebben op horeca of evenementen, of het regionaal handhavingsoverleg en het VTH-overleg tussen Noord-Drentse gemeenten.

De gemeente heeft een regiefunctie bij uitvoering van VTH-taken en heeft een belangrijke rol bij een goede uitwisseling van informatie tussen de verschillende overheidsorganisaties. Voor de samenwerkingspartners aan wie uitvoering van VTH-taken is opgedragen, blijft de gemeente het

bevoegd gezag en is verantwoordelijk voor het opstellen van de U&H-strategie. De samenwerkingspartners voeren de VTH-taken uit conform de U&H-strategie en leggen hierover verantwoording af aan de gemeente.

6.2 Middelen

De kosten die zijn gemoeid met de uitvoering van U&H-taken bestaan voornamelijk uit personele kosten, de gemeentelijke bijdrage in de RUD Drenthe en de VRD en budgetten voor overige kosten zoals licenties en extern juridisch en technisch onderzoek en -advisering. Daartegenover staan legesinkomsten, die over een langere periode niet meer dan kostendekkend mogen zijn. Overigens komen niet alle U&H-taken in aanmerking voor dekking vanuit leges. Zo zijn onder meer de uitvoering van milieutaken, bezwaar- en beroepsprocedures, meldingen (sloop, brandveiligheid) en toezicht en handhaving van de bestaande gebouwenvoorraad uitgesloten van legesheffing. Er dienen voldoende middelen ter beschikking te staan om de risico's die met de uitvoering van U&H-taken worden tegengegaan tot een aanvaardbaar niveau terug te brengen.

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

Bijlage 1 Risicomatrix en handleiding risicomatrix

Domein	Problemen / Overtredingssoorten	Effecten						Subtotaal effecten	Kans Schaal 1-5	Risico Effect x Kans	Prioriteit
		Schaal 1-5									
		Veiligheid	Duurzaamheid	Gezondheid	Leefbaarheid	Financieel economisch	Bestuurlijk imago				
BOUWEN											
nieuwbouw/verbouw											
	Handelen zonder of in strijd met een omgevingsvergunning activiteit bouw:										
	woningen (grondgebonden, bijvoorbeeld eengezinswoningen)	3	2	2	2	2	2	2,167	2	4,333	4
	woongebouwen, appartementen	4	2	3	2	2	2	2,500	2	5,000	3
	kamerverhuur	4	2	3	3	2	3	2,833	3	8,500	3
	logiesgebouw, restaurant, café, horeca	4	2	4	4	2	4	3,333	3	10,000	2
	bedrijf, kantoor en winkel	3	2	3	2	2	3	2,500	2	5,000	4
	maatschappelijke gebouwen, kinderdagverblijven, scholen, zorg, sport	4	2	4	4	2	4	3,333	2	6,667	3
	bouwwerken geen gebouw zijnde (zoals kunstwerken)	4	2	2	3	4	4	3,167	2	6,333	3
	kleine bouwwerken: dakkappen, tuinhuisjes	1	1	1	2	1	1	1,167	4	4,667	4
bestaande bouw											
	In gebruik hebben van een gebouw in strijd met constructieve eisen Besluit bouwwerken leefomgeving										
	woningen (grondgebonden, bijvoorbeeld eengezinswoningen)	4	1	1	3	2	3	2,333	2	4,667	4
	woongebouwen, appartementen	4	1	1	3	2	3	2,333	2	4,667	4
	kamerverhuur	4	1	1	3	2	3	2,333	3	7,000	3
	logiesgebouw, restaurant, cafe, horeca	4	1	1	3	2	3	2,333	3	7,000	3
	bedrijf, kantoor en winkel	3	1	1	2	2	3	2,000	2	4,000	4
	maatschappelijke gebouwen, kinderdagverblijven, scholen, zorg, sport	4	1	1	3	2	4	2,500	1	2,500	4
	bouwwerken geen gebouw zijnde (zoals kunstwerken)	4	1	1	3	4	4	2,833	2	5,667	3

	kleine bouwwerken: dakkappen, tuinhuisjes	1	1	1	1	1	1	1,000	2	2,000	4
	Achterstallig onderhoud	2	1	3	3	1	2	2,000	3	6,000	3
	Illegaal huisvesting van studenten en arbeidsmigranten	4	1	3	3	3	4	3,000	2	6,000	3
	Gebruik gemeenteground zonder toestemming	2	1	2	3	3	2	2,167	3	6,500	3
	Handelen in strijd met Woningwet (vervuilde woningen)	4	1	3	4	3	3	3,000	1	3,000	4

SLOPEN	Handelen zonder of in strijd met:										
	sloopmelding zonder abest (28 dagen)	3	2	2	2	2	2	2,167	2	4,333	4
	sloopmelding met asbest voor particulieren (5 dagen)	1	1	2	2	1	1	1,333	1	1,333	4
	sloopvergunning	1	1	1	3	3	3	2,000	2	4,000	4

BRANDVEILIGHEID	Handelen zonder of in strijd met omgevingvergunning brandveilig gebruik en meldingen/brandveiligheid bestaande bouw:										
	Woonfunctie										
	Kamerverhuur > 4 personen	3	1	1	2	2	3	2,000	3	6,000	3
	Zelfstandige woning	2	1	1	2	2	2	1,667	2	3,333	4
	Verzorgingstehuis	4	1	2	2	4	4	2,833	3	8,500	3
	Woonfunctie in woongebouw (flat)	3	1	2	2	4	3	2,500	2	5,000	4
	Woonfunctie in seniorencomplex	3	1	2	2	4	4	2,667	3	8,000	3
	Groepszorgwoning (bewoning in groepsverband met zorg)	4	1	1	2	2	4	2,333	3	7,000	3
	Bijeenkomstfunctie										
	Kinderdagverblijf < 10 kinderen	4	1	2	2	2	3	2,333	2	4,667	4
	Kinderdagverblijf > 10 kinderen	4	1	2	2	3	4	2,667	2	5,333	3
	Buurthuis, wijkcentrum, gebedshuis	2	1	2	1	2	3	1,833	2	3,667	4
	Discotheek, bioscoop	4	1	2	2	3	4	2,667	2	5,333	3
	Café	3	1	2	2	3	4	2,500	2	5,000	4
	Restaurant, cafetaria, kantine, eetzaal	3	1	2	2	3	4	2,500	2	5,000	4
	Museum, bibliotheek	3	1	2	2	3	2	2,167	1	2,167	4
	Industriefunctie										
	Fabriek 50-100 personen	3	4	3	2	4	3	3,167	2	6,333	3
	Fabriek > 100 personen	3	4	3	2	4	3	3,167	3	9,500	3
	Werkplaats	2	2	2	2	3	2	2,167	2	4,333	4
	Opslagloods, tuinbouwkas, magazijn	3	3	2	2	3	3	2,667	2	5,333	3
	Opslag gevaarlijke stoffen	4	4	4	4	3	4	3,833	3	11,500	2
	Stallen	1	2	2	1	4	2	2,000	2	4,000	4
	Kantoorfunctie										

Kantoren 0-50 personen	2	2	2	2	2	1	1,833	1	1,833	4
Kantoren 50-100 personen	2	2	2	2	2	2	2,000	2	4,000	4
Kantoren 100-250 personen	3	2	2	2	3	3	2,500	2	5,000	4
Logiefunctie										
Asielcentrum/ opvangcentrum voor tijdelijk verblijf van personen	4	2	2	2	3	4	2,833	2	5,667	3
Hotel/motel/pension < 5 personen	2	1	1	2	2	2	1,667	2	3,333	4
Hotel/motel/pension 5-10 personen	3	2	2	2	2	3	2,333	2	4,667	4
Hotel/motel/pension > 10 personen	3	2	2	2	3	3	2,500	1	2,500	4
Onderwijsfunctie										
School (leerlingen < 12 jaar)	4	2	2	3	4	4	3,167	3	9,500	3
School (leerlingen > 12 jaar)	3	2	2	3	4	4	3,000	3	9,000	3
Sportfunctie										
Zwembad	2	3	3	2	3	3	2,667	2	5,333	3
Sportruimte, sportzaal, sporthal, sportcentrum 50- 250 personen	2	2	2	2	3	3	2,333	2	4,667	4
Stadion	2	2	2	2	3	3	2,333	3	7,000	3

ERFGOED	handelen zonder of in strijd met omgevingsvergunning activiteit bouw veranderen van een monument	2	1	1	2	3	3	2,000	3	6,000	3
	illegale restauraties	1	1	1	2	2	3	1,667	2	3,333	4
	onomkeerbare beschadiging van cultuurhistorische waarden (o.a. beschermd dorpsgezicht)	1	1	1	2	2	3	1,667	2	3,333	4

RO	Strijdig gebruik:										
	verkeerd particulier gebruik grond/erf	2	1	1	2	1	2	1,500	2	3,000	4
	wonen waar niet is toegestaan	2	1	2	2	1	3	1,833	2	3,667	4
	bedrijfsmatige activiteiten waar niet is toegestaan (woonwijken)	2	2	2	3	2	3	2,333	2	4,667	4
	bedrijfsmatige activiteiten waar niet is toegestaan (winkelcentra en industrieterrein)	3	3	3	3	3	3	3,000	3	9,000	3
	bij kamperen recreatief gebruik	1	1	1	2	1	2	1,333	2	2,667	4
	bij horeca	1	2	1	3	1	3	1,833	2	3,667	4
	permanente bewoning recreatieparken	2	2	2	3	3	4	2,667	5	13,333	2
	het uitvoeren van werken of werkzaamheden zonder of in afwijking van een omgevingsvergunning	2	2	2	2	2	2	2,000	2	4,000	4
	illegaal bouwen in strijd met het omgevingsplan	2	2	1	3	3	3	2,333	3	7,000	3

APV	handelen zonder of in strijd van een omgevingsvergunning voor kappen	2	2	2	1	2	2	1,833	3	5,500	3
	verrommeling van de openbare ruimte (controle reclame, terrassen, uitstalling, aanhangers/caravan)	3	2	1	4	1	3	2,333	4	9,333	3
	aantasting uiterlijk aanzien	2	1	1	2	2	3	1,833	2	3,667	4
	afval illegale stort (meldingen afvalstort en zwerfvuil)	1	4	2	3	3	2	2,500	3	7,500	3
	illegaal stoken/open vuur	4	3	3	4	3	1	3,000	2	6,000	3
	illegaal carbid schieten	4	3	3	4	3	1	3,000	2	6,000	3
	overlast jongeren (meldingen op overlast jeugd)	1	2	1	4	2	2	2,000	2	4,000	4
	illegale opslag van voertuigen, vaartuigen, mest en afval	3	4	1	4	3	1	2,667	3	8,000	3
	loslopende honden en hondenpoep	3	2	2	4	2	3	2,667	3	8,000	3
	overlast (brom)fiets (verloren en verlaten fietsen)	1	2	1	4	2	2	2,000	2	4,000	4
	foutief parkeren (betaald en vergunningen parkeren)	1	2	1	4	2	2	2,000	2	4,000	4
	handelen zonder of in strijd van een melding aanleggen in/en uitrit	1	1	1	2	2	2	1,500	2	3,000	4

