

Ontwerp U&H-strategie Drenthe

Regionale Uitvoerings- & Handhavingsstrategie voor de vergunningverlening, toezicht en handhaving milieu voor de jaren 2026-2029



Colofon

Ons kenmerk 23.929

Datum 13-2-2025

Opdrachtgever *Bestuurlijk - Robert Meijer, voorzitter DB/AB OD Drenthe*
Ambtelijk - Marjolein Plantinga, gemeentesecretaris Emmen

Auteurs *John Rayer*
Jos Dolstra

Versie 0.9 (ontwerp)

www.arenaconsulting.nl

Inhoudsopgave

BESTUURLIJKE SAMENVATTING	3
1. INLEIDING	6
1.1 AANLEIDING EN ACHTERGROND	6
1.2 TOTSTANDKOMING, POSITIONERING EN STATUS U&H-STRATEGIE	7
1.3 BUDGETNEUTRALITEIT ALS UITGANGSPUNT	8
1.4 LEESWIJZER	9
2. WETTELIJK KADER EN BESTUURLIJKE UITGANGSPUNTEN	10
2.1 HET WERKGEBIED VAN DE OD	10
2.2 WETTELIJK KADER	11
2.3 ONTWIKKELINGEN	12
2.4 BESTUURLIJKE UITGANGSPUNTEN	13
3. LOCATIES MET MILIEUACTIVITEITEN	18
3.1 OMGEVINGSANALYSE	18
3.2 RISICO'S	18
3.3 U&H-DOELSTELLING	21
4. ZORGWEKKENDE STOFFEN	22
4.1 OMGEVINGSANALYSE	22
4.2 RISICO'S	22
4.3 U&H-DOELSTELLING	24
5. BODEM	25
5.1 OMGEVINGSANALYSE	25
5.2 RISICO'S	26
5.3 U&H-DOELSTELLING	27
6. ENERGIE	28
6.1 OMGEVINGSANALYSE	28
6.2 RISICO'S	28
6.3 U&H-DOELSTELLING	29
7. MONITORING EN BORGING VAN KWALITEIT	30
7.1 BORGING VAN KWALITEIT	30
7.2 MONITORING EN RAPPORTAGE	32
BIJLAGE 1. ALGEMENE STRATEGIEËN	34
PREVENTIESTRATEGIE	34
VERGUNNINGSTRATEGIE	36
TOEZICHTSTRATEGIE	41
SANCTIESTRATEGIE	45
GEDOOGSTRATEGIE	47
BIJLAGE 2. SPECIFIEKE STRATEGIEËN	52
LOCATIES MET MILIEUACTIVITEITEN	52
ZORGWEKKENDE STOFFEN	55
BODEM	56
ENERGIE	59
BIJLAGE 3. OPERATIONALISERING DOELSTELLINGEN	61
BIJLAGE 4. RELATIE U&H-STRATEGIE DRENTHE MET OVERIGE (BELEIDS)DOCUMENTEN	63

Bestuurlijke samenvatting

Regionale U&H-strategie milieutaken

De gemeenten in Drenthe en de provincie Drenthe zijn als bevoegd gezag verantwoordelijk voor de adequate uitvoering van de advisering, vergunningverlening-, toezicht- en handhavingstaken (VTH-taken) milieu. In een strategie voor Uitvoering en Handhaving (U&H-strategie) stellen zij de ambities voor deze taken vast én benoemen ze binnen welke kaders de uitvoering dient plaats te vinden. De uitvoering is door gemeenten en provincie belegd bij de Omgevingsdienst (OD) Drenthe.

In de U&H-strategie wordt beschreven hoe diepgaand OD Drenthe adviesverzoeken, meldingen en (vergunning)aanvragen beoordeelt, hoe met klachten en handhavingsverzoeken wordt omgegaan, waar toezicht plaatsvindt én hoe diepgaand de controles zijn.

Vernieuwde U&H-strategie Drenthe

De huidige U&H-strategie 2022-2026 biedt in de praktijk te weinig kaders voor de deelnemers om op te sturen én voor de omgevingsdienst om de VTH-taken uit te voeren. In de U&H-strategie 2026-2029 wordt deze strategie geactualiseerd en geconcretiseerd.

Een meer tactische invulling is daarvoor gerealiseerd. Het was ook nodig nog meer verbinding te leggen met lokale en regionale ambities op inhoudelijk vlak, alsmede met actuele landelijke ontwikkelingen bij alle omgevingsdiensten.

De plek van de U&H-strategie binnen het geheel van de Omgevingsdienst

De U&H-strategie staat niet op zich. Milieu-ambities van gemeenten en provincie, zoals normen en regels voor verbetering luchtkwaliteit en beperking geuroverlast, verwoordt iedere gemeente en de provincie in eigen milieubeleid en/of hun *Omgevingsvisie*, *omgevingsplan* of *omgevingsverordening*. In de *Verordening uitvoering en handhaving omgevingsrecht* hebben de gemeenteraden en provinciale staten al eerder kaders meegegeven waarop de U&H-strategie moet worden gebaseerd.

De U&H-strategie Drenthe beperkt zich tot de VTH-taken die alle gemeenten en provincie hebben belegd bij de Omgevingsdienst. De strategie heeft dus geen betrekking op taken die door één of enkele gemeenten / provincie zijn ingebracht.

Naast deze regionale U&H-strategie beschikken de gemeenten en provincie individueel over een U&H-strategie (ofwel VTH-beleid) voor de VTH-taken die zij zelf uitvoeren.

De strategie zelf werkt weer door in een jaarprogramma en in protocollen en werkinstructies. In het jaarprogramma wordt een concrete vertaling gemaakt naar producten en uren, mede met behulp van kentallen en spelregels uit de Drentse Maat.

Strategische uitgangspunten

De VTH-doelen en strategie zijn gebaseerd op een aantal bestuurlijke uitgangspunten. De belangrijkste zijn:

1. Bestuurlijke ambities: verwoord in omgevingsvisies en milieubeleid van gemeenten en provincie. Thema's als veiligheid, duurzaamheid (energiebesparing, warmte) en emissies naar bodem, water en lucht krijgen bijzondere aandacht.
2. Preventief werken: waar mogelijk voorkomen we onveilige situaties en hinder voor de omgeving. Met meer aandacht voor voorlichting en gedragsbeïnvloeding.
3. Risicogericht werken: niet alleen het toezicht vindt plaats op locaties waar de milieurisico's het hoogst zijn, maar ook de beoordeling van meldingen en aanvragen is risicogericht. Er wordt ingezet op het reduceren van de grootste milieurisico's. Een groot deel van de risico's betreft situaties die niet gemeld of vergund zijn; dit betekent ook dat meer aandacht wordt besteed aan opsporing en vrije veld toezicht om illegale situaties op te sporen.
4. Informatiegestuurd werken: door beter gebruik van de informatie die binnen én buiten OD Drenthe verzameld wordt, komen risico's boven tafel.

