Vergunningverlenings-, Toezichts- en Handhavingsbeleid 2020

Gemeente Borger-Odoorn

Vastgesteld door de gemeenteraad van Borger-Odoorn op 14 november 2019

Managementsamenvatting

Inleiding

Deze beleidsnota betreft het vergunningverlenings-, toezichts- en handhavingsbeleid (VTH-beleid) van de gemeente Borger-Odoorn voor de periode 2017 – 2020, dat geldt voor de komende vier jaar tot aan 2021. Het *VTH-beleid 2020* is deels een voortzetting van het bestaande beleid dat de gemeenteraad in 2011 vaststelde voor de periode 2011-2015 ('Niet wegkijken maar toezien… en handhaven'). Zowel de ambtelijke organisatie als de gemeenteraad en de dorpsbelangenverenigingen zijn betrokken bij de voorbereiding van dit nieuwe beleid.

Visie op toezicht en handhaving

Toezicht en handhaving dragen bij aan een veilige, leefbare en gezonde gemeente. Door duidelijke regels te stellen maken we duidelijk aan welke normen burgers, bedrijven en instellingen moeten voldoen. Daarbij hebben we ook oog voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Toezicht en handhaving zijn geen doel op zichzelf. We streven naar optimale naleving van de regels, maar het gaat daarbij vooral om het doel dat we met de regels beogen. Door de proactieve inzet van duidelijk zichtbare toezichthouders beogen we te voorkomen dat zaken escaleren en dat we aan de achterkant moeten handhaven. Maar waar dat nodig is, zullen we dat uiteraard doen.

Toezicht en handhaving impliceert het maken van keuzes, want de gemeente is verantwoordelijk voor enorm veel taken en die kunnen niet allemaal evenveel aandacht krijgen. In het toezichts- en handhavingsbeleid 2011-2015 is in een prioriteitenmatrix van alle relevante taken bepaald wat daarvan de prioriteit is.

Speerpunten en beleidsvoorstellen toezicht en handhaving

In het *VTH-beleid Borger-Odoorn 2020* leggen we nieuwe accenten in het beleid, dat jaarlijks in een uitvoeringsprogramma wordt uitgewerkt. We willen inzichtelijk maken wat de meerwaarde is van toezicht en handhaving door een begin te maken met het vaststellen van de outcomes, zodat we kunnen zeggen wat we hebben bereikt en de nadruk minder ligt op de inzet die we hebben gepleegd. Verder stellen we in het beleid een aantal speerpunten vast, waarbinnen prioriteiten worden vastgelegd. Dat leidt tot een aantal speerpunten en beleidsvoorstellen:

1 We prioriteren toezicht en handhaving op het sociaal domein: Jeugdwet, Wmo 2015, Participatiewet en kinderopvang/peuterspeelzalen.

Voorstel: we investeren in toezicht en handhaving op het sociaal domein.

2 Verdere integratie van toezicht tussen het fysieke domein, het sociaal domein en het domein van openbare orde en veiligheid.

Voorstel: we investeren in integraal toezicht.

3 De inzet op vergunningsgericht toezicht spitsen we toe op toezicht op de bouw, op DHW-vergunningen en op evenementenvergunningen.

Voorstel: we plegen inzet op toezicht en handhaving DHW volgens de beleidsnota 'Bezopen'.

Voorstel: we organiseren het toezicht op de maat van het nieuwe evenementenbeleid.

4 Het objectgericht toezicht richt zich op het gebruik van bouwwerken (brandveiligheid, strijdigheid met bestemming) en op de inrichtingsgebonden milieueisen.

Voorstel: we continueren de inzet van het objectgerichte toezicht op het huidige niveau.

5 Het gebiedsgericht toezicht richt zich op het gebruik van de openbare ruimte (illegale bouwwerken, illegale reclame; opslag bouwmaterialen, standplaatsen etc.).

Voorstel: we investeren in het toezicht in de openbare ruimte.

6 We zetten samen met de RUD een stap richting outcome-gericht toezicht Wabo/milieu. Hierbij kiezen we als eerste thema voor duurzaamheid, meer concreet energiebesparing.

Voorstel: we zetten de eerste stap bij het ontwikkelen van outcomegericht milieutoezicht

7 We blijven inzetten op meldingen en (handhavings)verzoeken.

Voorstel: we reserveren voldoende ruimte voor toezicht op basis van signalen van burgers.

We stellen voor bij de bij handhaving te volgen werkwijze aan te sluiten bij de Landelijke Handhavingsstrategie, die tussen Rijk, IPO en VNG is overeengekomen.

Vergunningverlening omgevingsrecht

Uitgangspunten

- Veiligheid, leefbaarheid, duurzaamheid en woonaantrekkelijkheid moeten worden geborgd in de gemeente; het vergunningverleningsbeleid moet in dienst staan van deze ambitie.
- De gemeente waarborgt rechtszekerheid voor burgers en ondernemers.
- De gemeente zet bij vergunningverlening in op goede, toegankelijke, klantgerichte en zorgvuldige dienstverlening en communicatie.
- De gemeente streeft naar afhandeling van vergunningaanvragen binnen de door de wet gestelde termijnen.
- Bij vergunningverlening denken we mee en kijken we naar wat wél kan ('ja, tenzij'-principe).
- We wijzen inwoners en organisaties op hun eigen verantwoordelijkheid om te voldoen aan wet- en regelgeving bij een aanvraag om omgevingsvergunning en om draagvlak in de omgeving te creëren voor hun plannen.

Met inachtneming van de bovenstaande uitgangspunten stelt de gemeente zich het volgende ten doel:

- De gemeente streeft ernaar om in 2020 te voldoen aan de Kwaliteitscriteria VTH 2.2, ook bij vergunningverlening.
- Bij elke vraag van een klant op het gebied van vergunningverlening omgevingsrecht wordt bekeken of vooroverleg zinvol is. Dit vooroverleg dient binnen vier weken afgerond te zijn.
- Vergunningverlening moet binnen de wettelijke termijnen gebeuren.

In deze beleidsnota leggen we ook per onderdeel (bouwen, uitvoeren van een werk of werkzaamheden (aanleggen), handelen in strijd met regels ruimtelijke ordening, brandveiligheid, milieu-inrichtingen, aanpassen van een monument, slopen, aanleggen inrit/uitrit, kappen van bomen, aanbrengen van reclame-uitingen) onze werkwijze vast (hoofdstuk 6).

Uitvoeringsprogramma's

De uitwerking van dit beleid voor de komende vier jaar vindt plaats in uitvoeringsprogramma's, die jaarlijks worden opgesteld.

1 Inleiding

In het najaar van 2011 stelde de raad het beleidsdocument 'Niet wegkijken maar toezien… en handhaven' vast, het toezichts- en handhavingsbeleid voor de periode 2011-2015. De uitvoering van het beleid is jaarlijks inzichtelijk gemaakt in aan de raad toegezonden jaarverslagen. Na een voorbereidingsproces, waarbij de raad, de ambtelijke organisatie en dorpsbelangenverenigingen zijn betrokken is een nieuw beleidsdocument voor de periode 2017-2020 opgesteld.