Alcoholwet	geen leidinggevende aanwezig	2	1	3	4	1	2	2,167	3	6,500	3
	schchenken aan minderjarige	2	1	4	4	1	4	2,667	3	8,000	3
	verkoop alcohol minderjarigen (supermarkt e.d.)	2	1	4	4	1	4	2,667	3	8,000	3
	geen / niet actuele vergunning	3	2	2	4	2	3	2,667	2	5,333	3
	overtreden vergunningsvoorwaarden	3	2	3	4	1	2	2,500	4	10,000	2
	geluidsoverlast (in relatie tot APV)	3	3	4	4	3	3	3,333	2	6,667	3
	besloten feest bij een paracommerciële instelling	2	1	1	3	1	3	1,833	2	3,667	4
	terras niet opgenomen in vergunning	1	2	1	3	1	2	1,667	2	3,333	4

Evenementen	schchenken van alcohol aan minderjarigen	2	2	3	2	2	3	2,333	4	9,333	3
	het niet hebben van een standplaatsvergunning	1	2	2	2	1	2	1,667	1	1,667	4
	het niet aanvragen van een vergunning plaatsen voorwerpen op de openbare weg	3	2	2	2	2	2	2,167	2	4,333	4
	het niet aanvragen van een vergunning aankoop consumentenverkoop	1	1	1	2	2	1	1,333	2	2,667	4
	handelen zonder melding type A	2	2	2	2	2	3	2,167	2	4,333	4
	handelen in afwijking van een evenementenmelding type A	2	2	2	2	2	2	2,000	2	4,000	4
	handelen zonder vergunning type B	4	4	4	3	4	4	3,833	1	3,833	4
	handelen in afwijking van een	4	4	4	3	4	4	3,833	2	7,667	3

	evenementenvergunning type B											
	handelen zonder vergunning type C	4	4	4	4	5	4	4,167	1	4,167	4	
	handelen in afwijking van een evenementenvergunning type C	4	4	4	4	4	4	4,000	2	8,000	3	

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

Inleiding, doel en opbouw

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

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

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

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

Uitgangspunten van het risicomodel

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

UITGANGSPUNTEN INVULLEN INTEGRALE RISICOMODEL

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

Vastleggen van definities risicoafweging

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

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

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

Veiligheid

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

De score ziet er als volgt uit:

1. De verstoring/calamiteit leidt niet tot enig persoonlijk letsel.
2. Pijn of gering letsel bij één of meerdere personen. Denk hierbij aan één of meerdere

lichtgewonden.

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

Duurzaamheid

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

De score ziet er als volgt uit:

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

Gezondheid

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

De score ziet er als volgt uit:

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

Leefbaarheid

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

De score ziet er als volgt uit:

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

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

Financieel economisch

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

De score ziet er als volgt uit:

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

Bestuurlijk imago

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

De score ziet er als volgt uit:

1. Er is geen sprake van afbreuk aan het bestuurlijk imago.
2. De te verwachten afbreuk is minimaal. Denk hierbij aan enkele brieven aan het bestuur, ingezonden brieven in de krant en/of een enkele klacht. Het algemene vertrouwen in het bestuur wordt niet geschaad. Het idee dat het bestuur haar zaken niet op orde heeft, is niet aan de orde.
3. De te verwachten afbreuk heeft gevolgen die niet ernstig en/of van korte duur zijn. Denk hierbij aan een tijdelijke stroom klachten, georganiseerde buurtprotesten, enkele juridische procedures en een brede negatieve aandacht in de media. Algemeen ontstaat het beeld dat het bestuur niet alles op orde heeft.
4. De te verwachten afbreuk is evident en heeft grote permanente gevolgen. Denk hierbij aan

voortdurende klachten over het onderwerp, brede maatschappelijke protesten en onrust, georganiseerde mediacampagnes, zware juridische procedures (nalatigheid, etc) en algeheel gezichtsverlies van het bestuur. De positie van bestuurders is in het geding (moties van wantrouwen) en het bestuur wordt door de inwoners als incompetent beschouwd.

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

Toepassen en invullen risicomatrix

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

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

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

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

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

Voorbeeld ingevulde risicomatrix

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

Beschrijving van de problemen Domein APV (o.a. overtredingssoorten)	Naleving Kans dat het Probleem zich voordoet NALEEFNIVEAU	Veiligheid	Duurzaamheid	Gezondheid	Leefbaarheid	Financieel economisch	Bestuurlijk imago
Crossen met m.n. motorenen ATB fietsen in natuurgebieden, individueel en in groepsverband	3	2	3	2	3	1	3
Houden van bijen	2	2	1	1	1	1	2
Illegale dumping drugsafval in natuurgebied	4	5	4	5	4	3	4

Toelichting op ingevulde tabel

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

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

Beschrijving van de problemen (o.a. overtredingen)	Kans Kans dat het probleem zich voordoet (kans op het niet naleven van...)	Effect Gemiddelde van de thema's	RISICO = Kans x Effect
Crossen met m.n. motorenen ATB fietsen in natuurgebieden, individueel en in groepsverband	3	2,3	6,9
Houden van bijen	2	1,3	2,6
Illegale dumping drugsafval in natuurgebied	4	4,2	16

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

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

Bijlage 2 Preventiestrategie

Voor een mooie, schone, veilige, gezonde en duurzame leefomgeving is het belangrijk dat inwoners, bedrijven en instellingen regels naleven. Daarom willen we overtredingen voorkomen en naleving bevorderen. Het doel van preventie is de naleving van regels vergroten. Het naleven van regels is niet altijd vanzelfsprekend. Door de inzet van communicatiemiddelen (voorlichting) en ondersteunend optreden (vooroverleg) beïnvloeden we het gedrag op een positieve manier. We vinden het belangrijk om duidelijk te maken welke regels er zijn, waarom ze er zijn en hoe we er op toe zien. Met een goede inzet van communicatiemiddelen kunnen we het naleefgedrag aanzienlijk verbeteren. Pas als regels bekend zijn kunnen inwoners, bedrijven en instellingen deze bewust naleven. Natuurlijk blijft het wel primair de verantwoordelijkheid van de inwoner, ondernemer of instelling zelf om op de hoogte te zijn en blijven van regels. Vergunningverleners en toezichthouders zijn een belangrijke schakel tussen overheid, inwoners en bedrijven en spelen een grote rol in de verbetering van het naleefgedrag. Zij hebben rechtstreeks contact met de inwoners en bedrijven en kunnen regels uitleggen en toelichten. Ook de overige medewerkers hebben een belangrijke rol in contacten met inwoners en bedrijven.

Preventie, toezicht en sanctie kunnen zowel na elkaar als naast elkaar worden ingezet om naleefgedrag te bevorderen. Preventieve instrumenten zetten we wel eerder in bij welwillend gedrag en toezicht en sanctie meer bij calculerend en bewust overtredend gedrag. Maar preventieve instrumenten kunnen ook bij calculerend gedrag bijdragen aan betere naleving. We zetten voor ons vergunningverlening-, toezicht- en handhavingsbeleid de volgende preventieve instrumenten in:

Bij het verstrekken van informatie of het verlenen van producten:

- Eenvoudige en duidelijke regels
Regels die we zelf maken of voorschriften in een vergunning die we verlenen zijn zo eenvoudig en begrijpelijk mogelijk opgesteld. Waardoor zo min mogelijk discussie over de interpretatie kan ontstaan. En we proberen te voorkomen dat iemand ze niet snapt. Bij landelijk gemaakte regels hebben we hier weinig invloed op.
- Stimuleren vooroverleg
We stimuleren vooroverleg bij initiatieven of plannen voor activiteiten. Vooroverleg is een overleg tussen een initiatiefnemer en de overheid (of overheden) die over toestemming voor de plannen gaat. Vooroverleg zorgt er voor dat we op tijd kunnen meekijken of een plan naar verwachting past binnen kaders en regels en welke voorschriften gaan gelden. De initiatiefnemer kan daar in een vroeg stadium rekening mee houden. Voor het beoordelen van vergunningaanvragen gelden ook steeds kortere termijnen. Een goede en volledige aanvraag is daarom belangrijk. Vooroverleg versnelt en stroomlijnt het vergunning proces en beperkt het aantal vergunningaanvragen dat we buiten behandeling moeten laten of het aantal vergunningen dat we moeten weigeren.
- (Integraal) Samenwerken
We treden zo veel mogelijk gezamenlijk en eenduidig op. Landelijke regels passen we uniform toe. Lokale regels en voorschriften zijn zoveel mogelijk gelijk en afgestemd. Dit geeft duidelijkheid en zorgt voor meer begrip.

Tijdens het uitvoeren van het toezicht en het inzetten van handhavingsmiddelen:

- Zorgen voor begrip
We laten de reden en achterliggende gedachte van regels weten. Iemand die weet en begrijpt waarom regels er zijn is eerder geneigd deze te accepteren en te volgen. Vergunningverleners en toezichthouders kennen de regels en de achterliggende gedachte en dragen deze gevraagd en ongevraagd uit.
- Handhaafbare regels
Regels zijn zo geformuleerd dat ze uitvoerbaar zijn. Ook zorgen we dat we de regel (zo eenvoudig mogelijk) kunnen controleren. Als we zelf regels of voorschriften maken dan laten we een handhaafbaarheidstoets uitvoeren door vergunningverlening, toezicht en handhaving.
- Zichtbaarheid toezicht en handhavingsactiviteiten
We laten zien dat we toezicht houden en handhaven als dat nodig is. We communiceren over toezicht- en handhavingsprioriteiten en over grotere handhavingsprojecten. Het openbaar maken van toezichtresultaten op bedrijfsniveau is ook een preventiemiddel. Wij gebruiken dit terughoudend en eigenlijk alleen als we dit wettelijk verplicht zijn. We zijn daarnaast zelf als toezichthouder regelmatig zichtbaar aanwezig in het veld. In jaarprogramma's en projectplannen nemen we preventie en communicatie standaard als instrument op.
- Informatie delen
Overheden delen onderling zo veel mogelijk informatie. Zo kunnen overheden risicogericht en informatie-gestuurd toezicht houden en handhaven. Maar ook de handhaving efficiënter en effectiever inrichten. Informatie over een bedrijf, inwoner of instelling is zoveel mogelijk centraal opgeslagen en raadpleegbaar voor overheden onderling, mits dit wettelijk is toegestaan.
- Maatschappelijke controle stimuleren
We juichen sociale controle toe, zoals buurtpreventie. We willen dat de omgeving de regels kent, overtredingen kan signaleren en met elkaar in gesprek gaat hierover. Vergunningen en besluiten zijn zoveel mogelijk digitaal in te zien. We vragen klagers vooral (ook) om zelf richting de overlastgever aan te geven dat ze overlast hebben. Wijkcoördinatoren, wijkmanagers, wijkagenten en Boa's spelen een belangrijke rol in het stimuleren van maatschappelijke controle.

Bij het vaststellen van nieuwe plannen of regels

- Informeren over (nieuwe) regels en processen. We communiceren actief over (nieuwe) regels en geven voorlichting. Als een inwoner of ondernemer niet bekend is met de regels, dan weet die soms niet dat hij/zij in overtreding is. We communiceren via een passend communicatiemiddel voor de doelgroep. Je hebt massacommunicatie zoals een bericht op een website en gerichte communicatie zoals via een brief. We leggen regels en processen uit.

Hoe willen we communiceren?

We gebruiken een communicatiemiddel dat past bij de doelgroep en dat aansluit bij het moment of het gedrag van iemand. We communiceren bij voorkeur interactief, want dan kunnen we gelijk nagaan of de informatie goed overkomt. We kijken ook naar de gedragsmotieven (dat kan bijvoorbeeld meewerkend zijn of expres tegenwerken) van degene aan wie we communiceren voor de keuze van het communicatiemiddel.