De bestuurlijke uitgangspunten zijn vertaald in doelstellingen én beleidsuitgangspunten voor de uitvoering van de VTH-taken, inclusief de advisering door OD Drenthe.

Inzet middelen versus (bestuurlijke) risico's

Er hangt niet 1 op 1 een prijskaartje aan de (meerjaren)strategie. Bij het opstellen van de U&H-strategie is als financieel kader aangehouden dat er, uitsluitend als gevolg van de inhoudelijke keuzes in dit meerjarenbeleidsplan, per saldo geen financiële effecten zijn voor de regio als geheel.

Opgemerkt wordt dat een 'budgetneutrale U&H-strategie' niet betekent dat kosten gelijk blijven. Er kan sprake zijn van een verschuiving in de deelnemersbijdrage onderling en daarnaast is er invloed van autonome effecten als indexatie.

De wet schrijft niet voor hoeveel keer er ergens gecontroleerd moet worden. De U&H-strategie betreft een afweging tussen ambities en middelen. De 'budgetneutrale benadering' wordt mede ingegeven door het uitgangspunt van de huidige sobere en meest doelmatige uitvoering ter afdekking van de (bestuurlijke) risico's van de milieutaken. Zo trekken we bij deze vernieuwde U&H strategie de lijn door van een uitvoeringsniveau waarbij Drenthe noch het beste jongetje van de klas is (want niet passend bij de Drentse milieupgave en daardoor onnodig duur), noch de uiterste kwaliteitsbodem cq de grenzen van de wet opzoekt (want te veel risico's).

Uitwerking in strategie

Gezien het uitgangspunt van een 'budgetneutrale benadering' vindt vernieuwing van strategie derhalve plaats door inhoudelijke keuzes. Met als uitgangspunt dat de extra inzet op bepaalde VTH-taken in balans is met de afname van inzet op andere taken. Er vindt daarmee een verschuiving plaats van taken en dus inzet. Zo verwachten we dat een intensiever vooroverleg en voorlichting leidt tot minder constatering van overtredingen en intensieve handhavingszaken. In [paragraaf 1.3](#) hebben we overige taakverschuivingen uitgewerkt in een tabel.

VTH-doelstellingen en instrumenten sturing

In de U&H-strategie zijn VTH-doelen opgenomen en voor ieder doel ook één of meerdere indicatoren. Over de realisatie van de VTH-doelen legt OD Drenthe de komende jaren verantwoording af in haar jaarverslag. Door te monitoren ontstaat inzicht in de efficiency van de aanpak; op basis van monitoring kunnen meer effectieve instrumenten worden ingezet. De inzet van instrumenten is uitgewerkt in de [preventie-](#), [vergunning-](#), [toezicht-](#), [sanctie-](#) en [gedoogstrategie](#). Voor locaties met milieuactiviteiten (voorheen inrichtingen), zorgwekkende stoffen, bodem en energie zijn specifieke beleidsuitgangspunten benoemd.

Naast de VTH-doelen voor locaties met milieuactiviteiten, zorgwekkende stoffen, bodem en energie zijn doelstellingen ten aanzien van kwaliteitsborging opgenomen. Deze doelen sluiten aan bij de onderwerpen die door de gemeenteraden en provinciale staten in hun *Verordening uitvoering en handhaving omgevingsrecht* zijn opgenomen: uitvoeringskwaliteit, dienstverlening en financiën.

Proces van tot stand komen van de U&H-strategie Drenthe 2026-2029

In 2024 is in opdracht van de deelnemers van OD Drenthe door Arena Consulting, in nauw overleg met de accounthouders en in afstemming met medewerkers van OD Drenthe, gewerkt aan de vernieuwde U&H-strategie Drenthe 2026-2029. De aansturing van het proces gebeurde vanuit de deelnemers.

Aan de hand van een opgeleverde eerste conceptversie, vond een besprekronde plaats, onder meer met een bestuurlijke bijeenkomst, een reactietraject en een Webinar voor raads- en statenleden. In de bijeenkomsten zelf lag de nadruk op toelichting op VTH-milieudoelen, risico's en kwaliteit.

Daarnaast is via het reactietraject het inhoudelijk gesprek gevoerd naar aanleiding van enkele uitvoeringsscenario's, die in de eerste conceptversie waren opgenomen. Per scenario was benoemd wat consequenties zijn voor uitvoeringsniveau én impact voor ureninzet en milieukwaliteit. In de reacties van de deelnemers kwamen geen overwegende voorkeuren of wensen naar voren voor meer of minder ambities op uitvoeringsniveau en/of middelen (financiële scenario's) ten behoeve van de U&H-strategie als geheel. In voorliggende ontwerpversie van de U&H-strategie Drenthe 2026-2029 zijn de vele waardevolle opmerkingen en suggesties uit de besprekronde verwerkt.

1. Inleiding

Voor u ligt de uitvoerings- en handhavingsstrategie (hierna: U&H-strategie): 2026-2029 van alle Drentse gemeenten en de provincie Drenthe. Het document is een actualisatie en nadere uitwerking van de U&H-strategie 2022-2026, die in het najaar 2022 door het AB is aangeboden en door alle colleges in 2023 is vastgesteld.

De colleges van de gemeenten en provincie zijn verplicht om een U&H-strategie vast te stellen, die voor de regio als geheel uniform is. In voorliggende U&H-strategie hebben de deelnemers van de omgevingsdienst gezamenlijk beschreven hoe invulling wordt gegeven aan de advisering, vergunningverlening, toezicht en handhavingstaken (VTH-taken) milieu, die gemeenten en provincie hebben overgedragen aan de omgevingsdienst Drenthe (OD Drenthe). Onder het milieu valt ook nadrukkelijk de bodem, reductie van zorgwekkende stoffen en energiebesparing.

1.1 Aanleiding en achtergrond

De gemeenten, provincie en OD Drenthe hebben een gemeenschappelijk belang en een gezamenlijke ambitie in het behouden van een duurzame, veilige en gezonde fysieke leefomgeving. Door prioriteiten, doelen en werkwijzen met elkaar af te spreken, wordt meerjarig naleving van wet- en regelgeving bevorderd en worden risico's voor de leefomgeving beter beheerst. Met een uniforme manier van taakuitvoering en een gelijke behandeling van ondernemers en inwoners bij de uitvoering van de taken zorgen we voor een gelijk speelveld in het gebied. Met deze strategie leggen de gemeenten, provincie en OD Drenthe hiervoor een basis.