Recente ontwikkelingen hebben invloed op het vergunningverlenings-, toezichts- en handhavingsbeleid (VTH-beleid) voor de komende jaren. Voor toezicht en handhaving gaat het in het bijzonder om:

- De komst van de Regionale uitvoeringsdienst Drenthe (RUD Drenthe)
- De decentralisaties op het sociaal domein
- De vaststelling van de landelijke handhavingsstrategie
- De komst van Kwaliteitscriteria VTH (Wet VTH)

We willen bij het toezichts- en handhavingsbeleid minder dan voorheen focussen op prestaties en output en meer de nadruk leggen op outcomes en de relatie met de doelstellingen van toezicht en handhaving. Toezicht en handhaving zijn immers geen doel op zichzelf. Het gaat er uiteindelijk om de normnaleving te verbeteren, zodat publieke belangen als veiligheid en gezondheid worden gerealiseerd. We proberen dus beter in kaart te brengen wat we hebben bereikt in plaats van wat we hebben gedaan. Dat is gemakkelijker gezegd dan gedaan. Maar, alles begint met ambities. Samen met de RUD Drenthe starten we met een pilot om het toezichts- en handhavingsbeleid meer outcomegericht te maken. De eerste stap daarin is het zo scherp mogelijk omschrijven van de doelstellingen die we willen bereiken. Het *VTH-beleid Borger-Odoorn 2020* maakt daarmee een begin door te starten met SMART geformuleerde (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistische en aan deadlines gebonden) doelstellingen op het terrein van het omgevingsrecht.

Het *VTH-beleid Borger-Odoorn 2020* is dus minder op prestaties en meer op resultaten gericht. We streven ook naar vereenvoudiging van het beleid. De prioriteitenmatrix die ten grondslag lag aan het toezichts- en handhavingsbeleid in 2011 dikken we in en brengen we terug tot een aantal speerpunten.

Eerst volgt in hoofdstuk 2 een korte terugblik op het toezichts- en handhavingsbeleid 2011-2015. Daarna gaan we in hoofdstuk 3 in op de werkwijze die bij toezicht en handhaving wordt gevolgd. In hoofdstuk 4 geven we een kort overzicht van de wijze waarop het nieuwe beleid is voorbereid. In hoofdstuk 5 volgen de speerpunten en een toelichting daarop. Hoofdstuk 6 bevat de beleidsregels voor vergunningverlening op het gebied van het omgevingsrecht. In hoofdstuk 7 volgt een slotbeschouwing.

2 Het toezichts- en handhavingsbeleid 2011-2015

Toezicht en handhaving zijn aan elkaar verwant, maar moeten toch van elkaar worden onderscheiden. *Toezicht* gaat over informatieverzameling. Dat kan door het bezoeken van een inrichting waarvoor een milieuvergunning is verleend, het uitzetten van de bouw of het inspecteren van een bouwwerk. Toezicht door onze toezichthouders is ook gewoon aanwezigheid in de publieke ruimte, om te zien of de leefbaarheid en veiligheid voldoende zijn gewaarborgd. Wanneer een inwoner materialen 'opslaat' op gemeentegrond is dat bijvoorbeeld iets dat wordt gesignaleerd door een toezichthouder. Toezichthouders houden ook een oogje in het zeil bij evenementen, zoals een braderie of een feest. *Handhaving* is de volgende stap. En die wordt pas gezet als op basis van het toezicht blijkt dat een bepaalde norm niet wordt nageleefd. Dan kan een waarschuwing worden gegeven, een vooraankondiging van een vervolgstap worden gedaan of een herstelsanctie of een bestuurlijke boete worden opgelegd. Handhaving kan ook strafrechtelijk zijn door het opleggen van een bestuurlijke strafbeschikking door een buitengewoon opsporingsambtenaar (BOA) die we inhuren via Veiligheidszorg Drenthe (VZD) voor controles op de naleving van de Drank- en Horecawet (DHW).

Het beleidsdocument uit 2011 'Niet wegkijken, maar toezien…en handhaven' kent als bijlage een prioriteitenmatrix met daarin opgenomen meer dan 100 toezichts- en handhavingstaken. Die matrix vormde het kader van het gemeentelijke handhavingsbeleid aan de hand waarvan werd bepaald hoe de inzet in de gemeente geschiedde. Per activiteit was bepaald welke prioriteit een taak had. Afhankelijk van het risico bij overtreding en het nalevingstekort (het nalevingsgedrag en de kans dat een overtreding daadwerkelijk voorkomt) werd de prioriteit van het toezicht bepaald: hoog, gemiddeld of laag.

Sinds de beleidsnota uit 2011 hebben zich verschillende ontwikkelingen voorgedaan. Het is in de eerste plaats belangrijk om de komst van de Regionale Uitvoeringsdienst, de RUD Drenthe te noemen. Per 1 januari 2014 zijn de milieutaken van de gemeenten en de provincie Drenthe verschoven naar de RUD Drenthe. Ook toezicht en handhaving op het terrein van het milieu is als taak bij de RUD Drenthe terecht gekomen; handhavingsbesluiten worden overigens nog steeds door B&W genomen.

2.1 Vergunninggericht toezicht

In de verslagen, die jaarlijks naar de raad worden gezonden, is de afgelopen jaren gerapporteerd over vergunninggericht, objectgericht en gebiedsgericht toezicht. Aan het vergunninggericht toezicht is minder tijd besteed dan tevoren was ingeschat. Dat had verschillende oorzaken, zoals de afname van het aantal klachten en meldingen en het opschonen van achterstanden uit het verleden op het onderdeel uitbouwen, aanbouwen, bijgebouwen en dakkapellen etc., dat op zichzelf extra tijd kostte, maar in de periode daarna tot minder inzet heeft geleid. Toezicht op en handhaving van bouwregelgeving blijft een gemeentelijke taak, maar die zal in de toekomst minder tijd vragen. Dat komt door de verruiming van de mogelijkheden van vergunningvrij bouwen die de afgelopen jaren zijn toegenomen en dat wordt naar verwachting sterker tegen de achtergrond van de komende wijziging rond de private kwaliteitsborging in de bouw.

2.2 Objectgericht toezicht

Het objectgerichte toezicht kostte de afgelopen jaren meer tijd. Daarbij ging het vooral om inzet van de RUD Drenthe, die met bijna de helft toenam. Het toezicht op brandveilig gebruik door de Veiligheidsregio Drenthe is in uren wat afgenomen, wat toe te schrijven is aan wijziging van de systematiek: verschuiving van de gebruiksvergunning naar de meldingsplicht. De inzet van Veiligheidszorg Drenthe op de horeca kreeg vooral gestalte door informatie en voorlichting. We willen op dit terrein de komende periode meer accent aan toezicht en handhaving geven. Dat is ook de strekking van 'Bezopen', het Preventie- en Handhavingsplan 2014-2018 voor de uitvoering van de Drank- en Horecawet.

2.3 Gebiedsgericht toezicht

Op het gebiedsgerichte toezicht is in 2015 een iets hoger aantal uren ingezet dan geraamd. Het gaat daarbij met name om inzet op toezicht op de openbare ruimte, met het oog op het tegengaan van gedragingen in strijd met de APV (illegale reclameborden in de berm, storten van groenafval etc.). Een groot deel van de inzet heeft een melding of klacht als achtergrond. De verwachting is dat op dit terrein ook in de toekomst meer inzet nodig is met het oog op de kwaliteit van de leefomgeving. De toezichthouders constateren in dit verband ook een verschuiving van de ureninzet richting sociaal domein, waardoor ook meer integraal toezicht van de grond komt. Problemen die zich in de fysieke ruimte voordoen – als voorbeeld: verrommeling – kunnen een achtergrond hebben die ligt in de privé-situatie.

3 De werkwijze

3.1 Verschillende instrumenten

De bestuursorganen van de gemeente beschikken over verschillende handhavingsinstrumenten en dat kunnen bestuursrechtelijke, strafrechtelijke of privaatrechtelijke instrumenten zijn. De gemeente heeft niet de vrije beschikking over elk van die instrumenten. Als er een bestuursrechtelijke weg open staat om ongewenst gedrag tegen te gaan, dan moet daarvoor worden gekozen. Maar soms is zo'n bestuursrechtelijk instrument er niet en kan het privaatrecht worden gehanteerd. De gemeente kan bijvoorbeeld als eigenaar optreden tegen door de burger onrechtmatig in gebruik genomen groenstroken. Een voorbeeld van de inzet van strafrechtelijke instrumenten is bijvoorbeeld aan de orde bij ernstige milieuovertredingen. In de praktijk hanteert de gemeente vooral het bestuursrecht, waarbij gedacht moet worden aan de waarschuwing, het stilleggen van werkzaamheden, de last onder dwangsom, de last onder bestuursdwang, de bestuurlijke boete, of het intrekken van de vergunning.