Bijlage 3 Vergunningenstrategie

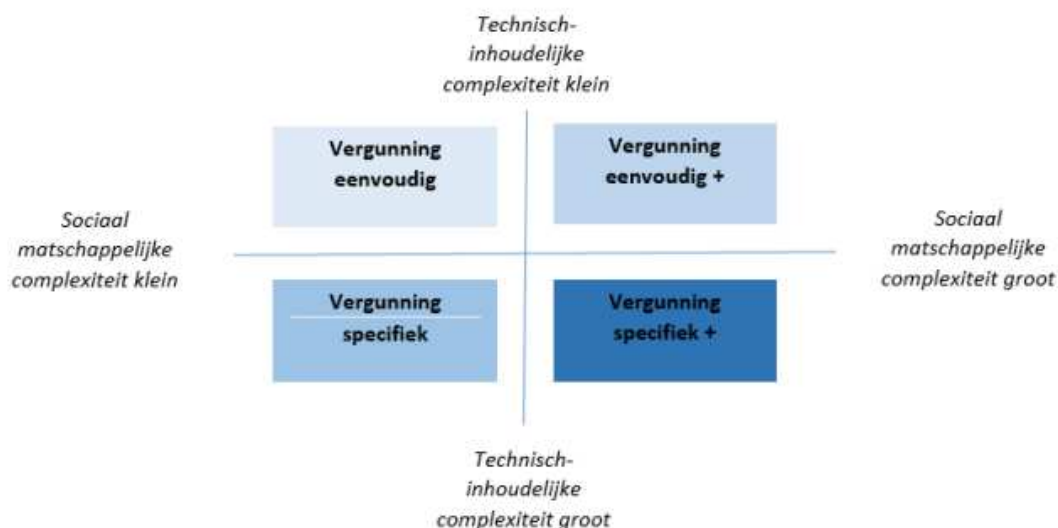
Inleiding

Bij het uitvoeren van de vergunningenstrategie wordt onderscheid gemaakt tussen technisch-inhoudelijke complexiteit van de activiteit en de sociaal-maatschappelijke complexiteit van de activiteit.

Technisch-inhoudelijke complexiteit. In geval de aanvraag een technisch-inhoudelijke complexe situatie betreft en/of de activiteit binnen een gebied ligt of komt te liggen dat een grote dynamiek kent en/of gevoelige functies herbergt, zullen bij de beoordeling van de vergunningaanvraag veel criteria worden beoordeeld: past de aanvraag binnen het omgevingsplan, voldoet het initiatief aan landelijk, provinciaal en gemeentelijk beleid, veiligheidsklasse, kwaliteit van de aanvraag, betreft het nieuwbouw of verbouw, zijn er mogelijk gevolgen voor flora & fauna, natuurbescherming, stikstof, redelijke eisen van welstand, publiek toegankelijk, veel personen, bouwbesluit of Bbl (hierna: Bbl) et cetera.

Sociaal-maatschappelijke complexiteit. Als de sociaal-maatschappelijke complexiteit van de situatie groot is, ligt het totstandkomingsproces gecompliceerd. Bijvoorbeeld vanwege actiebereidheid, locatie van de aanvraag, bestuurlijke aandacht, gevoeligheid van de functie, media, handhavingszaak, voorgeschiedenis. In dat geval moet er bestuurlijke afwegingsruimte worden ingevuld en is het proces minstens zo belangrijk als de inhoud. Afstemming, overleg en/of samenwerking tussen samenwerkingspartners en bevoegd gezag is noodzakelijk (ambtelijk en bestuurlijk), de initiatiefnemer en belanghebbende derden.

Het speelveld van de vergunningenstrategie kan worden gevisualiseerd door vier kwadranten en twee assen. Deze assen zijn de technisch-inhoudelijke complexiteit en de sociaal-maatschappelijke complexiteit van de situatie, die klein of groot kunnen zijn. De kwadranten vormen de vier typen vergunningen.



In de afbeelding is de kleur van het type vergunning donkerder naarmate de inspanning om het type vergunning te leveren en het aantal betrokkenen over het algemeen groter is.

Toelichting op de vier typen vergunningen volgt hieronder:

Vergunning eenvoudig

De vergunning is technisch-inhoudelijk noch sociaal-maatschappelijk complex. De vergunning bestaat vooral uit standaardvoorschriften. De vergunning kan zelfstandig door de specialist worden voorbereid.

Voorbeeld: Het realiseren van een woning die past binnen wet- en regelgeving.

Vergunning specifiek

De situatie is technisch-inhoudelijk complex, maar de sociaal-maatschappelijke complexiteit is klein. De vergunning kan zelfstandig door de specialist worden voorbereid. De relatief grote technisch-inhoudelijke complexiteit maakt dat de vergunning vooral bestaat uit specifieke voorschriften.

Voorbeeld: Het verbouwen van een ziekenhuis.

Vergunning eenvoudig +

De situatie is technisch-inhoudelijk gezien niet complex, maar de sociaal-maatschappelijke impact is groot. Vanwege de relatief kleine technische-inhoudelijke complexiteit kan er een vergunning worden voorbereid die hoofdzakelijk bestaat uit standaardvoorschriften. De sociaal-maatschappelijke complexiteit gebiedt dat dit gebeurt met extra aandacht voor zorgvuldige afstemming overleg en/of samenwerking tussen samenwerkingspartners en bevoegd gezag (ambtelijk en bestuurlijk), de initiatiefnemer en belanghebbende derden.

Voorbeeld: De oprichting van een AZC.

Vergunning specifiek +

De situatie is zowel technisch-inhoudelijk als sociaal-maatschappelijk complex. De technisch inhoudelijke complexiteit maakt dat er een vergunning moet worden voorbereid die vooral bestaat uit specifieke voorschriften. De sociaal-maatschappelijke complexiteit verlangt dat dit gebeurt met extra aandacht voor zorgvuldige afstemming, overleg, en/of samenwerking tussen samenwerkingspartners en het bevoegd gezag (ambtelijk en bestuurlijk), de initiatiefnemer in kwestie en belanghebbende derden.

Voorbeeld: Het oprichten van een intensieve veehouderij (bouwen + milieu) met veel verzet uit de buurt.

Gevolgen op basis van kwadranten

Als een aanvraag technisch-inhoudelijk en/of maatschappelijk-complex is, dan leidt dit tot:

- Meer aandachtspunten bij de behandeling van de aanvraag;
- Meer externe communicatie; gericht contact met de omgeving;
- Meer interne afstemming;
- Uitgebreide motivering;
- Bestuurlijke afstemming;
- Minimaal de toepassing van het vier-ogen principe.

Behandelen van vergunningaanvragen op basis van de vergunningenstrategie

Voor een kwalitatief goede beoordeling wordt bij het behandelen van een vergunningaanvraag de volgende werkwijze gevolgd:



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

Basiswerkwijze

Naast het bovenstaande stappenplan volgt de gemeente Tynaarlo een basiswerkwijze voor de behandeling van aanvragen om een omgevingsvergunning en/of melding. Als bevoegd gezag voor

het afgeven van vergunningen zorgen wij ervoor dat de werkwijze (processen) van het behandelen van vergunningaanvragen volgens een geborgd proces verloopt. De formele juridische basis is vastgelegd in wetgeving.

We onderscheiden de volgende vormen van vergunningverlening:

- Reguliere procedure (8 weken, eenmalig te verlengen met 6 weken);
- Uitgebreide procedure (26 weken, eenmalig te verlengen met 6 weken);
- Gefaseerde aanvraag (eerste en tweede fase; verschillende termijncombinaties zijn mogelijk);
- Aanvraag van deelactiviteiten (langste termijn van ieder van de deelactiviteiten);
- Opleggen van maatwerkvoorschriften (milieu) of nadere voorwaarden (brandveilig gebruik en sloop).

Als een aanvrager een vergund initiatief niet realiseert, versturen we een verzoek tot intrekking. Deze toets voeren we 3-jaarlijks uit. Dit om te voorkomen dat we activiteiten realiseren op basis van verouderde regels. Voor het intrekken van omgevingsvergunningen hebben wij beleidsregels vastgesteld.

We hanteren een scheiding tussen vergunningverlening, toezicht en handhaving. De scheiding ligt vast in functiebeschrijvingen. Er is geen scheiding aangebracht tussen vooroverleg en vergunningverlening. We vinden het juist belangrijk dat de klant een vast aanspreekpunt heeft gedurende het hele vergunningetraject (vooroverleg en aanvraagfase). Hiervoor zijn casemanagers (vergunningverleners) aangewezen. Zij regisseren de behandeling van de aanvraag van het eerste klantcontact tot de afgifte van de beschikking op de aanvraag. Waar nodig vragen zij andere vakdisciplines om advies over volledigheid en de beoordeling van de aanvraag en bewaken de voortgang van het gehele traject. Na het verlenen van de vergunning wordt de zaak overgedragen aan een toezichthouder (bouwen) en eventueel een toezichthouder (milieu) voor het toezicht tijdens de realisatie en ingebruikneming. Hoofdstuk 6 bevat een nadere toelichting van onze VTH-organisatie.

Bij initiatieven waar meerdere vergunningen of toestemmingen voor nodig zijn, stemmen we zoveel mogelijk af met andere bevoegde overheden en omgevingsdiensten. Waarbij we niet als adviesbureau functioneren maar als procesbegeleider. De initiatiefnemer is verantwoordelijk voor het aanvragen van zijn product. Dit doen we vanuit de 1-loket-gedachte. Hiermee voorkomen we dat we een activiteit deels vergunnen, maar dit op basis van andere wetgeving toch niet mag. Het vooroverleg is hierbij een belangrijk onderdeel. In de kwaliteitseisen heet dit vereiste "casemanagement".

De Wabo verplichtte werken als 1-loket en een integrale, omgevingsgerichte beoordeling van vergunningaanvragen en meldingen. Dit bleek bijvoorbeeld uit de doelstellingen van deze wetten en kwam terug in wettelijke voorschriften over de coördinatie- en doorzendplichten en de verplichte integrale omgevingsgerichte belangenafweging. Ook de Ow heeft integraal werken en beoordelen als uitgangspunt. Het vooroverleg heeft hierin een belangrijke functie. Wel staat het een aanvrager vrij bepaalde activiteiten los aan te vragen. De verwachting is dat met invoering van de Ow het vooroverleg een veel meer gebruikt instrument zal gaan worden, zeker in combinatie met de regeldrukverlaging.

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

Voor de vergunningverlening heeft de inwerkingtreding van de Ow aanzienlijke gevolgen. Door de komst van de Ow verwachten wij dat er meer zaken vergunningvrij zullen worden. De zaken waar toch nog een vergunning voor nodig is, worden complexer. Echter de tijd om te komen tot een besluit wordt korter. Het is dus zaak om te investeren in de voorkant van het proces. Dit betekent onderzoeken wat er nodig is om het vooroverleg verder te verbeteren. De praktijk leert dat meer vergunningvrij betekent dat er meer toezicht en handhaving nodig is. Deze ontwikkeling volgen wij op de voet.

Voor het gehele VTH domein wordt het meer van belang dat toezichthouders beleidsmakers adviseren bij de totstandkoming van beleid. De uitvoering kan namelijk als geen ander inschatten wat de gevolgen zijn van het beleid in de uitvoeringsfase. Zijn regels bijvoorbeeld wel toetsbaar of handhaafbaar? Daarnaast vraagt de Ow van de omgeving ook een cultuurverandering, door meer integraal te werken, de omgeving meer te betrekken én te denken vanuit oplossingen en niet vanuit wat mag conform vigerende wet- en regelgeving. Zo kan in veel gevallen een telefoontje naar een aanvrager of klager het proces versnellen of onderliggende problemen bloot leggen en oplossen.