Deze strategie geldt voor de taken die door OD Drenthe worden uitgevoerd voor alle gemeenten en provincie. Het betreft de gemandateerde taken die wettelijk verplicht door de gemeenten en provincie bij OD Drenthe zijn ingebracht én overige milieutaken die alle deelnemers van de omgevingsdienst hebben ingebracht. De strategie heeft dus geen betrekking op taken die één of enkele van de deelnemers bij OD Drenthe heeft belegd, zoals beoordeling van meldingen voor en toezicht op ontbranding van vuurwerk, beoordeling van meldingen en aanvragen bouwen voor locaties onder provinciaal bevoegd gezag en tijdelijke ontheffingen voor opstijgen en landen buiten een vliegveld (TUG). De VTH-taken in het kader van de RIE-4 bedrijven en Seveso-inrichtingen (voorheen BRZO) vallen buiten de scope van deze U&H-strategie. Dit zijn de meest risicovolle bedrijven waarvoor uitsluitend de provincie bevoegd gezag is. Deze taken zijn belegd bij de Omgevingsdienst Groningen (ODG), die hiervoor is uitgerust.²

Binnen Drenthe gelden zodoende meerdere U&H-strategieën; afhankelijk van de VTH-taak (RIE-4/Seveso, overige milieutaken en overige VTH-taken) én het bevoegd gezag is zodoende één van de U&H-strategieën geldend. Daarmee kunnen er geen tegenstrijdigheden op taakniveau zijn.

¹ De al bestaande wettelijke plicht is vanaf 1-1-2024 geregeld in de Omgevingswet. In dat kader wordt de benaming 'Uitvoerings- en Handhavingsstrategie' (U&H-strategie) gebruikt voor de bekende term 'VTH-beleid'. De uitvoeringstaak is vastgelegd in de Omgevingswet (art. 18.18) en bevat in ieder geval het stellen van maatwerkvoorschriften, het verbinden van voorschriften aan een omgevingsvergunning, het beoordelen van en beslissen op een aanvraag om een omgevingsvergunning, actualisering, wijziging, intrekking en revisie en het uitbrengen van advies (art. 16.15 Omgevingswet). De handhavingstaak is geregeld in de Omgevingswet (art. 18.1) en omvat het houden van toezicht op de naleving, het behandelen van klachten over de naleving en het opleggen en ten uitvoer leggen van een bestuurlijke sanctie.

² OD Drenthe adviseert ODG over bodemtaken bij Seveso-inrichtingen in Drenthe.

De strategie is onderdeel van de beleidscyclus (zie ook [paragraaf 2.2](#)) en vormt het raamwerk voor het jaarprogramma van OD Drenthe. In deze strategie zijn de prioriteiten, U&H-doelstellingen en werkwijzen opgenomen voor VTH en de samenwerking met externe partners. Het bevat dus zowel strategische, tactische als operationele elementen.

Bevoegde gezagen hebben een wettelijke verplichting om een uniforme U&H-strategie vast te stellen. Deze bepaling staat in de Omgevingswet in het artikel 13.5, lid 2 van het Omgevingsbesluit.

'De bestuursorganen die deelnemen in een omgevingsdienst stellen gezamenlijk een uniforme uitvoerings- en handavingsstrategie vast voor de werkzaamheden, bedoeld in artikel 13.12, eerste lid.' Artikel 13.12 lid 1 beschrijft de basistaken.³

In artikel 13 van het Omgevingsbesluit zijn ook diverse overige eisen opgenomen waaraan de U&H-strategie dient te voldoen. Zie hiervoor ook [paragraaf 2.3](#) van voorliggend document.

De Drentse gemeenten en de provincie Drenthe moeten dus voor het werkgebied van OD Drenthe overeenstemming bereiken op het vlak van uitvoering en handhaving van in ieder geval de basistaken. Doordat ook overige milieutaken door alle gemeenten en de provincie bij OD Drenthe zijn belegd, heeft voorliggende U&H-strategie ook betrekking op deze taken.

De samenleving mag van de overheid een professionele kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken verwachten. Binnen het VTH-stelsel blijven provincies en gemeenten verantwoordelijk voor de VTH-milieutaken. Zij zijn de bevoegde gezagen. OD Drenthe is belast met de uitvoering van de VTH-taken milieu.

1.2 Totstandkoming, positionering en status U&H-strategie

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

Vóórdat colleges van Burgemeester en Wethouders (B&W) en Gedeputeerde Staten (GS) de U&H-strategie vaststellen, is deze U&H-strategie ter consultatie voorgelegd aan het Openbaar Ministerie (OM). De basis voor het document lag in de U&H-strategie 2022-2026. Dit document werd het fase 1 document genoemd. Voorliggende actualisatie en nadere uitwerking vervangt het fase 1 document. Uitwerking heeft met name plaatsgevonden van doelstellingen, ambities van gemeenten en provincie en specifieke uitgangspunten voor de uitvoering en handhaving van locaties met milieuactiviteiten, zorgwekkende stoffen, bodem en energie.

De U&H-strategie blijft in ontwikkeling. Daarbij wordt zoveel mogelijk aangesloten bij lopende opgaven. Deze U&H-strategie geeft aan welke uniforme doelen Drentse gemeenten en de provincie Drenthe stellen bij de uitvoering en handhaving en welke strategieën OD Drenthe gebruikt om de doelen te bereiken. De doelen zijn benoemd voor de grootste milieurisico's; door op deze doelen te sturen, trachten we de impact op het milieu beheersbaar houden.

De U&H-strategie is uniform voor de milieutaken die de deelnemers gezamenlijk hebben ingebracht bij OD Drenthe. Dit betekent dat de gemeenten en provincie eigen strategieën moeten vaststellen voor de taken die niet aan OD Drenthe zijn overgedragen of die door één of enkele gemeenten/provincie aan OD Drenthe zijn overgedragen. Het staat de gemeenten en provincie vrij om de uniforme strategieën ook van toepassing te verklaren op haar eigen taken.

De U&H-strategie heeft een looptijd van vier jaar. Na drie jaar vindt een evaluatie plaats.

³ De basistaken zijn de milieutaken van gemeenten en provincie die zij verplicht moeten onderbrengen bij een omgevingsdienst.