3.2 Preventie en repressie

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

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

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

3.3 Stappenplan

Toezicht en handhaving beginnen met normstelling. Dat kan zijn in een wettelijke regeling op rijksniveau of in een gemeentelijke verordening. Over die norm vindt voorlichting plaats. Dat kan in algemene zin door een gemeentelijke voorlichtingsbrochure, een voorlichtingscampagne, een scholenproject of meer specifiek bijvoorbeeld in de richting van een vergunninghouder over de verplichtingen die in dat geval gelden. Toezicht kan daarna gestalte krijgen door een gerichte inspectie, bijvoorbeeld op de bouwplaats, bij een evenement in een feesttent of in een horeca-inrichting. Is sprake van een overtreding en een toezichthouder constateert dat, dan zijn er verschillende mogelijkheden. Soms is sprake van een overtreding die direct optreden vraagt, bijvoorbeeld omdat sprake is van gevaar voor de omgeving of omdat een kwetsbaar belang in het

geding is (bijvoorbeeld bodemverontreiniging of risico op letsel of gezondheidsschade). In dat geval kan een sanctie worden opgelegd, zoals een bestuurlijke boete of een last onder bestuursdwang. In een uitzonderlijk geval, als duidelijk is dat een overtreding zal worden gemaakt, kan een preventieve last onder dwangsom worden opgelegd. In de meeste gevallen krijgt de overtreder nadat een overtreding is geconstateerd, de mogelijkheid tot herstel of legalisatie. Na een (schriftelijke) waarschuwing volgt een hercontrole. Wanneer blijkt dat de overtreder dan nog steeds niet voldoet aan de norm, kan een sanctie worden opgelegd, waarbij dikwijls de keuze bestaat tussen een herstelsanctie zoals de last onder dwangsom of de last onder bestuursdwang en een repressieve sanctie als de bestuurlijke boete. In de wetgeving op het sociaal domein is heel precies vastgelegd welke sanctie wanneer moet worden opgelegd. Wanneer sprake is van overtreding van de inlichtingenplicht die in de Participatiewet is vastgelegd, dient bijvoorbeeld een bestuurlijke boete te worden opgelegd.

3.4 De Landelijke Handhavingsstrategie

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

Wij stellen voor dat de bestuursorganen van de gemeente Borger-Odoorn de LHS ook gaan hanteren in het handhavingsbeleid.

Totdat de Landelijke Handhavingsstrategie door de gemeenteraad is vastgesteld, wordt nog gehandhaafd volgens de in 2012 vastgestelde 'Leidraad handhavingsacties en begunstigings-termijnen'.

3.5 De verordening Kwaliteitscriteria VTH

Op 14 april 2016 is de Wet Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving in werking getreden (Wet VTH). Op basis van deze wet is tussen de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Interprovinciaal Overleg een set kwaliteitscriteria overeengekomen (de Kwaliteitscriteria 2.1, per 1 juli 2019 Kwaliteitscriteria 2.2). Ook is afgesproken dat alle gemeenten een verordening VTH vaststellen waarin ze kwaliteitsnormen vastleggen waaraan vergunningverlening, toezicht en handhaving op het terrein van het omgevingsrecht dienen te voldoen. Deze verordening VTH is op 15 december 2016 door de gemeenteraad van Borger-Odoorn vastgesteld. De kwaliteitseisen waarover het dan gaat hebben betrekking op dienstverlening, de uitvoering van producten en diensten en op financiën. Bij de uitvoering van het beleid gericht op toezicht en handhaving fungeren deze kwaliteitseisen als de relevante randvoorwaarden. Het gaat dan om de eisen waaraan de medewerkers werkzaam op het terrein van toezicht en handhaving moeten voldoen, waaronder opleidingseisen. De kwaliteitseisen worden opgesteld door het college van

burgemeester en wethouders. Het college informeert de gemeenteraad elk jaar over de naleving van de kwaliteitscriteria.

3.6 Handhavingsverzoeken

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

De Omgevingswet biedt in de toekomst de mogelijkheid samen met onze inwoners te bepalen hoe de omgeving er in Borger-Odoorn uit zal zien. De komst van de Omgevingswet (naar verwachting 2021) werpt zijn schaduw vooruit. Die kan in de toekomst van invloed zijn op onze inzet op het terrein van toezicht en handhaving. De basisgedachte van de Omgevingswet is dat inwoners op een vroeg moment onderling overleggen over initiatieven en dat zou tot minder nawerk kunnen leiden. De gemeente begint de komende tijd met pilots in de geest van de wet.

4 Proces van totstandkoming

Het geactualiseerde toezichts- en handhavingsbeleid is in drie stappen tot stand gekomen: 1) raadpleging van de gemeenteraad, 2) ambtelijke voorbereiding en 3) input uit de bevolking.

4.1 Raadpleging gemeenteraad

Met de gemeenteraad zijn op 17 september 2015 en op 21 januari 2016 bijeenkomsten gehouden, waarbij de raad richting heeft gegeven aan het geactualiseerde toezichts- en handhavingsbeleid. In de eerste plaats wenst de raad bij het nieuwe beleid de exacte toedeling naar meer dan honderd toezichts- en handhavingstaken aan de hand van een risicoanalyse los te laten. Die werkwijze, zoals voor de totstandkoming van het beleid uit 2011 is gevolgd, heeft het grote voordeel van transparantie, maar het nadeel dat per toezichts- en handhavingstaak de inspanningen vanuit de organisatie tot achter de komma nauwkeurig worden vastgelegd. Dat nadeel laat zich in de praktijk sterk voelen. De neiging bestaat – ook met het oog op de jaarlijkse verantwoording – de urentoedeling per taak als de belangrijkste kwaliteit van het beleid te zien. Dat leidt tot een op *output* gerichte inzet, terwijl vooral de *outcome* centraal zou moeten staan. *Wat willen bereiken en hebben we dat ook gerealiseerd?* Deze globalisering van het beleid, dat zich in plaats van op meer dan honderd toezichts- en handhavingstaken, zou moeten toeleggen op zeven domeinen waarbij de flexibiliteit van de inzet groter kan zijn, krijgt de steun van de raadsleden.

In de tweede plaats beoogt de raad een verschuiving van het toezichts- en handhavingsbeleid van vergunningsgericht naar omgevingsgericht, waarbij met name de openbare ruimte werd genoemd. Die verschuiving is de laatste jaren al duidelijk zichtbaar, doordat steeds meer activiteiten vergunningsvrij of meldingsplichtig worden en marktpartijen in de bouw steeds meer hun eigen verantwoordelijkheid oppakken en het publiek georganiseerde toezicht een stap terug kan doen. De komst van de private kwaliteitsborging in de bouw zal dit proces verder versnellen. Uiteraard blijft handhaving van de bouwregelgeving een gemeentelijke taak, maar volgens het voorstel voor de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen gaan private partijen een belangrijke rol spelen bij de toetsing van de bouwtechnische kwaliteit (waarvoor ook de aansprakelijkheid nadrukkelijker bij de markt komt te liggen) en bij het toezicht tijdens de bouw en de keuring bij oplevering van het bouwwerk.