Met de invoering van de Ow wordt de reguliere procedure het uitgangspunt. De beslistermijn voor de reguliere procedure is 8 weken. Daarna is er nog bezwaar en beroep mogelijk. Het bevoegd gezag kan de beslistermijn eenmalig verlengen met 6 weken (artikel 16.64, lid 2, Ow). Slechts in enkele gevallen kan er voor de uitgebreide procedure worden gekozen.

Onder de Ow geldt de uitgebreide procedure voor:

- een Rijksmonumentenactiviteit;
- een milieubelastende activiteit voor zover het gaat om het exploiteren van:
- een ippc-installatie
- een Seveso-inrichting
- een andere milieubelastende installatie voor het vergassen en vloeibaar maken van steenkool of andere brandstoffen
- het storten of verzamelen van winningsafvalstoffen in een winningsafvalstoffenvoorziening
- een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk voor het lozen van afvalwater afkomstig van een ippc-installatie of Seveso-inrichting;
- een stortingsactiviteit als bedoeld in artikel 7.62 van het Besluit activiteiten leefomgeving;
- óf een Natura 2000-activiteit.

Een belangrijk aspect is dus dat de duur van de vergunningprocedure sterk wordt ingekort; alle aanvragen moeten in principe via de reguliere procedure binnen 8 weken worden afgehandeld. Ook de wijze waarop vergunningaanvragen getoetst worden verandert. De Ow vraagt om een integrale afweging, met als uitgangspunt: 'Hoe kunnen we dit initiatief mogelijk maken?'

Bij vergunningaanvragen waar meerdere overheden regels voor stellen, wordt er één bevoegd gezag aangewezen als coördinator van het afhandelingsproces. Dit zal meestal de gemeente zijn. De Ow gaat uit van een gelijkwaardige informatiepositie voor alle betrokkenen, waaronder de initiatiefnemer. Dit houdt in dat de geldende regels begrijpelijk ontsloten moeten worden en dat er zaakgericht gewerkt moet worden. Op die manier kunnen initiatiefnemers het vergunningverleningsproces volgen. Verder wordt participatie bij een vergunningaanvraag verplicht. Deze eis verplicht initiatiefnemers om informatie te verschaffen over de wijze waarop de belangen van belanghebbenden zijn gehoord en hoe het resultaat daarvan is verwerkt in het plan.

Dit alles vraagt om een zorgvuldig proces. Een proces van overleg over het initiatief met bestuurlijke partners, ketenpartners en belanghebbenden. In het geval van een complexe aanvraag zal dat naar verwachting niet binnen 8 weken kunnen worden doorlopen. Het vooroverleg wordt met de invoering van de Ow daarmee nog belangrijker.

Vooroverleg

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

Onder de huidige wetgeving kent de gemeente twee vormen van vooroverleg: *de conceptaanvraag* en *het principeverzoek*:

- Conceptaanvraag: toetsing van een concreet plan. Dit leidt niet tot een besluit als bedoeld in de Awb;
- Principeverzoek: veelal globale toetsing van de haalbaarheid van een plan. Dit kan leiden tot een 'principebesluit' van het college van B&W, er is geen sprake van een besluit als bedoeld in de Awb.

Onder de Ow biedt het DSO-LV (digitale stelsel omgevingsrecht landelijke voorziening) met de zogenaamde 'omgevingsoverleg functionaliteit' de mogelijkheid om voorafgaand aan een vergunningsaanvraag een overleg met de gemeente aan te vragen, mits de gemeente als bevoegd gezag deze mogelijkheid voor de individuele activiteiten heeft geactiveerd. Het omgevingsoverleg kan vervolgens in verschillende overlegvormen plaatsvinden, afhankelijk van hoe de gemeente dit zelf wil gaan inrichten of wil noemen.

Enkele voorbeelden van overlegvormen zijn een principeoverleg, vooroverleg of de intake- en omgevingstafel. Als gemeente hebben wij dus vrije keuzes ten aanzien van welke vormen van omgevingsoverleg wij willen bieden. Belangrijk aandachtspunt hierbij is dat keuzes ook vertaald moeten worden naar het DSO-LV en dat gemeenten hier duidelijk over moeten communiceren naar hun inwoners. Wij moeten hier als gemeente nog keuzes in maken en de daarbij horende vervolgstappen.

Drie voorbeelden van een 'omgevingsoverleg, zoals we die bij verschillende gemeenten zien, zijn:

- Principeoverleg; initiatiefnemer heeft concept aanvraag gereed, maar wil hierover afstemmen en de concept aanvraag laten beoordelen/bespreken.
- Vooroverleg; initiatiefnemer heeft een plan dat hij graag wil bespreken met gemeente en eventuele adviespartijen.
- Intake-, omgevingstafel; initiatiefnemer heeft complexere plannen, de gemeente schat in dat de doorlooptijd van de aanvraag snel op kan lopen en wil voordat de aanvraag formeel wordt ingediend inzichten en adviezen van aanvrager en adviespartijen verzamelen en de indiener bovendien uitslag kunnen geven over de haalbaarheid van het verzoek. Elke gemeente is vrij om er zelf zijn eigen definitie aan te geven. Echter de term vooroverleg in het DSO-LV is omgevingsoverleg (voor het brede begrip van overleg met initiatiefnemer) en indien een gemeente leges heft voor een vorm van omgevingsoverleg, dan zullen wij dat in de legesverordening nader moeten definiëren. Wij moeten nog een keuze maken of wij gebruik willen maken van het DSO-LV om een vorm van bovengenoemde variaties van omgevingsoverleg aan te bieden.

Het is uiteindelijk aan de initiatiefnemer om te kiezen voor een 'omgevingsoverleg', of om meteen een aanvraag voor vergunning, melding of informatie in te dienen.

Toetsing aanvraag omgevingsvergunning – algemeen

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

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

Voor bepaalde projecten kunnen overige benodigde toestemmingen (vergunningen) aanhaken. In die gevallen vindt zo snel mogelijk afstemming plaats met het bevoegde gezag dat verantwoordelijk is voor de aangehaakte toestemming. Dit kan invloed hebben op de te doorlopen procedure.

De Ow schrijft voor dat het bevoegd gezag in bepaalde gevallen advies moet vragen voor het een vergunning of een maatwerkvoorschrift verleent. Soms is er ook instemming van dat adviesorgaan nodig voor het nemen van een besluit. De wet beschrijft ook de procedures en termijnen. Als er sprake is van een advies met instemming dan betekent dat een verlenging van de beslistermijn van 8 naar 12 weken.⁶

Onder de Ow spreken we van een OPA (omgevingsplanactiviteit). Voor een omgevingsplanactiviteit is een vergunning nodig. Behalve als een activiteit in artikel 2.15f van het Bbl staat en zo vergunningvrij is. Een activiteit die voldoet aan de regels in het omgevingsplan, maar waar toch een vergunningplicht voor geldt, heet een binnenplanse omgevingsactiviteit. Er zijn ook buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. Dat is het geval als de activiteit in strijd is met het omgevingsplan. Deze vormen worden hieronder nader beschreven.

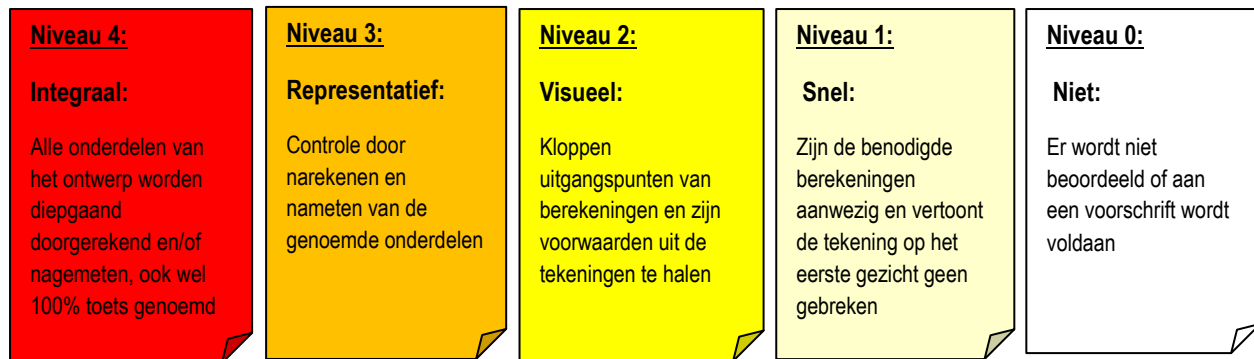
Toetsing aanvraag omgevingsvergunning – inhoudelijk

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

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

Daarnaast hanteren we diepgangsniveaus in de toetsingen. Naarmate de risicoscores afnemen, neemt ook de inspanning en het diepgangsniveau af. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de toetsingsniveaus met bijbehorende omschrijving. Door op deze wijze te werk te gaan, zullen de vergunningen en meldingen met een hoger risico ook een intensiever beoordelingsproces kennen, waarmee risico's beter worden beheerst en het publieke belang wordt gewaarborgd.

⁶ De Ow kent in een zeer beperkt aantal gevallen de uitgebreide procedure voor een vergunningaanvraag.



Een adequate risicogerichte aanpak voor het vergunningverleningstraject draagt bij aan de efficiëntie van het houden van toezicht, omdat opgemerkte aandachtspunten bij het vergunningverleningstraject meegenomen kunnen worden in het toezichttraject.

Bij het beoordelen van een aanvraag voor een omgevingsvergunning onder de Ow moet het bevoegd gezag de beoordelingsregels volgen. De beoordelingsregels geven aan onder welke voorwaarden het bevoegd gezag de vergunning kan verlenen of weigeren. Ook kunnen de beoordelingsregels aangeven hoe wij als gemeente de gevolgen van activiteiten moet berekenen of afwegen.

De beoordelingsregels staan in het Besluit kwaliteit leefomgeving (hierna: Bkl) en zijn per activiteit verschillend. Bij de regels voor activiteiten staat informatie over de vergunningsplicht per activiteit en welke beoordelingsregels daar bij gelden. De beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen met een vergunningsplicht die door het Rijk is geregeld staan bij elkaar in hoofdstuk 8 van het Bkl. Bijvoorbeeld voor wateractiviteiten en milieubelastende activiteiten. In hoofdstuk 8 van het Bkl staan ook regels om voorschriften op te nemen in een omgevingsvergunning. Verder staan er regels om voorschriften te wijzigen en om een omgevingsvergunning in te trekken. Voor vergunningplichten op grond van het omgevingsplan, de omgevingsverordening en de waterschapsverordening gelden de beoordelingsregels die in het omgevingsplan of de verordening staan. Dit betekent dat wanneer wij een vergunningsplicht in een omgevingsplan of verordening opnemen, wij daarbij altijd ook beoordelingsregels op moeten nemen om de vergunningaanvraag te kunnen toetsen.