In deze strategie beschrijven de deelnemers de kaders die ze aan OD Drenthe meegeven: de doelen die gerealiseerd dienen te worden met de inzet van de VTH-taken én de wijze waarop de uitvoering van VTH-taken plaatsvindt. Strategie is geen wet. Er kan door de OD beargumenteerd én in overleg met de betrokken deelnemer(s) van keuzes in de U&H-strategie worden afgeweken.

In [bijlage 4](#) is de relatie tussen de U&H-strategie en overige (beleids)documenten voor de VTH-taken beschreven. Bij ieder van de gerelateerde documenten is benoemd hoe ze op de strategie aansluiten.

1.3 Budgetneutraliteit als uitgangspunt

Bij de totstandkoming van de U&H-strategie hebben de gemeenten en provincie als uitgangspunt gesteld dat wijzigingen in de strategie niet dienen te leiden tot verhoging of verlaging van de kosten. Daarbij wordt als referentiejaar de begroting 2025 gehanteerd. Bij het opstellen van de U&H-strategie is daarom als financieel kader aangehouden dat er, uitsluitend als gevolg van de inhoudelijke keuzes in dit meerjarenbeleidsplan, per saldo geen financiële effecten zijn voor de regio als geheel. Gezien het uitgangspunt van een 'budgetneutrale benadering' vindt vernieuwing van strategie derhalve plaats door inhoudelijke keuzes.

De feitelijke doorvertaling van de strategie naar de benodigde uren vindt nog plaats in het jaarprogramma. Vooruitlopend daarop is het uitgangspunt dat de gevraagde extra inzet voor werkzaamheden van OD Drenthe in balans is met de beperktere inzet voor andere werkzaamheden. In onderstaande tabel zijn deze verschuivingen in beeld gebracht.

Verwachte extra inzet door U&H-strategie	Verwachte afname van inzet door U&H-strategie
• Meer betrokkenheid bij vooroverleg en voorlichting bij meldingen en aanvragen voor nieuw gemelde of vergunde activiteiten. • Meer aandacht bij de inhoudelijke beoordeling van meldingen en (vergunning)aanvragen van vergunningverleners en specialisten bij activiteiten met een hoog milieurisico. • Meer intrekkingen van niet-gebruikte vergunningen. • Meer controles en intensievere betrokkenheid van specialisten bij toezicht op activiteiten (locaties met milieuactiviteiten, zorgwekkende stoffen, bodem en energie) met een hoog milieurisico. • Constatering van meer en ernstigere overtredingen en daardoor meer intensieve handhavingszaken door het toezicht gericht op risicovolle situaties in te richten. • Meer beoordelingen van bodemonderzoeken bij ruimtelijke ontwikkelingen. • Meer informatiegestuurd werken/gebruik van data-analyses voor opsporing overtredingssituaties. • Meer preventief toezicht in het vrije veld en gevelcontroles naar illegale (locaties met milieuactiviteiten, zorgwekkende stoffen en bodem) activiteiten.	• Minder constatering van overtredingen en minder intensieve handhavingszaken bij controles van meldingen en aanvragen bij nieuw gemelde of verunde activiteiten. • Minder aandacht bij de inhoudelijke beoordeling van meldingen en (vergunning)aanvragen van vergunningverleners en specialisten bij activiteiten met een laag milieurisico. • Minder controles en beperktere betrokkenheid van specialisten bij toezicht op activiteiten (locaties met milieuactiviteiten, zorgwekkende stoffen, bodem en energie) met een laag milieurisico en/of bij activiteiten bij goede nalevers. • Minder inzet voor klachten over milieubelastende activiteiten door particulieren én niet urgente milieuklachten (klachten zonder acuut gevaar).

Figuur 1. Voornaamste wijzigingen in verwachte inzet als gevolg van voorliggende U&H-strategie. Verschuivingen van inzet door bijv. wetswijziging of economische ontwikkelingen zijn hierbij buiten beschouwing gelaten.

1.4 Leeswijzer

[Hoofdstuk 2](#) behandelt het wettelijk kader en benoemt de bestuurlijke uitgangspunten bij de uitvoering van de VTH-taken. Daarbij staat centraal wat we willen bereiken: **met een gelijkblijvende inzet aan middelen een hoger milieurendement realiseren**. In de hoofdstukken 3 t/m 6 worden de hoofdthema's verdiept: [locaties met milieuactiviteiten](#) (voorheen inrichtingen), [zorgwekkende stoffen](#), [bodem](#) en [energie](#). Van ieder hoofdthema worden de context en risico's beschreven en doelstellingen benoemd.

In [hoofdstuk 7](#) wordt aandacht besteed aan organisatorische aspecten als kwaliteitsborging, monitoring en rapportering. De bijlagen bevatten de details met meer tactische uitwerking: de gevolgen van de U&H-strategie voor de uitvoering van de VTH-taken. In [bijlage 1](#) zijn uitwerkingen opgenomen die over de hele breedte gelden voor alle taken van OD Drenthe en in [bijlage 2](#) de specifieke uitwerkingen per hoofdthema. [Bijlage 3](#) bevat een samenvattende tabel met concretisering van de doelstellingen om de voortgang te kunnen meten. In [bijlage 4](#) is de relatie gelegd tussen de U&H-strategie en overige (beleids)documenten die betrekking hebben op de VTH-taakuitvoering.

2. Wettelijk kader en bestuurlijke uitgangspunten

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

2.1 Het werkgebied van de OD

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



Figuur 2. Overzicht van het werkgebied van OD Drenthe

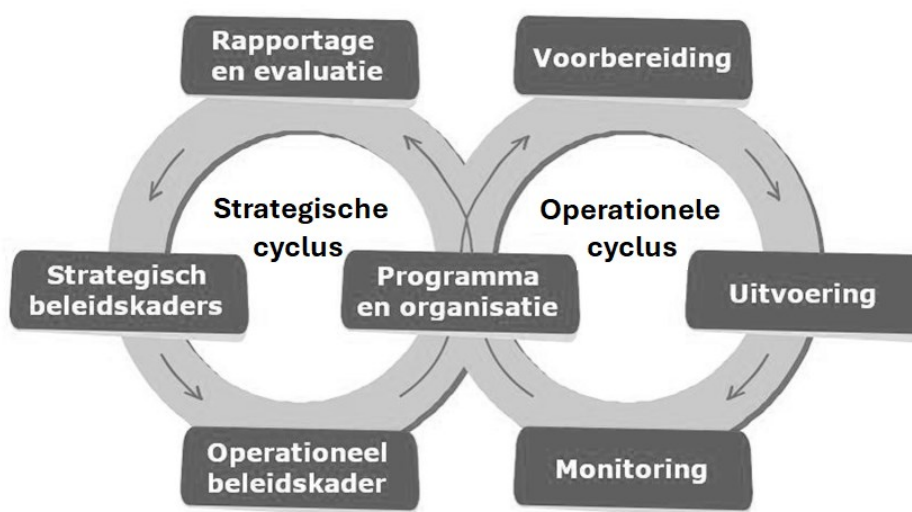
Het landschap en de rijke geschiedenis van Drenthe wordt door veel mensen enorm gewaardeerd. De natuur, leefbaarheid, omgevingswaarden en schoonheid van de omgeving maken de provincie volgens velen uniek.