Een andere belangrijke wens van de raad is het streven naar meer geïntegreerd toezicht en handhaving. Integratie tussen openbare orde en veiligheid enerzijds en het fysieke domein anderzijds bestaat al langer. Met de komst van de sociale teams is het mogelijk de samenhang tussen het fysieke en het sociale domein ook handen en voeten te geven. Dat heeft recent ook al zijn meerwaarde laten zien in die zin dat toezichthouders hun signalen regelmatig afstemmen met de sociale teams en zo inhoud geven aan een van de doelstellingen van de decentralisaties in het sociaal domein: proactief en dicht bij de burger georganiseerde uitvoering. Wanneer sprake is van overlastproblematiek nemen toezichthouders contact op met de sociale teams in Borger-Odoorn, waardoor een geïntegreerde en meer doeltreffende aanpak tot stand komt. Dat werkt ook in omgekeerde richting: op zijn beurt schakelt het sociaal team de toezichthouders in om eventuele problemen zo vroeg mogelijk te kunnen aanpakken.

Het toezichts- en handhavingsbeleid kan naar het oordeel van de raad gefaseerd worden in die zin dat de eerste jaren meer nadruk ligt bij toezicht en handhaving op het terrein van Drank- en Horecawet, waar dat accent na verloop van tijd kan verschuiven. Het toezichts- en

handhavingsbeleid uit 2011 had een meer statisch karakter, waar nu direct bij de vaststelling van het beleid fasering en flexibiliteit ingebouwd kunnen worden.

De raad voelt voor continuering van de publieke belangen die ook aan het beleid uit 2011 ten grondslag lagen, waarbij met name veiligheid, leefbaarheid en gezondheid een accent krijgen. Ook de grondgedachte van het bestaande toezichts- en handhavingsbeleid blijft nog onverkort overeind: als er regels zijn, dan ook daarop toezien en handhaven.

4.2 Ambtelijke voorbereiding

De voorbereiding van dit beleid kreeg binnen de organisatie vorm door de organisatie van een aantal ambtelijke sessies. In aanvulling daarop is met ambtelijk vertegenwoordigers en met samenwerkingspartners (RUD Drenthe, Veiligheidsregio) gesproken over de gewenste ontwikkeling van het toezichts- en handhavingsbeleid in de periode 2017-2020. Daardoor is zicht ontstaan op de op een aantal gebieden te stellen prioriteiten. Daarnaast is een sessie georganiseerd over vergunningsgericht, objectgericht en gebiedsgericht toezicht.

De ambtelijke input geeft een overzicht van het huidige beleid, van de relevante ontwikkelingen en van wensen die in het geactualiseerde toezichts- en handhavingsbeleid tot uitdrukking gebracht zouden moeten worden. Daarbij zij ook verwezen naar verschillende beleidsnota's die op onderdelen van het beleid tot stand zijn gebracht, zoals de al eerder genoemde beleidsnota 'Bezopen'.

4.3 Input bevolking

De derde ingrediënt voor het geactualiseerde beleid is afkomstig van het gericht betrekken van de bevolking bij de toekomstige ontwikkeling van het toezichts- en handhavingsbeleid. In de eerste plaats is een analyse gemaakt van klachten, meldingen en handhavingsverzoeken die door de gemeente in 2015 zijn ontvangen. Uit het dossieronderzoek bleek dat de klachten en meldingen uit 2015 overeenkwamen met het beeld dat uit de ambtelijke voorbereidingssessies naar voren kwam. Het merendeel van de klachten en meldingen uit 2015 zag op de fysieke leefomgeving van de inwoners van de gemeente Borger-Odoorn. Hierbij dient te worden gedacht aan illegale bouwwerken, verrommeling, opslag van materiaal en overlast in allerlei hoedanigheden. Hier past een actieve en aanwezige gemeentelijke toezichtsrol. Klachten, meldingen en handhavingsverzoeken vallen meestal ook onder deze prioriteit. Omdat de fysieke leefomgeving door de gemeenteraad wordt aangehaald en ook uit tijdens de ambtelijke sessies en het dossieronderzoek naar de klachten en meldingen 2015 naar voren komt is dit onderwerp hierna als speerpunt meegenomen.

Voorts zijn dorpsbelangenverenigingen gevraagd of zij zich kunnen vinden in de voorgestelde speerpunten en is hen verzocht hun inbreng te geven op de gewenste richting van het toezichts- en handhavingsbeleid. Van zeven organisaties is een reactie ontvangen. Men bleek zich goed in de geformuleerde speerpunten te kunnen vinden. Daarbij is een enkele toevoeging naar voren gebracht, die wij puntsgewijs opsommen en waaraan hierna bij het formuleren van de speerpunten aandacht gegeven wordt:

- Het meenemen van het belang van verkeersveiligheid;
- Aandacht voor toezicht op situaties van geluidsoverlast;

- Terughoudende inzet op toezicht en handhaving gericht op kleine evenementen;
- Terugkoppeling van acties naar aanleiding van meldingen en signalen.

5 Speerpunten toezicht en handhaving

5.1 Inleiding

Wij vinden als gemeente Borger-Odoorn dat toezicht en handhaving bijdragen aan een veilige, leefbare en gezonde gemeente. Door duidelijke regels te stellen maken we duidelijk aan welke normen burgers, bedrijven en instellingen moeten voldoen. Daarbij hebben we ook oog voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Toezicht en handhaving zijn geen doel op zichzelf. We streven naar optimale naleving van de regels, maar het gaat daarbij vooral om het doel dat we met de regels beogen. Door de proactieve inzet van duidelijk zichtbare toezichthouders beogen we te voorkomen dat zaken escaleren en dat we aan de achterkant moeten handhaven. Maar waar dat nodig is, zullen we dat uiteraard doen.

Toezicht en handhaving impliceert het maken van keuzes, want de gemeente is verantwoordelijk voor enorm veel taken en die kunnen niet allemaal evenveel aandacht krijgen. In het toezichts- en handhavingsbeleid 2011-2015 is in een prioriteitenmatrix van alle relevante taken bepaald wat daarvan de prioriteit is. We sluiten voor het VTH-beleid 2020 bij die systematiek aan, maar we dikken de matrix wel in; meer dan 100 taken leidden tot versnippering, gebrek aan flexibiliteit in de inzet en onnodige detaillering.

De gemeenteraad is bevoegd kaders te stellen. Het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester zijn de tot toezicht en handhaving bevoegde bestuursorganen. De grondslagen voor de bevoegdheden zijn te vinden in onder meer de Gemeentewet, in specifieke wetgeving zoals de Participatiewet en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en in gemeentelijke verordeningen. Voor het houden van toezicht geeft de Awb algemene regels. De burgemeester en het college wijzen ambtenaren aan die belast zijn met de uitvoering van het toezicht en de handhaving.

Dit VTH-beleid wordt door de gemeenteraad vastgesteld en wordt daarna uitgewerkt in jaarlijkse uitvoeringsprogramma's, die door het college worden vastgesteld. Het college stelt ook jaarlijks een jaarverslag op dat aan de raad ter informatie wordt toegezonden.

5.2 De speerpunten

Het VTH-beleid 2020 belichaamt continuïteit, maar leidt ook tot accentverschuiving in vergelijking met het eerder geldende toezichts- en handhavingsbeleid. Hierna wordt een aantal speerpunten geformuleerd. Die speerpunten worden uitgewerkt in de uitvoeringsprogramma's voor het fysieke domein, het sociaal domein en het domein van openbare orde. Daar worden de speerpunten vertaald in een ureninzet, die deels ook gestalte krijgt bij externe samenwerkingspartners, zoals de RUD Drenthe, de Veiligheidsregio Drenthe, GGD en Veiligheidszorg Drenthe. Conform de wens van de gemeenteraad houden die uitvoeringsprogramma's ook rekening met een zekere fasering: niet alles kan immers tegelijkertijd aandacht krijgen. De speerpunten op het gebied van toezicht en handhaving zijn:

1 We prioriteren toezicht en handhaving op het sociaal domein: Jeugdwet, Wmo 2015, Participatiewet en kinderopvang/peuterspeelzalen.

2 Verdere integratie van toezicht tussen het fysieke domein, het sociaal domein en het domein van openbare orde en veiligheid.