Bouwen bouwwerk

Een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor het bouwen dient te worden getoetst. Het doel van deze toets is het bieden van een veilige leefomgeving en het respecteren van aanwezige, veelal cultuurhistorische, waarden. Deze activiteit wordt inhoudelijk getoetst aan de volgende onderdelen (weigeringsgronden):

- **Besluit bouwwerken leefomgeving**

Een aanvraag omgevingsvergunning wordt getoetst aan het Bbl. De focus bij de toetsing ligt op de onderwerpen veiligheid (o.a. brandpreventie en constructies) en gezondheid (o.a. ventilatie). Daarbij wordt onderscheid gemaakt in het type bouwwerk. Een openbaar gebouw of een gebouw bedoeld voor een kwetsbare doelgroep kent een vergaande toets op deze onderwerpen, terwijl een vergunningaanvraag voor een dakkapel op hoofdlijnen wordt getoetst. Uit de aanvraag moet *voldoende aannemelijk* blijken dat het plan voldoet aan het Bbl. Na invoering Wet private kwaliteitsborging bouw vindt geen toets meer plaats aan deze bouwvoorschriften. In eerste instantie voor een deel van de bouwwerken, later voor alle. Beoordeling van de bouwtechnische staat van het bouwwerk vindt dan plaats tijdens de bouw, aan de hand van een vooraf, landelijk, goedgekeurde methode. Toezicht wordt

uitgevoerd door een, onafhankelijke, kwaliteitsborger. Deze rapporteert aan de opdrachtgever en aan de gemeente.

- **Omgevingsplan**

De toets aan het bestemmingsplan vindt volledig plaats. Mocht er sprake zijn van strijdigheid, dan wordt afwijking daarvan overwogen volgens het Afwijkingenbeleid.

- **Uiterlijk van bouwwerken**

Een bouwplan wordt getoetst aan de Welstandsnota. De Welstandsnota blijft onderdeel van het tijdelijk deel van het omgevingsplan. Afhankelijk van de omvang en impact van het bouwplan adviseert de gemeentelijke Adviescommissie voor de Ruimtelijke Kwaliteit. Het college van B&W kan gemotiveerd afwijken van het advies.

Met de komst van de Ow valt de toets voor bouwwerkzaamheden uiteen in twee verschillende juridische activiteiten. De bouwtechnische toets wordt de 'bouwactiviteit' genoemd (art. 5.1, tweede lid sub a Ow). Daarnaast is er een planologisch aspect, de 'omgevingsplanactiviteit' (art. 5.1, eerste lid sub a Ow). Deze scheiding noemen we 'de knip'.

Technische bouwactiviteit

De technische bouwactiviteit gaat over de toets van een aanvraag aan de regels voor de technische bouwkwaliiteit uit het Bbl. Bijvoorbeeld de constructieve veiligheid van een bouwwerk. Door de knip zijn er meer technische bouwactiviteiten vergunningvrij omdat ruimtelijke randvoorwaarden niet langer een rol spelen.

Omgevingsplanactiviteit die bestaat uit het bouwen

De toets van het bouwen van een bouwwerk voor het ruimtelijk bouwen, in stand houden en gebruiken van een bouwwerk aan het omgevingsplan noemen we een [omgevingsplanactiviteit](#) voor een bouwwerk. Voorbeelden zijn de bouwhoogte en het bebouwingspercentage. Maar ook regels over het uiterlijk van een bouwwerk (welstand) en de functietoedeling in het omgevingsplan.

Vergunningvrije categorieën

Zowel voor de technische bouwactiviteit als voor de omgevingsplanactiviteit voor een bouwwerk heeft het Rijk vergunningvrije gevallen aangewezen:

- vergunningvrije (technische) bouwactiviteiten
- vergunningvrije omgevingsplanactiviteiten

Met de Ow vindt bij verlening van een omgevingsvergunning voor de bouwactiviteit niet meer op voorhand een planologische toets plaats. Dit is een relevante systeemwijziging. De aanvraag voor de bouwactiviteit wordt alleen getoetst aan het waarborgen van de veiligheid, het beschermen van de gezondheid en de duurzaamheid en bruikbaarheid (art. 5.18 Ow). Dat is de bouwtechnische toets.

Daarnaast kan (en zal) het omgevingsplan voorschrijven dat voor bepaalde activiteiten een toets aan het omgevingsplan nodig is. Het omgevingsplan bevat dan ook zelf de regels op basis waarvan wordt beoordeeld of die activiteit wordt toegestaan. Daarnaast blijft het mogelijk om voor een specifiek bouwplan omgevingsvergunning te verlenen in afwijking van het omgevingsplan. Dit kunnen activiteiten zijn die op zichzelf vergunbaar zouden kunnen zijn binnen het omgevingsplan, maar waarvoor in dat geval niet wordt voldaan aan de voorwaarden. Maar het kunnen ook activiteiten zijn die in het geheel niet zijn toegestaan op basis van het omgevingsplan.

Uitvoeren werk(zaamheden)

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

De belangen worden afgewogen op basis van een (nader) in te dienen onderbouwing of onderzoeken. De inhoudelijke advisering wordt uitgevoerd door interne en externe deskundigen.

Met de komst van de Ow wordt dit opgenomen in het omgevingsplan.

Gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een omgevingsplan

Het grondgebied van de gemeente wordt compleet gedekt door één omgevingsplan. In het omgevingsplan zit de bruidsschat en de bestemmingsplannen. Dit is het tijdelijk deel van het omgevingsplan. Vóór 2032 moet het tijdelijk deel en andere regels over de fysieke leefomgeving worden omgezet naar een nieuw omgevingsplan.

Een aanvraag omgevingsvergunning die niet voldoet aan de beoordelingsregels of waarvan de beoordelingsregels van het omgevingsplan aangeven dat een omgevingsvergunning benodigd is kan vergund worden met een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit (OPA) of een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA). We handelen hierbij vanuit een 'Ja, mits' houding: in principe zijn we bereid om mee te werken aan initiatieven die planologisch strijdig zijn, tenzij er redenen zijn om dat niet te doen. Daarbij gaan we ervan uit dat het initiatief niet mag leiden tot een verslechtering van de ruimtelijke kwaliteit.

Er zijn onder de Ow vier mogelijkheden om medewerking te verlenen:

1. de binnenplanse afwijking (art. 22.69 Bruidsschat Omgevingsplan);
2. de omgevingsplanactiviteit (art. 8.0a lid 1 Bkl);
3. de buitenplanse omgevingsplanactiviteit (art. 8.0a lid 2 Bkl);
4. wijzigen omgevingsplan.

Ad 1. Bij de binnenplanse wijziging bevat het omgevingsplan altijd het beoordelingskader.

Ad 2. Met het omgevingsplan geven de beoordelingsregels in het omgevingsplan aan dat voor de betreffende activiteit een omgevingsvergunning benodigd is of de activiteit is strijdig met de betreffende regels.

Ad 3. Met de buitenplanse omgevingsplanactiviteit past de activiteit niet in het omgevingsplan en kan alleen een omgevingsvergunning worden verleend als sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Ad 4. Op verzoek van een aanvrager kan het omgevingsplan worden gewijzigd.

Voor een BOPA moet in beginsel een ruimtelijke onderbouwing worden aangeleverd. Het college besluit of meegewerkt wordt. In bepaalde gevallen is advies en instemming van de gemeenteraad verplicht. Alleen in het geval van activiteiten die oorspronkelijk vergund konden worden met de kruimelgevallenregeling is geen advies of instemming van de gemeenteraad verplicht. In die gevallen hoeft ook geen ruimtelijke onderbouwing te worden aangeleverd.

Brandveilig gebruik bouwwerk

Om een bouwwerk brandveilig te gebruiken gelden diverse regels waaraan getoetst moet worden. Het doel van deze toets is het bieden van een veilige leefomgeving.

In paragraaf 6.12 van het Bbl is beschreven in welke gevallen sprake is van een meldingsplicht. In alle gevallen gaat het om het in gebruik nemen van een bouwwerk, bestemd voor het verblijf van een kwetsbare doelgroep. Om deze reden wordt de toets aan het Bbl in deze gevallen volledig gedaan.

Meldingen worden voor advies voorgelegd aan de VRD. De gemeente kan in bijzondere gevallen in het omgevingsplan maatwerkregels stellen over de meldingsplicht voor het brandveilig gebruik van een bouwwerk. De Ow bevat geen definitie voor brandveilig gebruik van een bouwwerk. De Ow geeft wel een definitie voor het begrip bouwwerk. Bij het gebruiken van een bouwwerk moet je aan de regels voor brandveilig gebruik voldoen. Het gebruiken van het bouwwerk valt dus onder de activiteit het brandveilig gebruik van een bouwwerk.

Milieu-inrichtingen

Het doel van deze toets is het beschermen van het milieu, het waarborgen van gezondheidsaspecten en het respecteren van aanwezige natuurwaarden.

Inrichtingen in de zin van de Wet milieubeheer zijn onder te verdelen in;

- De omgevingsvergunningplichtige inrichtingen;
- De op grond van het Besluit algemene inrichtingen milieubeheer (Activiteitenbesluit) meldingsplichtige inrichtingen;
- De inrichtingen die onder het Activiteitenbesluit vallen, zonder meldingsplicht.

De RUD Drenthe adviseert over de vergunningsplichtige en meldingsplichtige inrichtingen en handelt deze, indien passend binnen het mandaat, zelfstandig af. Hiervoor is een regionale U&H-strategie opgesteld. Het opstellen van de U&H-strategie op milieugebied vindt binnen de samenwerking van de Gemeenschappelijke Regeling plaats.

Onder de Ow gaan de regels van het Activiteitenbesluit op in het Besluit activiteiten Leefomgeving.

Aanpassen rijksmonument

De omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit (wijziging of verstoring) vergt bijzondere aandacht om te voorkomen dat onomkeerbare schade wordt toegebracht aan gemeentelijk, provinciaal en rijks cultuurhistorisch erfgoed. De aanvraag wordt daartoe door ons ingediend bij de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE). In de vergunning worden de voorwaarden die door de RCE worden verbonden onverkort overgenomen in de omgevingsvergunning. Onder de Ow komt advies en instemmingsrecht. De terminologie is anders, maar in beide gevallen dient de Minister/RCE feitelijk in te stemmen met de beoogde activiteit.

Sloopwerkzaamheden

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

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

Op grond van het Bouwbesluit/ Bbl is er voor een bepaalde categorie sloopwerkzaamheden geen omgevingsvergunning nodig. Hiervoor kan worden volstaan met het doen van een sloopmelding. Voor de afhandeling van een sloopmelding, waarbij de verwijdering van asbest wordt gemeld, wordt advies ingewonnen van de RUD Drenthe. De RUD Drenthe handelt deze, indien passend binnen het mandaat, zelfstandig af.

Natuurwetgeving

(Bouw)plannen kunnen gevolgen hebben voor Natura-2000 gebieden, diersoorten, plantensoorten en bossen (houtopstanden). De bescherming van de aanwezige waarden wordt via deze wet geregeld en dient getoetst te worden in plannen. Als bij toetsing van het plan blijkt dat hiervan sprake kan zijn, wordt de aanvrager gevraagd een QuickScan ecologie (en mogelijk een nader natuuronderzoek flora-en fauna), een stikstofberekening of een kapmelding uit te voeren. De uitkomst kan zijn dat een vergunning voor een Natura 2000-activiteit of flora- en fauna-activiteit moet worden aangevraagd.

Onder de Ow verandert de benaming van wet instrumenten en sommige procedures. De mogelijkheid om zienswijzen in te dienen op ontwerp-aanwijzingsbesluiten voor Natura 2000-gebieden en aanwijzingsbesluiten voor bijzondere nationale natuurgebieden verandert. Die geldt onder de Ow voor eenieder (artikel 16.23 Ow). Onder de Ow kunnen activiteiten afzonderlijk worden aangevraagd, bijvoorbeeld een omgevingsvergunning voor een technische bouwactiviteit en voor een flora-en fauna-activiteit. Dit was in het verleden niet mogelijk.