Naast rust zijn er in Drenthe ook een aantal bijzondere, landelijk bekende bedrijven te vinden zoals Astron in Dwingeloo, Wildlands Adventure Zoo in Emmen en het TT-Circuit in Assen. Binnen de bedrijven is de agrarische sector het sterkst vertegenwoordigd, gevolgd door de recreatieve sector. Zware industrie bevindt zich onder andere op het Getec Park in Emmen.

2.2 Wettelijk kader

De Omgevingswet vraagt van de overheid een integrale benadering van VTH-taken binnen de fysieke leefomgeving. Het transparant formuleren en uitvoeren van een U&H-strategie is in relatie tot de gemeenschappelijke doelstellingen een belangrijke opgave. Landelijk zijn hiervoor kwaliteitscriteria ontwikkeld voor VTH. Met deze kwaliteitscriteria wordt de kwaliteit van de processen, de uitvoeringsorganisaties (gemeenten, provincies, omgevingsdiensten) en haar medewerkers geborgd. Hiermee wordt een gelijk speelveld bewerkstelligd.

De kwaliteitscriteria zijn leidend voor de U&H-strategie. Ze beschrijven onder meer de eisen die gesteld worden aan de sluitende beleidscyclus. Deze beleidscyclus staat bekend als de 'BIG 8'-cyclus. Aan de hand van de 'BIG 8' zijn de volgende zeven stappen in het beleidsproces te onderscheiden:



Figuur 3. BIG 8-cyclus

Voorliggende U&H-strategie heeft betrekking op de linker cirkel en is richtinggevend voor de operationele cyclus (rechter cirkel).

Elke gemeente en provincie is verplicht om een of meerdere documenten vast te stellen waarin gemotiveerd wordt welke doelen de omgevingsdienst moet behalen bij de uitvoering en handhaving en welke activiteiten door de omgevingsdienst daartoe uitgevoerd dienen te worden.

Dit gebeurt in de volgende documenten :

1. *Verordening uitvoering en handhaving Omgevingsrecht*: door alle gemeenteraden en provinciale staten zijn hierin de kaders opgenomen waarbinnen de VTH-taken uitgevoerd dienen te worden. De verordeningen zijn uniform voor de taken die alle gemeenten en de provincie door OD Drenthe laten uitvoeren. Zo worden onderwerpen benoemd waarover het college doelstellingen dient te formuleren en is aangegeven dat voldaan moet worden aan kwaliteitscriteria voor VTH.

2. U&H-strategie: hierin zijn de bestuurlijke uitgangspunten en doelstellingen opgenomen (wat bereikt moet worden, dus het strategisch beleidskader) en de strategieën uitgewerkt (hoe dit bereikt moet worden, dus het operationeel beleidskader). Deze strategieën bestaan uit een aantal componenten: preventie, vergunningverlening (incl. advisering), toezicht, sanctioneren en gedogen. Zij vormen de uitwerking van de werkwijze en intensiteit van de werkzaamheden door OD Drenthe.
3. Jaarprogramma: een uitwerking van de U&H-strategie vindt in een jaarprogramma plaats. Dit gebeurt bij voorkeur meerjarig voor meer stabiliteit in de uitvoering en beperking van de administratieve lasten bij totstandkoming en besluitvorming. In dit jaarprogramma wordt benoemd welke VTH-instrumenten OD Drenthe concreet gaat inzetten en wat, binnen de begroting, de formatieve en financiële gevolgen zijn. Eventuele aanscherping van doelstellingen uit voorliggende U&H-strategie kan ook in dit jaarprogramma plaatsvinden.
4. Jaarverslag: hierin wordt jaarlijks verantwoording over de realisatie van de activiteiten afgelegd en wordt gerapporteerd over het (al dan niet) bereiken van de U&H-doelstellingen.

Naast bovenstaande documenten zijn de gemeentelijke omgevingsplannen, provinciale omgevingsverordening en (milieu)beleidsdocumenten van groot belang. In deze documenten zijn de regels en normen voor onder meer de milieuthema's opgenomen. Denk daarbij aan het maximaal toegestane geluidsniveau en de kwaliteit van bodem én lucht die acceptabel is. De bevoegde gezagen hebben een eigen bevoegdheid en verantwoordelijkheid om deze regels en normen vast te leggen; regels en normen verschillen inhoudelijk en zijn soms wel en soms niet door individuele bevoegde gezagen vastgelegd.

2.3 Ontwikkelingen

Diverse ontwikkelingen hebben gevolgen voor de VTH-taken. Er is een toenemende aandacht voor milieuthema's zoals de stikstofproblematiek, milieucriminaliteit en drugsafval, indirecte lozingen, Zeer Zorgwekkende Stoffen, klimaatadaptatie, energietransitie en circulaire economie. Daarnaast is de maatschappij aan verandering onderhevig; onze inwoners verwachten steeds meer transparantie in besluitvorming, én voelen zich steeds meer betrokken bij de omgeving en nemen een actieve houding aan. De grootste ontwikkeling met invloed op het werk van OD Drenthe is de in 2024 in werking getreden Omgevingswet. Het gaat voor deze U&H-strategie te ver om ieder van deze ontwikkelingen en de impact op de VTH-taken te beschrijven.

Omgevingswet

Onder de Omgevingswet zijn de wet- en regelgeving en beleidskaders voor milieu ondergebracht in diverse nieuwe instrumenten. Thematische wetgeving op het gebied van bijvoorbeeld bodem, geluid en lucht is in de Omgevingswet gebundeld en gewijzigd. De provincie Drenthe heeft een Omgevingsvisie en omgevingsverordening en de gemeenten een Omgevingsvisie en omgevingsplan. Onderdelen van het milieubeleid kunnen in specifieke omgevingsprogramma's worden uitgewerkt. In deze documenten bepalen de provincie en gemeenten de regels en de normen waaraan de activiteiten op hun grondgebied dienen te voldoen. Deze vormen dus het toetsingskader. Voorliggende U&H-strategie bevat geen (inhoudelijke) toetsingskaders. De strategie heeft betrekking op de wijze en intensiteit waarmee de toetsingskaders bij de beoordeling van adviesverzoeken, aanvragen en meldingen én in het toezicht worden meegenomen.