3 De inzet op vergunningsgericht toezicht spitsen we toe op toezicht op de bouw, op DHW-vergunningen en op evenementenvergunningen.

4 Het objectgericht toezicht richt zich op het gebruik van bouwwerken (brandveiligheid, strijdigheid met bestemming) en op de inrichtingsgebonden milieueisen.

5 Het gebiedsgericht toezicht richt zich op het gebruik van de openbare ruimte (illegale bouwwerken, illegale reclame; opslag bouwmaterialen, standplaatsen etc.).

6 We zetten samen met de RUD een stap richting outcome-gericht toezicht Wabo/milieu. Hierbij kiezen we als eerste thema voor duurzaamheid, meer concreet energiebesparing.

7 We blijven inzetten op meldingen en (handhavings)verzoeken.

Deze speerpunten worden hierna nader toegelicht en geconcretiseerd. Waar dat kan geven we hierna een prioritering binnen de speerpunten aan. Soms is sprake van fasering van de inzet. In de uitvoeringsplannen die voor het fysieke domein, het sociale domein en het domein van openbare orde en veiligheid worden geschreven wordt een en ander nader uitgewerkt.

Ad 1 Inzet op het sociaal domein

De visie van de gemeente Borger-Odoorn op het sociaal domein luidt als volgt. Het is aan de mensen zelf (en hun eigen omgeving) om iedereen op een gezonde wijze te laten meedoen, jong en oud, gezin of alleenstaande. De gemeente treedt daarbij op als 'nuchtere noaber' ('De gemeente als nuchtere noaber – beleidsplan sociaal domein gemeente Borger-Odoorn 2015-2016'). Van onze inwoners verwachten wij eigen kracht, eigen inzet en samenredzaamheid. In noaberschap zaken samen aanpakken. Concreet: steeds samen proberen tot een passende oplossing te komen. Waar dat echt niet lukt, zal de gemeente aanvullende acties ondernemen en het mogelijk maken om dit alsnog (zoveel mogelijk) voor elkaar te krijgen.

Na de decentralisaties van januari 2015 heeft de afgelopen tijd de nadruk gelegen op de inrichting van de organisatie, op voorlichting en op het uitvoeren van de nieuwe regels over verstrekkingen, subsidies en uitkeringen. Nu is het ook tijd om meer in te zetten op toezicht en handhaving. Toezicht op de kinderopvang is reeds ondergebracht bij de GGD. Toezicht en handhaving ten aanzien van de Participatiewet is met de raam- en deelovereenkomst Sociale Zaken overgedragen aan de gemeente Emmen. Inzet op toezicht Wmo is een verantwoordelijkheid van de gemeente Borger-Odoorn, daar waar nodig en wenselijk wordt opgeschaald naar bijvoorbeeld de GGD. Voor toezicht op de Jeugdwet ligt een grotere regio meer voor de hand omdat op dat terrein regionaal wordt samengewerkt en er ook sprake is van de inzet van (boven-)regionaal werkende instellingen.

Toezicht en handhaving kennen op het terrein van de Participatiewet al een lange traditie. Dat is eveneens het geval bij het toezicht op de kinderopvang. Daarvan is in veel minder mate sprake bij de Wmo en de Jeugdwet. Gelet op de wettelijke noodzaak en de kwetsbaarheid van de doelgroep stellen we voor het toezicht met spoed ter hand te nemen.

Voorstel: we investeren in toezicht en handhaving op het sociaal domein.

Ad 2 Integraal toezicht

Het leggen van verbindingen tussen de domeinen, ook wat toezicht betreft, geeft meer effectiviteit. Door de korte lijnen kan snel geschakeld worden tussen signalen in de sfeer van het fysiek domein, de openbare ruimte en de openbare orde enerzijds en het sociaal team anderzijds. Verbindingen tussen de gemeentelijke toezichthouders, de politie en de sociale teams (en andere samenwerkingspartners) zorgen ervoor dat inwoners sneller en beter kunnen worden geholpen. Met deze andere manier van werken, met name door de korte lijnen, worden door de toezichthouders goede resultaten geboekt. We gaan daar mee door en investeren op dit punt. Het belang van integraal toezicht komt ook terug bij klachten en meldingen, hierna genoemd onder punt 7.

Voorstel: we investeren in integraal toezicht.

Ad 3 Vergunninggericht toezicht

De verschuiving van de leeftijdsgrens naar 18+ in de horeca vraagt extra inzet de komende jaren en kan mogelijk tot geleidelijke extensivering leiden in de jaren daarna. Bij de inzet op horecacontroles kan ook het toezicht op de aanwezigheid van (vergunde) speelautomaten worden meegenomen. Een en ander sluit aan bij de beleidsnota 'Bezopen', het preventie- en handhavingsplan 2014-2018 voor de uitvoering van de DHW. In het toezicht spelen de BOA's van Veiligheidszorg Drenthe een rol. In de fasering is de komende jaren extra aandacht nodig voor het toezicht op de horeca in verband met de recente verschuiving van de leeftijdsgrens naar 18+. Naar verwachting kan dat accent na verloop van tijd kleiner worden naarmate de naleving van die norm beter wordt.

Voorstel: we plegen inzet op toezicht en handhaving DHW volgens de beleidsnota 'Bezopen'.

Bij de organisatie van evenementen is daarvoor een vergunning nodig op grond van de APV. Het toezicht op en de handhaving van de vergunning(plicht) is een bevoegdheid van de burgemeester vanuit diens in de Gemeentewet neergelegde verantwoordelijkheid voor de openbare orde en veiligheid. Het evenementenbeleid wordt momenteel herschreven. Dat leidt tot een aantal wijzigingen ten opzichte van het huidige beleid. De politie vraagt meer aandacht voor veiligheid, zeker bij grote evenementen. Op dit moment zijn er werkafspraken over de inzet van de Veiligheidsregio Drenthe en de stichting Veiligheidszorg Drenthe bij grote evenementen. Bij kleine evenementen houdt een van de eigen toezichthouders een oogje in het zeil. Zoals ook de dorpsbelangenverenigingen naar voren brengen, streven wij er daarbij naar met enige coulance naar de praktijk te kijken. Bij grotere evenementen, wanneer veiligheid en gezondheid nadrukkelijk in het geding zijn, stellen we heldere randvoorwaarden en zijn de toezichthouders duidelijk zichtbaar. Bij kleinere dorpsfeesten en activiteiten is het toezicht terughoudender.

Voorstel: we organiseren het toezicht op de maat van het nieuwe evenementenbeleid.

De verwachting is dat onze inzet ten aanzien van bouwen beperkter wordt, gelet op de toename van vergunningsvrije bouwwerken en de komst van private kwaliteitstoetsing in de bouw. Dat neemt niet weg dat het toezicht op de bouwplaats en in verband met de Basisregistraties Adressen en Gebouwen (BAG) en de Wet onroerende zaaksbelasting (WOZ), de onverminderd aandacht houdt. De verwachting is dat de inzet ten aanzien van bouwen in de loop van de jaren gefaseerd kan afnemen.

Voorstel: Inzet toezicht bouwen afstemmen op komst private kwaliteitstoetsing.

Ad 4 Objectgericht toezicht

Het toezicht op brandveiligheid en het gebruik van bouwwerken in strijd met de bestemming heeft en houdt prioriteit op dit terrein. Ook het toezicht op de mogelijke aanwezigheid van asbest, gericht op het voorkomen van gevaar hoort tot dit domein.

Het toezicht op de inrichtingsgebonden milieuvoorschriften wordt door de RUD Drenthe uitgevoerd en houdt onverminderd prioriteit. De RUD Drenthe werkt sinds januari 2016 volgens het uitgangspunt van 'de Drentse maat'. Daarmee gaan we in 2017 door. Zie ook ad 6.

Voorstel: we continueren de inzet van het objectgerichte toezicht op het huidige niveau.