Een andere verandering onder de Ow betreft het kappen van bomen. Gemeentelijke verordeningen regelen nu vaak dat een vergunning nodig is voor het kappen van bomen binnen de bebouwde kom. Met de Ow worden deze regels in het omgevingsplan opgenomen.

Vergunningplicht op grond van een verordening

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

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

Onder de Ow bestaat de verplichting om voor het gehele gemeentelijke grondgebied één omgevingsplan vast te stellen waarin regels over de fysieke leefomgeving zijn opgenomen. Deze verplichting geldt ook voor bepaalde regels over de fysieke leefomgeving die nog in gemeentelijke verordeningen zijn gesteld. De meeste gemeentelijke verordeningen met regels over de fysieke leefomgeving komen niet in het tijdelijk deel van het omgevingsplan. Het gaat bijvoorbeeld om de ligplaatsenverordening, kapverordening of de APV. Het Omgevingsbesluit (artikel 2.1) bepaalt welke regels van de bestaande gemeentelijke verordening naar het omgevingsplan moeten. Dat zijn regels die dus niet in de verordening mogen achterblijven. Deze bepaling in het Omgevingsbesluit is alleen relevant als de gemeente de regel wil voortzetten.

Gemeenten hebben tot 2032 de tijd om deze verordeningen om te zetten naar het omgevingsplan. Tot dat moment is het toegestaan om deze verordeningen te wijzigen, zonder de wijziging in het nieuwe deel van het omgevingsplan te zetten.

APV en bijzondere wetten

Het proces en de toetsingsniveaus wordt voor de APV beschreven voor evenementen, de meest voorkomende aanvragen en drank en horeca. De vergunningenstrategie sluit aan bij de gestelde prioriteiten en doelen.

Algemene vergunningenstrategie APV

Het hoofdproces voor het besluiten op een vergunningaanvraag volgt op hoofdlijnen onderstaande stappen. Daarbij geldt voor vergunningaanvragen de wettelijke reguliere of uitgebreide procedure zoals vastgelegd in de Awb en de APV.

1. Eventueel digitaliseren van de aanvraag.
2. Inboeken en registeren aanvraag (behandelstappen en documenten).
3. Sturen ontvangstbevestiging.
4. De behandelend ambtenaar is verantwoordelijk voor het afhandelen van de aanvraag:
 - a. toets volledigheid en ontvankelijkheid);
 - b. (vak)inhoudelijke toets aan alle relevante beoordelingskaders (voor Alcoholwet en Wok geldt een BIBOB-toets);
 - c. uitzetten bij interne- en externe adviseurs via APV-agenda;
 - d. bewaken van de termijn;
 - e. aanspreekpunt voor de aanvrager en ketenpartners en informeren aanvrager;
 - f. opstellen (concept)beschikking;
 - g. registratie (behandelstappen en documenten).
5. Archiveren beschikkingen.
6. Mogelijk zienswijze, bezwaar, beroep en hoger beroep, eventueel gecombineerd met een voorlopige voorziening.
7. Evaluatie evenement. Aandacht-evenementen worden standaard geëvalueerd, het evalueren van reguliere evenementen is maatwerk.

Evenementen Aanvragen

Evenementen worden getoetst aan het evenementenbeleid. Ook kunnen extra vergunningen noodzakelijk zijn, zoals melding Besluit brandveilig gebruik en basishulpverlening overige plaatsen (Bibop), ontheffing/vergunning natuur of vergunning om af te wijken van ruimtelijke regels. De meldingsplichtige evenementen worden door de gemeente getoetst op eventuele vergunningplichtige elementen. De melder ontvangt altijd bericht van de acceptatie van zijn melding met daarbij eventuele aanvullende voorschriften/aandachtspunten bij het organiseren van het evenement. De vergunningplichtige evenementen zonder vooroverleg worden standaard getoetst op compleetheid, overlast beperkende maatregelen en veiligheid. Als er constructies zoals tribunes of tenten bij het evenement worden gebruikt, dan wordt standaard een advies gevraagd over de constructieve veiligheid en de aanvraag indien nodig afgestemd met de veiligheidsregio en de politie.

De vergunningplichtige evenementen met vooroverleg zijn evenementen van grote omvang, nieuwe of met een evenementen organisator die nog niet bekend is bij de gemeente. Bij het vooroverleg worden alle aspecten van het evenement met elkaar doorgenomen. Deze categorie aanvragen wordt ook standaard besproken in een overleg met de politie, brandweer en de gemeente. Worden er constructies zoals tribunes of tenten bij het evenement gebruikt, dan wordt standaard een advies gevraagd over de constructieve veiligheid.

Onder de Ow krijgen gemeenten meer mogelijkheden om evenementen in het omgevingsplan op maat te reguleren. De gevolgen van emissies van onder meer geluid door bedrijfsmatige milieubelastende lokale activiteiten worden niet meer via een Algemene Maatregel van Bestuur (het Activiteitenbesluit) geregeld, maar via het omgevingsplan. Juist bij evenementen, die veelal een

korte duur hebben en omwonenden dus een beperkte tijd overlast ervaren, is het goed denkbaar dat niet langer wordt aangesloten bij de normen uit het Activiteitenbesluit maar wordt gekozen voor andere, hogere geluidsnormen. Belangrijk punt is dat ook onder de Ow evenementen een bevoegdheid van de burgemeester blijven. Daardoor moeten ze gedeeltelijk buiten het omgevingsplan worden geregeld in bijvoorbeeld een evenementenvergunning op grond van de APV. Ook onder de Ow blijven voor evenementen gemeentelijke verordeningen van belang. Daarbij is er wel een verschil tussen de verscheidende onderwerpen:

- Onderwerpen die alleen de fysieke leefomgeving betreffen. Deze worden geregeld in het omgevingsplan. In de overgangsfase van het omgevingsplan blijven de regels uit de gemeentelijke verordeningen, zoals een evenementenverordening ook voor evenementen gewoon van kracht. Deze moeten voor eind 2031 worden omgezet naar het omgevingsplan.
- Onderwerpen die vooral openbare orde betreffen. Dergelijke onderwerpen mogen niet in het omgevingsplan worden opgenomen en blijven onderdeel van de APV.

Alcoholwet

Deze wet vereist dat ieder bedrijf of organisatie die alcoholhoudende dranken schenkt en/of verkoopt daarvoor een geldige vergunning heeft. De aanvragers van een drank- en horecavergunning kunnen hun aanvraag mondeling op afspraak toelichten. Indien de aanvraag niet compleet is of er zijn andere belemmeringen, dan wordt er altijd contact opgenomen met de aanvrager om deze belanghebbende zorgvuldig te horen en voldoende uitleg te geven. Bij het beoordelen van de aanvraag voor een drank- en horecavergunning wordt ook gekeken of de aanvrager nog verwante vergunningen of ontheffingen nodig heeft zoals bijvoorbeeld een vergunning op basis van de Wet op de kansspelen. Bij een wijziging van bestaande vergunning, bijvoorbeeld als de bedrijfsvoerder wijzigt of er is sprake van een capaciteitsuitbreiding, wordt de aanvraag alleen getoetst aan het te wijzigen onderdeel. De Wet Bibob, Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur, geeft de gemeente de mogelijkheid de achtergrond van een bedrijf of persoon te laten onderzoeken. Als er ernstig gevaar dreigt dat de vergunning of de subsidie wordt misbruikt, kan de gemeente de aanvraag weigeren of de afgegeven vergunning intrekken.

Onder de Ow blijft de alcoholwet gelden voor permanente horeca gelegenheden en evenementen op; dit gebied brengt de Ow dan ook geen wijzigingen met zich mee.

Overige

Alle overige vergunningen die op basis van de APV, bijzondere wetten en/of andere gemeentelijke verordeningen worden aangevraagd, worden geheel getoetst aan de vigerende (gemeentelijke) regels.

Bijlage 4 Handhavingsstrategie

Inleiding

Handhavingsinstanties moeten een strategie hebben. Deze geven we in deze bijlage weer. De handhavingsstrategie geeft aan op welke wijze en met de inzet van welke instrumenten de gestelde doelen en naleving van wet- en regelgeving worden bereikt. Het geeft weer welke activiteiten de gemeente kan ondernemen om naleving van regelgeving zoveel mogelijk te verbeteren. De handhavingsstrategie bestaat uit de volgende onderdelen:

- Toezichtstrategie
- Sanctiestrategie
- Gedoogstrategie

Basiswerkwijze

Bij het uitvoeren van de handhavingsstrategie gaat het niet alleen maar om het inzetten van instrumenten. De gemeente Tynaarlo vindt het van belang om oog te houden voor de betrokken personen bij een handhavingskwestie. Op het moment dat handhavingsmiddelen worden ingezet, zorgt dit vaak voor extra druk op onderlinge relaties tussen betrokken personen. Het streven is dan ook om een oplossing te zoeken waarbij er een structurele oplossing wordt gezocht. Het zoeken naar structurele oplossingen gaat via verschillende methodes:

- In gesprek gaat om elkaars belangen en grieven te begrijpen;
- Verkennen welke mogelijke oplossingen er zijn;
- Het stimuleren van onderling contact en gesprekken;
- Mediation

Mocht niet anders mogelijk zijn en de desbetreffende situatie daartoe aanleiding geven, dan zullen de in deze bijlage omschreven handhavingsstrategieën worden ingezet.

Landelijke handhavingsstrategie Omgevingsrecht

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

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

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

Toezichtstrategie

In de toezichtstrategie worden de verschillende vormen van toezicht onderscheiden en wat daarbij de basiswerkwijze is. Niet voor elke situatie kan het toezicht hetzelfde zijn. De soort controle moet afgestemd zijn op de situatie.

Grofweg kan er een onderscheid gemaakt worden in actief toezicht en ad hoc toezicht. Actief toezicht vindt planmatig plaats en kan onderverdeeld worden in routinematig toezicht, projectmatig toezicht en ook toezicht op tijdelijke activiteiten. Dit zijn de controles bouwtoezicht bij te realiseren bouwwerken en –werkzaamheden en bij evenementen. Routinematige controles vinden plaats bij doorlopende activiteiten. Voorbeelden hiervan zijn de controles in het kader van milieutoezicht bij bedrijven, DHW-controles, de rondes van de Boa's in de dorpen en de rondes van bouwtoezichthouder in wijken in het kader van bestemmingsplanregels. De frequentie en intensiteit waarop deze controles uitgevoerd worden is afhankelijk van de prioriteit van het betreffende onderwerp. Projectmatig toezicht richt zich op een specifiek thema, branche of gebied en vraagt om een projectmatige aanpak.

Ad hoc toezicht vindt plaats naar aanleiding van klachten, meldingen, calamiteiten en handhavingsverzoeken. Klachten en meldingen van inwoners en bedrijven vormen een waardevolle aanvulling op het actieve toezicht. Immers, het is onmogelijk dat de toezichthouders altijd alles zelf kunnen constateren. Zo nodig wordt er handhavend opgetreden en de indiener van de klacht of melding wordt van de resultaten op de hoogte gesteld. In het handboek de basiswerkwijze voor de voorbereiding van een toezichtsbezoek, de feitelijke uitvoering en de rapportage van het toezichtbezoek beschreven.

Gemeente Tynaarlo streeft naar een efficiënte en effectieve inzet van de beschikbare capaciteit. Prioriteiten en inzet worden weloverwogen gemaakt aan de hand van een toezichtsprotocol welke is gebaseerd op de risicoanalyse; het toezicht protocol is neergelegd in het Handboek toezicht en handhaving. De keuzes en prioriteiten worden jaarlijks uitgewerkt en gemotiveerd in het uitvoeringsprogramma.