Voor een efficiënte taakuitvoering is OD Drenthe gebaat bij uniformiteit van regels en normen. Een belangrijk deel van de decentrale regels en normen wordt gesteld in het omgevingsplan en onderliggende omgevingsprogramma's. Beide vormen een belangrijk toetsingskader voor OD Drenthe. Door OD Drenthe en deelnemers wordt gewerkt aan een blauwdruk voor de regels ten aanzien van milieu in het omgevingsplan. Met deze blauwdruk wordt getracht de kwaliteit van de lokale leefomgeving in stand te houden en waar mogelijk te verbeteren. Door in het omgevingsplan of -programma normen op te nemen, hoeven deze niet bij ieder besluit op een aanvraag gespecificeerd en onderbouwd te worden.

Als gevolg van het overgangsrecht blijft in een aantal situaties de oude wetgeving en beleid voorlopig gelden. Dit betreft onder meer de Wet bodembescherming en bodembeleidsdocumenten voor situaties die in de Aanvullingswet bodem zijn benoemd. Maar ook de huidige hoofdelementen van het gemeentelijk beleid blijven van kracht. Hierbij moet gedacht worden aan een milieubeleidsplan, een verkeers- en vervoersplan en de gemeentelijke structuurvisie. De doelstellingen die hierin opgenomen staan, verschillen per bevoegd gezag. Er worden ook andere instrumenten ingezet (dan VTH) om deze doelstellingen te realiseren. Met de U&H-strategie wordt voor de taken die OD Drenthe uitvoert getracht zo veel mogelijk aan te sluiten bij deze beleidsdoelen.

De Omgevingswet bevat een voorzorgsbeginsel en een algemene en specifieke zorgplicht. Dit houdt in dat overheden, bedrijven én burgers verantwoordelijk zijn voor een veilige en gezonde leefomgeving. En dus niet alleen de overheid. Deze algemene zorgplicht is vooral een vangnet voor het geval er geen specifieke decentrale of rijksregels zijn. De komende periode moet duidelijk maken hoe invulling kan worden gegeven aan de zorgplicht.

Uitgangspunten van de Omgevingswet zijn minder regels en meer ruimte voor initiatieven in het fysieke domein, vertrouwen (maar waar nodig ook doeltreffend en harder optreden), meer eigen verantwoordelijkheid met zorgplicht en een evenwichtige ontwikkeling van de ruimtelijke omgeving. Daarin moet meer opgavegericht gewerkt gaan worden: afwegingen zijn per situatie nodig van ruimtelijke en bedrijfsontwikkelingen in relatie tot de feitelijk lokale omgevings- en levenskwaliteit.

De impact van de Omgevingswet op OD Drenthe is groot. In een impactanalyse zijn eind 2023 de onderwerpen benoemd die de grootste impact hebben. Op basis daarvan heeft het AB van OD Drenthe tijdelijke uitvoeringskeuzes gemaakt; daar waar krapte in de uitvoeringscapaciteit ontstaat wordt sindsdien met een prioriteitsvolgorde gewerkt. Deze prioriteiten zijn daarbij grotendeels gebaseerd op een inschatting van de risico's. De eerste ervaringen daarmee zijn gebruikt om in voorliggende U&H-strategie keuzes voor de komende periode te maken. Het monitoren en indien nodig bijstellen hiervan blijft nodig, met name door de nog maar beperkte periode dat de Omgevingswet wordt uitgevoerd.

2.4 Bestuurlijke uitgangspunten

Deze paragraaf benoemt de bestuurlijke uitgangspunten die gehanteerd worden bij de VTH-taken. De colleges van gemeenten en de provincie hebben onderstaande uitgangspunten ook een plek gegeven in hun Omgevingsvisie, college-akkoorden en/of U&H-strategieën voor de VTH-taken die binnen de eigen organisatie worden uitgevoerd. Met voorliggende U&H-strategie wordt daar zoveel mogelijk op aangesloten om de belangen van de inwoners, natuur en milieu te behartigen.

Afstemmen op bestuurlijke ambities

In omgevingsvisies en milieubeleid van de deelnemers zijn diverse bestuurlijke uitgangspunten benoemd. De inzet van het VTH-instrumentarium levert een bijdrage aan inhoudelijke prioriteiten in het gemeentelijke en het provinciale beleid. Uit een analyse van de huidige beleidskaders van de deelnemers komen de volgende inhoudelijke prioriteiten voor de taken van OD Drenthe, die door een groot deel (en soms door alle) van de colleges van B&W en GS in hun beleid zijn opgenomen:

- Een veilige fysieke leefomgeving waarin de risico's en mate van hinder op een aanvaardbaar niveau liggen;
- Bedrijven opereren veilig, duurzaam en schoon;
- Energietransitie wordt ondersteund. De ambities uit de Regionale Energiestrategie (RES) worden gerealiseerd. Bijzondere aandacht is er voor inzet van duurzame warmte;
- Verbetering van de luchtkwaliteit (Schone Lucht Akkoord) door het nemen van bronmaatregelen, zodat emissies van fijnstof, ammoniak en stikstofoxiden permanent afnemen;
- Uitstoot van stikstof, fosfaat en overige stoffen die schadelijk zijn voor kwetsbare natuurgebieden neemt af;
- Nieuwe verontreiniging van bodem en grondwater wordt zoveel mogelijk voorkomen, ontstane verontreinigingen in de bodem worden zoveel mogelijk ongedaan gemaakt; kwaliteit van bodem en water verslechtert niet;
- Sloop- en opruimwerkzaamheden van asbest vinden veilig plaats;
- Voormalige en nog in gebruik zijnde stortplaatsen worden goed beheerd, zodat geen nadelige gevolgen voor de omgeving ontstaan;
- Ondermijnende activiteiten zijn zoveel mogelijk in beeld en worden voorkomen.

Deze inhoudelijke prioriteiten krijgen in de voorliggende U&H-strategie bijzondere aandacht. Dit kan door prioriteiten en U&H-doelstellingen hierop te baseren of deze bij de werkwijzen (strategie) te verdiepen.