Ad 5 Gebiedsgericht toezicht

De focus moet komen te liggen op het toezicht in de openbare ruimte. Hier gaat het om zaken die onze inwoners raken zoals illegale bouwwerken, illegale reclames, verrommeling, opslag van materiaal, brandgevaarlijke situaties, overlast in allerlei hoedanigheden, waaronder geluidsoverlast. Ook archeologie en landschappelijke inpassing van activiteiten geven we aandacht. Hier past een actieve en aanwezige gemeentelijke toezichtsrol. Ook de dorpsbelangenverenigingen onderschrijven dit uitgangspunt. Voor toezicht op dit terrein is ook een belangrijke rol weggelegd voor de inwoners zelf. Zij zijn immers degenen die de overlast in de openbare ruimte direct ondervinden. Door actief werk te maken van meldingen (zie punt 7) geven we daaraan vorm.

Voorstel: we investeren in het toezicht in de openbare ruimte.

Ad 6 Outcomegericht toezicht Wabo/milieu

We continueren de bij de RUD neergelegde taken op het terrein van toezicht en handhaving van milieuvoorschriften. In een pilot proberen we dat toezicht aan outcome-indicatoren te binden. De eerste stap is het formuleren van meetbare resultaten (zoals het verbeteren van het naleefgedrag met een x percentage of het monitoren van tevoren bepaalde indicatoren). Omdat de capaciteit beperkt is en we stap voor stap ervaring willen opdoen met deze meer toegespitste benadering, wordt de komende jaren gefocust op één thema. Daarvoor kiezen we het thema duurzaamheid en richten ons daarbij specifiek op energiebesparing door (agrarische) bedrijven. Samen met de RUD Drenthe definiëren we (SMART) wat we hieronder verstaan en hoe de energiebesparing kan worden gemeten. Stapsgewijs ontwikkelen we zo een systeem van outcomegericht toezicht. Naarmate we meer ervaring opdoen en daarvan leren, passen we de uitkomsten daarvan ook toe op de andere domeinen.

Voorstel: we zetten de eerste stap bij het ontwikkelen van outcomegericht milieutoezicht

Ad 7 Inzet op meldingen en verzoeken

Uit de jaarverslagen van de afgelopen jaren blijkt dat Borger-Odoorn geen gemeente is met grote en duidelijk zichtbare handhavingstekorten. Waar onze inwoners met meldingen komen besteden we daaraan aandacht. We brengen de mogelijkheid van het doen van digitale meldingen nog sterker onder de aandacht en koppelen de acties die we uitvoeren naar aanleiding van een melding nadrukkelijker terug naar de melder.

Voorstel: we reserveren voldoende ruimte voor toezicht op basis van signalen van burgers.

6 Beleidsregels vergunningverlening Wabo

6.1 Inleiding

6.1.1 Afbakening

Deze beleidsregels voor vergunningverlening beperken zich tot vergunningverlening op het gebied van het omgevingsrecht (bouwen, ruimtelijke ordening, milieu en (brand)veiligheid). Vergunningverlening op het terrein van het milieu is in 2014 als taak bij de RUD Drenthe terecht gekomen. Omdat het college van B&W echter nog steeds de besluiten tot verlening van een omgevingsvergunning milieu neemt, komt milieu ook in dit hoofdstuk wel aan de orde.

6.1.2 Leeswijzer

In paragraaf 6.2 zetten we onze visie, doelstellingen en prioriteiten uiteen. In paragraaf 6.3 beschrijven we onze werkwijze voor vergunningverlening, in het algemeen en per soort vergunning of melding. In paragraaf 6.4 gaan we in op monitoring en evaluatie.

6.2 Visie, doelstellingen en prioriteiten

In het coalitieakkoord 2018-2022 *Vertrouwd, vernieuwend, vooruit!* staat dat Borger-Odoorn streeft naar een duurzame omgeving waarin milieu, natuur en ruimtelijke ontwikkeling belangrijke waarden zijn. Woonaantrekkelijkheid en leefbaarheid zijn speerpunten die we willen versterken. Borger-Odoorn wil een Drentse voorloper zijn bij de voorbereiding op de Omgevingswet. Daarnaast zijn communicatie en dienstverlening urgente thema's. We zetten in op benaderbaarheid en zien de organisatie als faciliterende organisatie, met medewerkers in een coachende rol. Zo richten we onze manier van werken dan ook in, ook bij vergunningverlening. Bij nieuwe initiatieven denken we mee over de mogelijkheden. Vooroverleg speelt hierbij een belangrijke rol. Dit leidt tot onderstaande uitgangspunten en doelen.

6.2.1 Uitgangspunten

- Veiligheid, leefbaarheid, duurzaamheid en woonaantrekkelijkheid moeten worden geborgd in de gemeente; het vergunningverleningsbeleid moet in dienst staan van deze ambitie.
- De gemeente waarborgt rechtszekerheid voor burgers en ondernemers.
- De gemeente zet bij vergunningverlening in op goede, toegankelijke, klantgerichte en zorgvuldige dienstverlening en communicatie.
- De gemeente streeft naar afhandeling van vergunningaanvragen binnen de door de wet gestelde termijnen.
- Bij vergunningverlening denken we mee en kijken we naar wat wél kan ('ja, tenzij'-principe).
- We wijzen inwoners en organisaties op hun eigen verantwoordelijkheid om te voldoen aan wet- en regelgeving bij een aanvraag om omgevingsvergunning en om draagvlak in de omgeving te creëren voor hun plannen.

6.2.2 Doelstellingen

Met inachtneming van de bovenstaande uitgangspunten stelt de gemeente zich het volgende ten doel:

- De gemeente streeft ernaar om in 2020 te voldoen aan de Kwaliteitscriteria 2.2, ook bij vergunningverlening.
- Bij elke vraag van een klant op het gebied van vergunningverlening omgevingsrecht wordt bekeken of vooroverleg zinvol is. Dit vooroverleg dient binnen vier weken afgerond te zijn.
- Vergunningverlening moet binnen de wettelijke termijnen gebeuren.

6.2.3 Prioriteiten

Bij vergunningverlening wordt gewerkt in lijn met de risicoanalyse en daaruit volgende prioriteitsstelling zoals die in het VTH-uitvoeringsprogramma is vastgesteld. In dit programma is onder meer vastgelegd hoe de inzet op vergunninggericht toezicht is ingepland.

De provincie Drenthe stelt daarnaast risicothema's voor vergunningverlening, toezicht en handhaving vast. Borger-Odoorn stelt bij vergunningverlening prioriteiten overeenkomstig deze risicothema's. Omdat de thema's van tijd tot tijd kunnen veranderen, zijn deze eveneens opgenomen in het uitvoeringsprogramma.

Tot slot zijn normen voor bijvoorbeeld afhandelingstermijnen en dienstverlening voor alle categorieën vergunningen van toepassing. Hierin worden verder geen prioriteiten gesteld.

6.3 Werkwijze

6.3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we onze werkwijze om de in paragraaf 6.2 gestelde doelen voor vergunningverlening te bereiken. Het hoofdstuk bevat omschrijvingen van de manier waarop aanvragen voor omgevingsvergunningen worden getoetst en de manier waarop meldingen worden afgehandeld. Hierbij onderscheiden we de volgende activiteiten:

- Bouwen
- Uitvoeren van een werk of werkzaamheden (aanleggen)
- Handelen in strijd met regels ruimtelijke ordening
- Brandveiligheid
- Milieu-inrichtingen
- Aanpassen van een monument
- Slopen
- Aanleggen inrit/uitrit
- Kappen van bomen
- Aanbrengen van reclame-uitingen

De bevoegdheid tot verlening van een omgevingsvergunning is meestal een 'gebonden bevoegdheid': het bevoegd gezag *moet* de gevraagde vergunning verlenen wanneer een aanvraag aan de eisen voldoet. De procedures voor aanvraag en voorbereiding, de manier van vergunningverlening en de termijnen volgen uit de wet. Het bevoegd gezag heeft hierin een

beperkte vrijheid. In deze paragraaf ligt de focus daarom niet op het hele proces zoals dit uit de Wabo volgt, maar op de punten waarbij er (enige) beleids-/beoordelingsvrijheid of -ruimte is. Naast omgevingsvergunningen behandelt deze paragraaf enkele activiteiten waarvoor een meldplicht geldt. Het kader hiervoor staat in onder andere het Bouwbesluit 2012 (sloopmelding en melding brandveilig gebruik) en de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) (melding aanleggen inrit).