Met de inwerkingtreding van de Ow wijzigt het toezichtniveau, met name voor bouwactiviteiten, omdat een deel van het toezicht wordt overgenomen door gecertificeerde bedrijven. Daarnaast krijgt de gemeente een andere rol bij het toezicht op bouwactiviteiten: deze rol is minder (bouw)technisch van aard, maar meer organisatorisch en procesmatig (toezicht of gecertificeerde bedrijven aan alle voorschriften hebben voldaan). Een actualisering van het toezichtniveau vindt plaats op basis van ervaringen en praktijkcasussen.

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

- soorten toezicht en/of controles die de gemeente hanteert;
- de te doorlopen stappen bij een (her)controle;
- afstemming intern/extern;
- voorlichting;

- verantwoording toezicht.

Functies en bevoegdheden

Toezichtbevoegdheid

Titel 5.2 van de Awb vormt voor gemeentelijke toezichthouders het algemeen kader voor beschikbare toezichtsbevoegdheden. Daarnaast is een apart hoofdstuk gewijd in de Ow over toezicht en handhaving. In het algemeen is bij toezichthandelingen sprake van feitelijk handelen, waar ook de beginselen van behoorlijk bestuur uit afdeling 3.2 Awb op van toepassing zijn voor zover de aard van de toezichthandeling zich daar niet tegen verzet. De toezichthouder maakt slechts gebruik van zijn bevoegdheid voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak nodig is. Hieruit vloeit voort dat de toezichthouder zijn bevoegdheid moet uitoefenen op de wijze die voor de inwoner de minst belastende is.

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

Toezichthouders

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

Toezichthouders hebben geen verbaliserende bevoegdheid of opsporingsbevoegdheid, dit is voorbehouden aan Boa's. Zij kunnen wel overtredingen signaleren en in samenwerking met de juridisch medewerkers handhaving (met in achtneming van een groot aantal tussenstappen) overgaan tot het toepassen van bestuursrechtelijke dwangmiddelen.

Boa

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

Opsporing is gericht op de ontdekking van strafbare feiten en uiteindelijk op het bestraffen van plegers. Dit is wezenlijk anders in het geval van het opleggen van een herstelsanctie. Bij toezicht op de naleving van voorschriften is het vooral gericht op herstel. Vaak hebben Boa's echter ook toezichtbevoegdheden. Deze toezichtbevoegdheden mogen niet worden gebruikt ter opsporing van strafbare feiten. Wanneer een Boa in het kader van het houden van toezicht op enig moment vermoedt dat een strafbaar feit is gepleegd dient hij belanghebbenden in te lichten dat zij verdachten zijn (cautie). Dit moment dient ook in het proces-verbaal te worden beschreven. Een Boa kan van een strafbaar feit een proces verbaal opmaken, dat bewijskracht heeft. Op basis daarvan kan het Openbaar Ministerie (OM) besluiten om tot vervolging over te gaan.

Soorten controles

Binnen de gemeente worden de volgende soorten controles uitgevoerd:

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

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

Stappen (her)controles

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

1. Voorbereiding;
2. Controle ter plaatse;
3. Rapportage.

Afstemming intern/extern

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

Voorlichting

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

Verantwoording toezicht

Op het gebied van toezicht en handhaving wordt er ieder jaar een VTH-jaarverslag opgesteld. Het jaarverslag legt verantwoording af over uitgevoerde werkzaamheden (beleidsmatig, gepland en ongepland). In deze rapportage wordt onder andere aandacht besteed aan het aantal controles (verdeeld naar soort controles), aantal overtredingen (verdeeld naar type overtredingen) en het naleefgedrag van dat jaar. Naar aanleiding van het naleefgedrag en eventueel veel voorkomende overtredingen kan de wijze van toezicht bijgesteld worden.

Sanctiestrategie

Inleiding

Wanneer tijdens toezicht een overtreding wordt geconstateerd start de handhaving. Daarbij worden twee uitgangspunten gehanteerd:

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

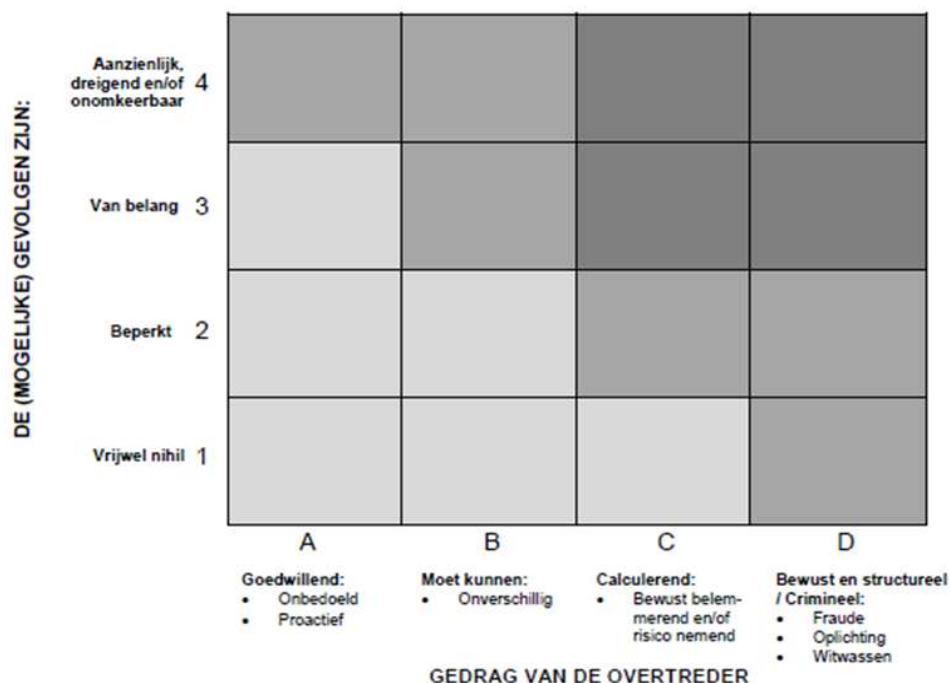
Voor een passende interventie is het essentieel dat deze plaatsvindt met het oog op de verzamelde feiten en een beoordeling van de aard en omstandigheden van het geval. Een interventie is passend wanneer het zo effectief en efficiënt mogelijk leidt tot snel herstel van de gewenste situatie, naleving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

Dit betekent dat twee keuzes noodzakelijk zijn:

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

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

FIGUUR INTERVENTIEMATRIX



Legenda

	Lichte segmenten. Bestuursrechtelijk optreden is aangewezen.
	Middensegmenten. Bestuursrechtelijk, bestuursrechtelijk én strafrechtelijk of strafrechtelijk optreden is aangewezen. Strafrechtelijk optreden komt vooral in beeld, naarmate er (meer) verzwarende aspecten zijn (zoals 'verkregen financieel voordeel').
	Zware segmenten. Strafrechtelijk optreden is in elk geval aangewezen, terwijl in veel gevallen ook bestuursrechtelijk optreden is aangewezen.

Minnelijke handhaving

Minnelijke handhaving betreft de inspanningen gericht op het ongedaan maken van ongewenste situaties waarbij nog geen handhavingsinstrumenten worden toegepast. Dit kan beperkt blijven tot het aanspreken of informeren van een overtreder. Denk hierbij aan de toezichthouder die overtreders aanspreekt op hun gedrag, gevolgd door het versturen van een waarschuwingsbrief of een vooraankondiging.

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

Repressieve handhaving

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

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

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

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

In onderstaande tabel geven we de verschillende vormen van repressieve handhaving overzichtelijk weer per categorie. Toelichting of verdere beschrijving van de sancties is te vinden in het Handboek .

TABEL VORMEN VAN REPRESSIEVE HANDHAVING

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

Een herstelsanctie is een op herstel gerichte interventie voor het ongedaan maken van overtredingen en/of het voorkomen van verdere of herhaalde overtreding. Een bestraffende sanctie is gericht op leedtoevoeging en kan naast een herstelsanctie worden opgelegd. Een strafrechtelijke sanctie is eveneens gericht op leedtoevoeging maar valt onder het strafrecht. Ook kan met privaatrechtelijke handhaving worden opgetreden.

Gedoogstrategie

Bij gedoogsituaties dient te worden aangesloten bij de huidige (constante) jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. 'Slechts onder omstandigheden kan worden gedoogd. Dat kan zich voordoen als sprake is van concreet zicht op legalisatie. Ook kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee gediende belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.' In deze bijlage worden enkele handreikingen gegeven over gedogen van overtredingen.

Het landelijke beleidskader inzake gedogen opgesteld destijds door de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu en de minister van Verkeer en Waterstaat en de jurisprudentie van de bestuursrechter zijn als uitgangspunt gebruikt bij het opstellen van de gedoogstrategie. Aan het landelijke beleidskader voor gedogen kunnen geen rechten worden ontleend.

Het motto vanuit de preventie is: 'Handhaven is goed, maar preventie is beter.' Wanneer toezicht echter tot handhaven leidt is daadwerkelijk handhaven de regel en gedogen de uitzondering. Uitsluitend met uitzicht op legalisatie en/of opheffen van de strijdigheid kan het middel gedogen onder voorwaarden uitkomst bieden en aanvaardbaar worden ingezet. Op de juiste wijze ingezet, kan gedogen dan zorgen voor de nodige flexibiliteit die in de sfeer van een bepaald normencomplex noodzakelijk is.

Karakter van de gedoogstrategie. Deze gedoogstrategie heeft het karakter van een beleidsregel (in de betekenis die de Awb daaraan toekent): 'een algemene regel over de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van de handhandhavingsbevoegdheden van een bestuursorgaan.' De Awb bepaalt ook het volgende: 'Het bestuursorgaan handelt overeenkomstig de beleidsregel, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou kunnen hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen.'

Wat is gedogen? De bevoegdheid om te gedogen kan worden afgeleid uit het discretionaire karakter van handhavingsbevoegdheden. In de jurisprudentie wordt een aantal eisen aan het gedogen gesteld:

- Uitdrukkelijk schriftelijk gedogen;
- Tijdelijk karakter (bij voorkeur vooruitlopend op vergunningverlening);
- Verbonden aan voorwaarden;
- Betrokkenheid van belanghebbenden (hoorplicht van art. 4:7 en 4:8 Awb).

Definitie van gedogen: Het bestuur dat bevoegd is tot handhaving ziet willens en wetens (tijdelijk) af van handhavend optreden.

Verschillende vormen:

- stilzwijgend (achteraf)
- uitdrukkelijk (vooraf of achteraf)
- al dan niet onder bepaalde voorwaarden
- al dan niet vooruitlopend op legalisatie (gekwaliceerd gedogen)

Grensvlak tussen handhaven en gedogen. De overgang tussen handhaven en gedogen is vloeiend. Wanneer houdt handhaving op en begint gedogen? Formeel gezegd: handhaving is het opleggen van een sanctie tegen een overtreding. Als geen sanctie wordt opgelegd, gedooft het bestuur. En juist hier schijnt enige differentiatie op zijn plaats. Is het de bedoeling een evenwichtig handhavingsbeleid te voeren (het optreden tegen overtredingen om een adequaat niveau van normbevestiging en naleving te bereiken) dan vraagt dat om een zekere prioriteitstelling.