Preventief werken

De werkwijze van OD Drenthe is bij voorkeur preventief. Deze werkwijze is gericht op het voorkomen van klachten, onvolledige aanvragen en overtreding van regels door onwetendheid. Door te investeren in het vroegtijdig signaleren van mogelijke knelpunten, kan een intensieve inzet in toezicht- en handhavingstrajecten vaak worden voorkomen. Er is dan sprake van spontane naleving. Bij vooroverleggen over initiatieven voor milieubelastende activiteiten staat OD Drenthe tezamen met het bevoegd gezag de initiatiefnemer ter zijde. OD Drenthe is een deskundige gesprekspartner.

OD Drenthe zet het VTH-instrumentarium zo gericht mogelijk in om te komen tot goed naleefgedrag. Bij de aanpak van sommige risico's heeft voorlichting en gedragsbeïnvloeding meer effect dan toezicht en sanctioneren. Tevens kunnen hiermee kostbare en bestuurlijk ongewenste handhavingstrajecten worden voorkomen. Daarnaast gaat van herkenbaarheid en zichtbaarheid in het veld, bijvoorbeeld door geregeld op risicovolle locaties aanwezig te zijn, ook een preventieve werking uit ('activiteiten worden gezien'). Door voortdurend te blijven evalueren met welke instrumenten het grootste effect kan worden gerealiseerd en werkwijzen daarop aan te passen, kan zo efficiënt mogelijk resultaat worden behaald.

De [preventiestrategie](#) is uitgewerkt in [bijlage 1](#) en geldt voor alle taken die OD Drenthe uitvoert. Bij de specifieke strategieën voor locaties met milieuactiviteiten, zorgwekkende stoffen en bodem wordt vooral ingezet op gedragsbeïnvloeding door meer aandacht te hebben bij het toezicht voor doelgroepen met slecht naleefgedrag.

Risicogericht werken breed in de organisatie

OD Drenthe richt zich bij het uitvoeren van de taken op de grootste milieurisico's. Dit betekent dat de activiteiten met de grootste milieurisico's bij niet naleving de meeste aandacht krijgen. Door middel van steekproeven worden ook minder risicovolle activiteiten geselecteerd, zodat ook daar mogelijke ontwikkelingen en risico's in beeld komen en/of bevestigd blijft dat risico's beperkt zijn.

Om die risico's te kunnen inschatten worden jaarlijks risicoanalyses uitgevoerd. Op basis van de risico's wordt bepaald hoe diepgaand de inhoudelijke beoordeling van meldingen en (vergunning)aanvragen dient plaats te vinden door de vergunningverlener/specialisten en welke vorm van toezicht hier het beste bij past.⁴ Deze benadering stelt OD Drenthe met haar deelnemers in staat om onderbouwde keuzes te maken in het uitvoeringsniveau. In 2019 is gestart met het Risico Gericht Toezicht (RGT). De RGT-methodiek wordt met voorliggende U&H-strategie verder verfijnd en breder toegepast. Resultaten van het RGT worden met voorliggende strategie ook gebruikt voor het bepalen van de inzet van specialisten. Door het Interbestuurlijk programma (IBP) Versterking VTH is het risicomodel van Omgevingsdienst de Vallei (OddV) als landelijk goed voorbeeld benoemd. Bij de doorontwikkeling van de RGT-methodiek maakt OD Drenthe zoveel mogelijk gebruik van het risicomodel dat landelijk ontwikkeld wordt.

Daarnaast wordt ook bij de beoordeling van adviesverzoeken, (vergunning)aanvragen, meldingen en milieuklachten risicogericht gewerkt. Hiervoor wordt door OD Drenthe nog gezocht naar een passend model, waarmee bij voorkeur zoveel mogelijk wordt aangesloten bij landelijke standaarden en de RGT-methodiek. Zo worden ook de specialisten intensiever betrokken bij die vergunning-, melding- en toezichtdossiers waar het milieurisico op hun specialisme het grootst is. Ook bij zorgwekkende stoffen en bodem is in voorliggende strategie (zie [bijlage 2](#)) het risicogericht werken verder doorgevoerd.

Door te investeren in risicogericht werken wordt een betere informatiepositie opgebouwd. De beschikbare capaciteit en middelen worden optimaal benut. Kortom, er wordt gedaan wat nodig en mogelijk is binnen de beschikbaar gestelde middelen.

Ook bij het opvoeren van gegevens in registraties werkt OD Drenthe risicogericht. Verplichte gegevens worden binnen de wettelijke termijnen geregistreerd. De niet verplichte gegevens van activiteiten met de hoogste risico's worden als eerste gevuld. Gegevens van activiteiten met een laag risico worden alleen gevuld als mutaties in het dossier plaatsvinden, bijvoorbeeld bij ontvangst van een aanvraag of melding of toezicht op locatie.

Informatiegestuurd werken

Binnen OD Drenthe worden al enkele jaren stappen gezet in het informatiegestuurd werken. Informatiegestuurd werken is een continu proces waarmee op gerichte wijze ruwe data wordt verzameld, geregistreerd en geanalyseerd. De daaruit verkregen informatie en kennis wordt in besluitvormingsprocessen toegepast om de prestaties van de organisatie te verbeteren. Dit geldt zowel voor individuele dossiers als de monitoring en bijsturing van beleid en uitvoering.

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

⁴ Zie voor de toezichtvormen de toezichtstrategie in bijlage 1.

Verder ondersteunt deze werkwijze ook het uitvoeren van de VTH-taken onder de Omgevingswet.

Naast de informatie uit databases blijft de expertise en kennis van medewerkers en externe bronnen noodzakelijk om tot de juiste inzichten en keuzes te komen. De OD is een waardevolle kennispartner. De komende jaren ontwikkelt de OD de informatievoorziening (van interne en externe bronnen) verder om sturingsinformatie op inhoudelijk, financieel en procesmatig niveau te kunnen opleveren. Dit draagt bij aan een beter beeld van de risico's en problematiek. Zo is bekend dat de modellen en berekeningen voor luchtkwaliteit in de provincie een onvolledig beeld geven, omdat diverse activiteiten niet geregistreerd worden. Het bepalen van de beleidskeuzen en daarmee het ingrijpen op basis van monitoringsresultaten is pas mogelijk als we een kwalitatief goed beeld van de problematiek hebben.

Door het samenbrengen van verschillende data, zoals financiën, prognose, realisatie en milieu-informatie kunnen werkzaamheden effectiever en efficiënter worden gepland en uitgevoerd. Ook kunnen opdrachtgevers als input voor het omgevingsplan of toepasbare regels gebruik maken van analyses van milieudata.