6.3.2 Algemeen

De kaders voor vergunningverlening worden gevormd door Europese, landelijke en lokale wet- en regelgeving en door Europees (NEC), landelijk (Actieplan fijnstof, Landelijk Afvalbeheerplan) en lokaal beleid.

De behandeling van een (concept)aanvraag omgevingsvergunning gebeurt volgens een vaste procedure met behulp van een zaaksysteem. Een Wabo-consulent is verantwoordelijk voor het gehele proces. Medewerkers van de afdeling Grondgebiedszaken (GZ) (clusters Groen, Ontwikkeling en Realisatie) en waar nodig externe specialisten geven inhoudelijk advies.

6.3.3 Vooroverleg

Borger-Odoorn zet sterk in op vooroverleg. Het doel van vooroverleg is voorafgaand aan een eventuele aanvraag de haalbaarheid van een plan nagaan. Bij strijdigheid met de (wettelijke) toetsingskaders kunnen afwijkingsmogelijkheden bekeken worden. Indien nodig komt een Wabo-consulent bij vooroverleg ter plaatse kijken. We stellen als doel het vooroverleg binnen vier weken af te ronden.

6.3.4 Besluitvorming en toetsing omgevingsvergunning – algemeen

De besluitvorming vindt schriftelijk plaats; het besluit heeft de vorm van een vergunning. Verleende vergunningen (en bij de uitgebreide procedure ook ontwerpbesluiten) worden gepubliceerd in het (digitale) Gemeenteblad.

De wet regelt voor welke activiteiten de reguliere of de uitgebreide voorbereidingsprocedure geldt. Verlenging van de beslistermijn met maximaal 6 weken is slechts mogelijk als daar een goede reden voor is. Een beslissing tot verlenging wordt schriftelijk bekendgemaakt en gepubliceerd.

De toetsing van een aanvraag omgevingsvergunning bestaat uit drie stappen:

- Ontvangst: Na het ontvangen van een aanvraag wordt een ontvangstbevestiging verstuurd aan de aanvrager. Vervolgens wordt bepaald of een reguliere of uitgebreide procedure moet worden gevolgd. Bij een reguliere procedure wordt de aanvraag gepubliceerd in het (digitale) Gemeenteblad.
- Ontvankelijkheidstoets: De aanvraag wordt getoetst aan de indieningsvereisten en indien nodig wordt de mogelijkheid geboden tot aanvulling van een incomplete aanvraag;
- Inhoudelijke toets: op basis van specifieke wet- en regelgeving wordt, eventueel met inschakeling van specialistische kennis, de aanvraag getoetst en wordt een advies uitgebracht ten behoeve van de besluitvorming.

Om te zorgen dat zo min mogelijk sprake is van 'verschotting' (bij één project allerlei verschillende vergunningen die apart moeten worden aangevraagd) regelt de Wabo dat als voor een project nog andere vergunningen of ontheffingen nodig zijn (van een ander bevoegd gezag), deze kunnen 'aanhaken' bij de omgevingsvergunning. Dan stemmen de bevoegde gezagen zo snel mogelijk onderling af. Bij aanhaken kan het zijn dat de uitgebreide procedure moet worden gevolgd; dit is het geval als een verklaring van geen bedenkingen (vvgb) van het andere bevoegde gezag nodig is. Daarnaast moeten bij aanhaken soms verplicht (extra) voorschriften in de vergunning worden opgenomen.

6.3.5 Toetsing aanvraag omgevingsvergunning – inhoudelijk

Bij elke aangevraagde activiteit toetsen we aan de weigeringsgronden uit de Wabo. Als een weigeringsgrond aan de orde is, dan *moet* het college de aanvraag afwijzen, tenzij het gemotiveerd van de regels kan afwijken.

Daarnaast *kan* het college op grond van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob) een omgevingsvergunning weigeren bij ernstig gevaar dat deze mede zal worden gebruikt om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten, of om strafbare feiten te plegen. Gemeentelijk Bibob-beleid is in voorbereiding en wordt in september 2019 ter vaststelling voorgelegd aan de gemeenteraad en het college.

Hieronder lichten we per activiteit onze werkwijze met betrekking tot de weigeringsgronden en omgang met eventuele beleidsvrijheid toe.

6.3.5.1 Bouwen bouwwerk

Bouwbesluit

We toetsen een aanvraag omgevingsvergunning bouwen aan het Bouwbesluit 2012. Belangrijk zijn daarbij gezondheid en veiligheid (o.a. brandveiligheid en constructieve veiligheid). De wijze van toetsen (aan de hand van checklists) en de zwaartepunten daarbij liggen vast in de beleidsdocumenten *Bouwen – Toets Bouwbesluit* en *Bouwen – Toets volledigheid.* Bij een aanvraag voor een bed & breakfast of recreatieappartementen toetsen we aan de *Beleidsnota Bed and breakfast voorzieningen en recreatieappartementen (2017).*

Bouwverordening

De toets aan de Bouwverordening vindt volledig plaats.

Bestemmingsplan

We toetsen volledig aan het bestemmingsplan. Bij strijdigheid overwegen we afwijking daarvan (zie ook paragraaf 6.3.5.3).

Welstand

Een bouwplan wordt getoetst aan de Welstandsnota. De Welstandscommissie adviseert hierover. Het college kan gemotiveerd afwijken van het advies.

6.3.5.2 Uitvoeren werk(zaamheden)

De voorwaarden voor de activiteit 'Uitvoeren werk(zaamheden)' (ook wel 'aanleggen') staan, naast in de Wabo, in het bestemmingsplan of de beheersverordening. In Borger-Odoorn toetsen we volgens het *Draaiboek activiteit 'uitvoeren van een werk of van werkzaamheden'*.

6.3.5.3 Gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan of beheersverordening

Een aanvraag omgevingsvergunning die niet voldoet aan de planologische regels, kan alsnog vergund worden met een vergunning voor de activiteit 'Gebruik van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan of beheersverordening'. We handelen hierbij vanuit het 'ja, tenzij'-principe, maar wel met alle betrokken belangen, de rechtszekerheid en een goede ruimtelijke ordening in het achterhoofd. De afdeling Grondgebiedszaken, cluster Ontwikkeling, adviseert over elke aanvraag om afwijking. Ook hier toetsen we, wanneer van toepassing, aan de *Beleidsnota Bed and breakfast voorzieningen en recreatieappartementen (2017)*.

Er zijn vijf mogelijkheden om mee te werken:

1. de binnenplanse afwijking;
2. de buitenplanse afwijking (kruimelprocedure), met toepassing van bijlage II van het Bor;
3. de buitenplanse afwijking, met een projectafwijkingsprocedure;
4. het (postzegel)bestemmingsplan;
5. tijdelijke afwijking (voor maximaal 10 jaar).

Ad 1. Bij de binnenplanse afwijking is in het bestemmingsplan zelf geregeld onder welke voorwaarden mag worden afgeweken.

Ad 2. Bij toepassing van bijlage II van het Bor betreft het vooral artikel 4 (de 'kruimellijst'). Ook in dit geval toetsen we of wordt voldaan aan het vereiste van een goede ruimtelijke ordening.