Wanneer voor bepaalde normovertredingen geen actief handhavingsbeleid wordt gevoerd, dan is er geen sprake van gedogen. Als een bestuursorgaan na een zorgvuldige belangenafweging gedooft - al dan niet onder het stellen van voorwaarden - is er sprake van expliciet gedogen. Komt gedogen voort uit het onvermogen of uit onwil tot handhaven (regelgeving is slecht uitvoerbaar, handhavende instantie is slecht geëquipeerd, weinig capaciteit, etc.), dan is sprake van impliciet gedogen. Gedogen op laatstgenoemde gronden is onaanvaardbaar.

Als voldaan wordt aan de vereisten voor gedogen, maar de te gedogen overtreding is ontstaan als gevolg van verwijtbaar gedrag van de zijde van de overtreder, wordt door de politie proces-verbaal opgemaakt. Wanneer de gedoogtermijn is verstreken en de strijdigheid bestaat nog of voorwaarden van een gedoogbeslissing worden niet nageleefd, kan er alsnog handhavend worden opgetreden.

Wanneer is gedogen aanvaardbaar? Op de juiste wijze ingezet, kan gedogen zorgen voor de nodige flexibiliteit die in de sfeer van een bepaald normencomplex noodzakelijk is. Het bestuur kan de gevolgen van het gedogen voor een groot deel zelf in de hand houden door:

- Duidelijkheid te verschaffen over wat wordt gedooft;
- Hoelang zal worden gedooft;
- Wiens overtreding wordt gedooft;
- En onder welke condities wordt gedooft.

Gedogen is slechts in uitzonderingsgevallen aanvaardbaar en onder de voorwaarde dat de situatie is beperkt in omvang en/of tijd. Gedogen dient expliciet en na zorgvuldige kenbare belangenafweging plaats te vinden, en aan controle te zijn onderworpen.

Gelet op het algemeen belang dat is gediend met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met bestuursdwang of een last onder

dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag van het bestuursorgaan worden gevergd dit niet te doen. Dit kan zich voordoen indien concreet zicht op legalisatie bestaat of als er sprake is van een overmacht- of overgangssituatie. Dit is een situatie waarbij het achterliggende belang beter gediend is met het tijdelijk afzien van handhavend optreden. Hieronder worden deze situaties kort toegelicht.

Overmacht situatie

Bij een dergelijke situatie heeft het handhaven van wettelijke regels ongewenste consequenties uit het oogpunt van het door de overtreden rechtsregel beschermde belang. In dit soort situaties biedt de afweging van belangen weinig ruimte. De situatie dwingt tot het laten prevaleren van een bepaald belang boven de andere betrokken belangen. Het is een onvoorziene situatie waarin de overtreding in beginsel niet voor (tijdelijke) legalisatie in aanmerking komt en het ontstaan van de situatie het resultaat is van omstandigheden die buiten de beschikkingsmacht en schuld van de overtreder liggen.

Overgangssituatie

In overgangssituaties kan gedogen aanvaardbaar zijn als de consequenties van handhaving niet in redelijke verhouding staan tot de belangen die met (onmiddellijke) handhaving gemoed zouden zijn.

Bij een overgangssituatie kan het bijvoorbeeld gaan om:

- De situatie waarin nieuwe regelgeving in voorbereiding is en redelijkerwijs mag worden verwacht dat daarmee de overtreding spoedig wordt gelegaliseerd;
- Situaties waarin een overtreding voortvloeit uit een uitspraak van de bestuursrechter waarbij een verleende vergunning door de bestuursrechter is vernietigd op formele gronden, terwijl de activiteiten redelijkerwijs alsnog (ten volle) vergunbaar moeten worden geacht.

Gedogen kan aanvaardbaar zijn als het achterliggende belang, dat een norm primair beoogt te beschermen, in uitzonderingsgevallen, die de wetgever niet heeft voorzien, beter gediend is met (tijdelijk) al dan niet onder voorwaarden afzien van handhaving. Ook kan een zwaarder wegend belang gedogen som rechtvaardigen. Rechtsbeginselen kunnen ertoe leiden dat ook andere belangen dan het door de norm te beschermen belang moeten worden meegenomen in de afweging. Voor al deze omstandigheden geldt dat zij slechts in uitzonderingsgevallen en onder zorgvuldige belangenafweging kunnen worden toegepast mits het gedogen zoveel mogelijk in omvang en tijd beperkt is.

Gedogen beperken in omvang en/of tijd

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

Gedogen expliciet en na zorgvuldige kenbare belangenafweging

Gedogen moet altijd in de vorm van een schriftelijke beslissing. Een gedoogbeslissing dient expliciet en na zorgvuldige kenbare belangenafweging te worden genomen. Alleen als gedoogbeslissingen expliciet en dus ook schriftelijk zijn genomen en tevens van een zorgvuldige en kenbare motivering zijn voorzien, zijn ze ook daadwerkelijk onderworpen aan de mogelijkheid van controle. De beslissing zal ook duidelijk moeten zijn over de gedragingen die gedoogd worden en over de (eind)termijnen

en voorwaarden die aan het gedogen gesteld worden. Ook moet in de beslissing een verwijzing staan dat derden alsnog tegen de toestemming bezwaar kunnen maken. Noodzakelijk is ook dat in de beslissing vermeld staat dat het de verantwoordelijkheid van het Openbaar Ministerie voor de strafrechtelijke rechtshandhaving onverlet laat.

Gedogen aan controle onderwerpen

Wil de overheid geloofwaardig zijn, dan is het van evident belang dat de gedogende instantie zelf de controle uitoefent. Een actieve houding en extra aandacht zijn dus vereist.

Dat gedoogbeslissingen niet moeten worden verward met echte vergunningen, blijkt vooral wanneer de handhaving van gedoogvoorwaarden aan de orde is. Gedoogvoorwaarden bevatten de condities waaronder het bestuur bereid is geen gebruik te maken van de handhavingsbevoegdheid. Indien de overtreder zich niet aan de condities houdt, riskeert hij een sanctie. Omdat de overtreding van gedragsvoorwaarden niet kan worden gezien als de overtreding van een wettelijk voorschrift, kan de overtreding van dergelijke voorwaarden geen grondslag vormen voor het nemen van een sanctiebeschikking. Welk kan een dergelijke overtreding de aanleiding vormen voor een sanctie ter zake van de oorspronkelijke overtreding.

Uitgangspunt is dat voorafgaand aan de inzet van bestuurlijke handhavingsinstrumenten een belangenafweging wordt gemaakt. Het feit dat het bestuur een bepaalde overtreding heeft gedoogd, is een factor die op verschillende plaatsen in die belangenafweging een rol speelt waarbij de belangen van de overtreder, van derden en het algemeen belang zorgvuldig dienen te worden afgewogen. Dat kan ertoe leiden dat ondanks het eerdere gedogen toch kan worden opgetreden. Om te voldoen aan de evenredigheidseis kan het echter nodig zijn de overtreder enigszins tegemoet te komen, door hem bijvoorbeeld een langere termijn te gunnen, feitelijk medewerking te verlenen bij het ongedaan maken van de overtreding en – in een uitzonderlijk geval – door financiële compensatie aan te bieden voor tenietgedane investeringen (bijvoorbeeld indien er sprake was van vooraf gekwalificeerd gedogen en de overtreder onder invloed daarvan investering heeft verricht).

Afstemming met handhavingspartners

- Interne afstemming: Binnen een handhavende organisatie dient een gedoogbeslissing goed afgestemd te worden. Zo zal er binnen een gemeente veelal overleg moeten plaatsvinden tussen milieu, brandweer, ruimtelijke ordening en bouwen, om te voorkomen dat een situatie uit het ene oogpunt zou worden gedoogd terwijl dit op andere gebieden niet mogelijk is.
- Externe afstemming: Om een weloverwogen belangenafweging te kunnen maken is het van belang dat ook de handhavingspartners bij het nemen van gedoogbeslissingen betrokken worden.

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

Nieuwe jurisprudentie over gedogen

Uit de Awb en de door de bestuursrechter gevormde jurisprudentie volgt ondubbelzinnig dat de schriftelijke beslissing om te gedogen moeten berusten op een verzoek van inrichtinghouder.

De aanvrager moet in zijn gedoogverzoek gemotiveerd ingaan op de bijzondere omstandigheden die naar diens oordeel gedogen in zijn geval rechtvaardigen. Daarbij kan aansluiting worden gezocht bij de bijzondere omstandigheden die in het algemeen aanleiding kunnen zijn voor een gedoogsituatie: concreet zicht op legalisatie (ontvankelijke aanvraag is ingediend, en voorlopige inschatting is 'vergunbaar'), onevenredigheid van handhaving in het licht van de daarmee in te dienen belangen,

andere verantwoorde bescherming van het belang dat de overtreden rechtsregel beoogt te beschermen.

Een gedoogbeslissing is geen besluit in de zin van de Awb en wordt niet met een Awb-besluit gelijk gesteld. En daarom kunnen tegen een gedoogbeslissing geen bestuursrechtelijke rechtsmiddelen (meer) worden aangewend. Dit blijkt uit de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) van 24 april 2019.

Gedoogvoorwaarden bevatten de condities waaronder het bevoegde gezag bereid is geen gebruik te maken van ter beschikking staande bestuursrechtelijke handhavinginstrumenten. Daarbij moet vooral gedacht worden aan beschermende voorwaarden die ervoor zorgen dat het door de overtreden rechtsregel beschermde belang genoegzaam is gewaarborgd en voorkomen wordt dat in zoverre (materieel) gezien een verslechtering optreedt ten opzichte van een legale situatie. Voor zover aan de orde en mogelijk sluiten de gedoogvoorwaarden aan bij de voorschriften die aan een nog te verlenen vergunning zullen worden verbonden. Bij overmacht situaties worden aan de beslissing om te gedogen zodanige voorwaarden verbonden dat de mogelijk nadelige gevolgen voor het door de rechtsregel beschermde belang zoveel mogelijk worden beperkt en geneutraliseerd. In de beslissing kan worden opgenomen dat de gedoogvoorwaarden gedurende de geldigheidsduur van de gedoogbeslissing kunnen worden aangevuld of gewijzigd. Als één of meerdere gedoogvoorwaarden niet worden nageleefd zal het bevoegde gezag in de meeste gevallen eerst manen tot naleving van de gedoogvoorwaarden. Als de situatie daarna niet verandert dan wordt de beslissing tot gedogen ingetrokken en wordt alsnog handhavend opgetreden tegen de overtreding. Dit handhavend optreden zal geschieden overeenkomstig de handhavingstrategie.

Op een aanvraag om te gedogen wordt beslist overeenkomstig afdeling 4.1.3 van de Awb. Dit betekent dat op een aanvraag om te gedogen in principe binnen acht weken na ontvangst worden beslist (art. 4:13 Awb). De aanvraag moet dan wel voldoen aan de eisen: de aanvrager moet gemotiveerd aangeven welke bijzondere omstandigheden naar diens oordeel gedogen in dit geval rechtvaardigen. Is het verzoek niet of onvoldoende gemotiveerd en zijn er aanvullende gegevens nodig om te kunnen beslissen op de aanvraag dan kan de beslistermijn worden opgeschort (artikelen 4:5 en 4:15 Awb). De beslistermijn wordt in dat geval opgeschort met ingang van de dag waarop het betreffende bestuursorgaan de aanvrager uitnodigt aan te vullen, tot de dag waarop de aanvraag is aangevuld of de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken. Soms is het niet mogelijk om binnen acht weken te beslissen om een aanvraag om te gedogen bijvoorbeeld omdat de zaak heel complex is. In dat geval kan het betreffende bestuursorgaan een andere beslistermijn vaststellen. Deze termijn moet echter wel redelijk zijn en de aanvrager moet daarvan in kennis worden gesteld (artikel 4:15 Awb).