Ad 3. De projectafwijkingsprocedure is voor aanvragen die niet passen in het geldende bestemmingsplan of waaraan niet met toepassing van bijlage II van het Bor kan worden meegewerkt. Met deze afwijkingsprocedure wijzigt de bestemming niet. De afwijking geldt alleen voor de concreet beoogde activiteit. De aanvrager moet altijd met een goede ruimtelijke onderbouwing komen. Het college besluit of meegewerkt wordt. Soms moet de raad een verklaring van geen bedenkingen afgeven.

Ad 4. Bij afwijking door middel van het (postzegel)bestemmingsplan wordt de bestemming gewijzigd. Deze bestemming is breder dan alleen de concreet beoogde activiteit; ze geldt ook voor toekomstige activiteiten. Het college besluit of meegewerkt wordt. De raad stelt het (postzegel)bestemmingsplan vast.

6.3.5.4 Brandveilig gebruik bouwwerk

In het Bor staat wanneer voor deze activiteit een vergunningplicht geldt. Het gaat om bouwwerken bestemd voor het verblijf van grote aantallen mensen en/of een kwetsbare doelgroep. Daarom toetsen we in deze gevallen volledig aan het Bouwbesluit.

Het Bouwbesluit vereist voor een bepaalde categorie bouwwerken ook een melding brandveilig gebruik, ook als sprake is van een gelijkwaardige oplossing als bedoeld in artikel 1.3 van het Bouwbesluit.

De Veiligheidsregio Drenthe (VRD) adviseert over vergunningaanvragen en meldingen voor brandveilig gebruik.

6.3.5.5 Milieu-inrichtingen

De Wet milieubeheer onderscheidt verschillende categorieën inrichtingen:

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

De RUD Drenthe adviseert over de vergunningplichtige en meldingsplichtige inrichtingen en handelt deze aanvragen/meldingen zelfstandig af, mits dit past binnen het mandaat.

6.3.5.6 Aanpassen monument

Rijksmonument

De Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE) moet een verklaring van geen bedenkingen afgeven voor aanvragen om een omgevingsvergunning voor de activiteit 'Aanpassen rijksmonument'. Aan deze vvgb kan de RCE voorwaarden verbinden, die we in de omgevingsvergunning opnemen.

Provinciaal monument

Op grond van de Provinciale Monumentenverordening Drenthe 2016 is ook een omgevingsvergunning nodig voor het aanpassen van een provinciaal monument. De provinciale monumentencommissie adviseert hierover. In bepaalde gevallen (sloop, ingrijpende wijziging, reconstructie) is ook advies van door gedeputeerde staten aangewezen deskundigen nodig.

6.3.5.7 Slopen

De vergunningplicht en de weigeringsgronden voor de activiteit 'Slopen bouwwerk' staan in het bestemmingsplan of de beheersverordening. Het Bouwbesluit wijst bepaalde sloopwerkzaamheden aan waarvoor geen omgevingsvergunning, maar slechts een sloopmelding vereist is. Als er bij een sloopmelding asbest aan het slopen te pas komt, adviseert de RUD Drenthe over de melding en handelt deze, mits bevoegd, zelf af.

6.3.5.8 Vergunningplicht op grond van een verordening

Gemeentelijke of provinciale verordeningen kunnen voor bepaalde activiteiten een omgevingsvergunning eisen. De APV van Borger-Odoorn regelt onder meer de vergunningplicht voor het aanbrengen van handelsreclame en voor het aanpassen of maken van een uitrit. Voor uitritten gelden daarnaast de Beleidsregels uitritten. We werken volgens het *Draaiboek omgevingsvergunning activiteit uitrit*. Voor reclame geldt de Beleidsnotitie Reclame-uitingen en uitstallingen langs en op de gemeentelijke (invals)wegen (uitgewerkt in de Nadere regels (winkel)uitstallingen en de Nadere regels reclameborden). De Bomenverordening, aangevuld met

de Beleidsregels Bomenverordening en de documenten *Verbetering kapcriteria en puntentelling* en *Beoordelingsschema*, bevat de vergunningplicht voor het kappen van bomen. Bij een vergunningplicht op grond van een provinciale verordening adviseert de gemeente het college van gedeputeerde staten (het bevoegd gezag).

6.3.5.9 Natuurwetgeving

Bij toetsing van een plan of aanvraag kunnen mogelijke gevolgen voor de natuur (bijvoorbeeld zeldzame diersoorten) aan het licht komen. Als uit het plan/de aanvraag blijkt dat hier sprake van kan zijn, verzoeken we de aanvrager om een quickscan uit te (laten) voeren om de gevolgen voor flora en fauna in kaart te brengen. Uit de quickscan kan blijken dat een vergunning of ontheffing op grond van de Wet Natuurbescherming (Wnb) nodig is. Deze aanvraagprocedure voor een Wnb-vergunning of -ontheffing kan los gestart worden of aanhaken bij de Wabo-vergunning.

6.4 Monitoring en evaluatie

Regelmatige monitoring, verslaglegging en evaluatie van de activiteiten op het gebied van vergunningverlening is nodig om te zien in hoeverre en op welke manier de gestelde doelen worden bereikt.

6.4.1 Monitoring

We monitoren de activiteiten op het gebied van vergunningverlening uit het jaarlijkse VTH-uitvoeringsprogramma, zowel de activiteiten die we in eigen beheer uitvoeren als de taken uitbesteed aan de RUD. Dat is van belang om te kunnen sturen op de planning; om te kijken of we handelen volgens wet- en regelgeving en beleid en of de verschillende vergunningverleners op dezelfde manier werken; en om gegevens te verzamelen voor de evaluatie (in het jaarverslag). De gegevens vormen ook input voor het volgende uitvoeringsprogramma en kunnen aanleiding geven tot aanpassing van het beleid. In ieder geval leggen we de volgende gegevens vast:

- de contactmomenten met belanghebbenden, om kwaliteit van dienstverlening en communicatie te waarborgen;
- producten op het gebied van vergunningverlening;
- doorlooptijden (voor zowel vooroverleg als vergunningverleningsprocedures);
- bijzondere gevallen.

Met de RUD Drenthe spreken we af dat zijn medewerkers deze gegevens ook registreren.

6.4.2 Evaluatie

De uitvoering van het beleid wordt elk jaar uitgewerkt in het uitvoeringsprogramma. In het programma maken we een realistische raming van de activiteiten op het gebied van vergunningverlening voor dat jaar. Na elk kalenderjaar evalueren we de uitvoering van het uitvoeringsprogramma in het VTH-jaarverslag, dat we toesturen aan de gemeenteraad. Halfjaarlijks willen we gesprekken voeren op medewerkersniveau om te kunnen beoordelen of sturing op het uitvoeringsprogramma nodig is. Wanneer dit het geval is, wordt er opgeschaald naar het MT.

Ten aanzien van de kwaliteit worden er in het kader van juridische kwaliteitszorg met ingang van 2020 zeswekelijkse kwaliteitsoverleggen gepland met alle betrokken medewerkers.

7 Slotbeschouwing

Bovenstaande beleidsuitgangspunten en inhoudelijke speerpunten zijn, met name op het gebied van toezicht en handhaving, nog betrekkelijk algemeen van aard. In de op basis van dit beleid jaarlijks op te stellen uitvoeringsprogramma's worden deze speerpunten vertaald in een ureninzet, die deels ook gestalte krijgt bij externe samenwerkingspartners, zoals de RUD Drenthe, de Veiligheidsregio Drenthe, de GGD en Veiligheidszorg Drenthe.

Wij menen met dit beleid recht te doen aan maatschappelijke ontwikkelingen, de wensen van de gemeenteraad, maar ook rekening te hebben gehouden met de input die vanuit dorpsbelangenverenigingen is geleverd. Daarmee hopen we de komende jaren de belangen te dienen die centraal staan bij vergunningverlening, toezicht en handhaving: veiligheid, leefbaarheid en gezondheid.