Door innovaties en het slim inzetten van nieuwe technologieën kan de OD enerzijds haar effectiviteit en efficiency verbeteren. Digitaal werken wordt steeds belangrijker: digitaal dossieropbouw, digitale uitwisseling van dossiers, archivering en thuiswerken. Dit zorgt anderzijds voor kwetsbaarheid en afhankelijkheid van systemen. De continuïteit van veel systemen is niet altijd vanzelfsprekend. Nieuwe apparaten worden gekoppeld aan een systeem, waarbij vervolgens verschillende systemen worden gekoppeld om data te verzamelen en te gebruiken. Deze ontwikkelingen kunnen onze veiligheid vergroten, maar leiden ook tot nieuwe uitdagingen zoals lekken van privacygevoelige gegevens en toegankelijkheid van informatie over risicovolle locaties voor kwaadwillenden.

Ketentoezicht toepassen als instrument

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

Eigen verantwoordelijkheid stimuleren

Het nemen van verantwoordelijkheid kan schade aan milieu en overlast in de omgeving voorkomen. De komende jaren stimuleren OD Drenthe, provincie en gemeenten het nemen van de eigen verantwoordelijkheid door inwoners en bedrijven. Dit gebeurt onder andere door het geven van goede en passende voorlichting (gedragsbeïnvloeding) en het toepassen van zorgplicht bij inzet van handhaving als hiervoor wettelijke mogelijkheden zijn. Door bedrijven te stimuleren het goede gesprek te voeren met hun omgeving (participatie) kunnen milieuklachten en handhavingen voorkomen worden. Het stimuleren van het oppakken van de eigen verantwoordelijkheid is ook terug te vinden in de [preventiestrategie](#) (zie [bijlage 1](#)).

Ondermijning aanpakken

Inwoners of bedrijven mogen een vergunning of toestemming niet gebruiken om activiteiten uit te voeren met geld dat is verdiend via misdrijven. Ook mag een vergunning niet (mede) worden gebruikt voor het plegen van misdrijven. De gemeenten en provincie toetsen daarom de integriteit van aanvragers. Als hier onaanvaardbare risico's uit voortkomen, worden bevoegdheden ingezet op grond van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob). Indien een negatief Bibob-advies wordt afgegeven, wordt door het bevoegd gezag in overleg met OD Drenthe een besluit genomen om met aanvullende voorschriften de vergunning alsnog te verlenen, de vergunning te weigeren en/of reeds verleende vergunningen in te trekken.

Instrumenten van preventie, toezicht en sanctie worden actief ingezet om ondermijnende activiteiten te voorkomen of te stoppen. De 'kans op ondermijnende activiteiten' is een van de risicovariabelen bij het risicogericht werken. Activiteiten die vallen onder ondermijning laten we niet toe. Ondermijning wordt tegengegaan door goed samen te werken bij de uitvoering van de VTH-taken, onder meer met het OM, andere overheden en ketenpartners. Er wordt samen gewerkt, gezamenlijke prioriteiten gesteld en onderling informatie uitgewisseld.

OD Drenthe is een erkende partner in de Drentse Aanpak Ondermijning (DAO). In de DAO zijn werkgroepen geformeerd die gezamenlijk door alle Drentse gemeenten, waterschap en provincie tot een uniforme aanpak van Ondermijning moet leiden. OD Drenthe neemt op verzoek deel aan diverse projecten in het kader van de Drentse aanpak ondermijning.

Ten aanzien van milieubelastende activiteiten beschikt OD Drenthe immers over veel ogen en oren in het veld en veel informatie in de registratiesystemen. Signalen van ondermijning die de medewerkers van OD Drenthe opvangen worden bespreekbaar gemaakt met de bevoegde gezagen in onder meer veiligheidsoverleggen. Dit kan leiden tot nieuwe projecten ter voorkoming van ondermijning. Binnen OD Drenthe wordt tevens gewerkt aan een weerbare organisatie. Naast het signaleren van ondermijnende activiteiten, wordt daarbij door OD Drenthe via onder meer een integriteitsverklaring en trainingen ingezet op bewustwording van ondermijning.

3. Locaties met milieuactiviteiten

Dit hoofdstuk bevat de ambities van de gemeenten en provincie voor de U&H-doelstellingen ten aanzien van locaties met milieuactiviteiten (3.3). Om hiertoe te komen wordt in de omgevingsanalyse (3.1) inzicht gegeven in het werkveld en bij de risico's (3.2) verdiept in de problemen en risico's die binnen het werkveld worden geconstateerd.

In de Omgevingswet is het begrip 'inrichting' nagenoeg komen te vervallen.⁵ In deze U&H-strategie wordt hiervoor de term locaties met milieuactiviteiten gehanteerd. Het merendeel van de werkzaamheden van OD Drenthe richt zich op deze locaties. Het zijn de locaties waar één of meerdere milieubelastende activiteiten plaatsvinden. Daarbij wordt in [hoofdstuk 4](#) aan de locaties waarbij activiteiten met zorgwekkende stoffen plaatsvinden aandacht besteed, locaties met alleen bodemactiviteiten in [hoofdstuk 5](#) en locaties die alleen voor energiebesparing milieurelevant zijn in [hoofdstuk 6](#). In voorliggend hoofdstuk wordt aandacht besteed aan overige milieubelastende activiteiten.

3.1 Omgevingsanalyse

In de provincie Drenthe zijn 12.595 locaties met milieuactiviteiten (peildatum 1-1-2024) bekend met één of meerdere vergunningplichtige of meldingsplichtige activiteiten. Hiervoor beoordeelt OD Drenthe (vergunning) aanvragen en meldingen in het kader van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal). Voor de locaties met milieuactiviteiten voert OD Drenthe het toezicht en de handhaving uit. Dit zijn deels locaties die vallen onder de basistaken en deels locaties die aanvullend zijn ondergebracht bij OD Drenthe (plustaken).

In het locatiebestand van OD Drenthe wordt onderscheid gemaakt in de volgende typen locaties:

- locaties met een of meerdere activiteiten die vergunningplichtig zijn
- overige locaties met een of meerdere activiteiten die meldingsplichtig zijn

Deze bedrijven zijn op basis van SBI-codering⁶ ingedeeld in 3 branchegroepen. OD Drenthe maakt onderscheid in de branchegroepen:

- Afval & Industrie (12% van locaties);
- Agrarisch (28% van locaties);
- Gebouwen en MKB (60% van locaties).

3.2 Risico's

In deze paragraaf worden de voornaamste risico's van locaties met milieuactiviteiten beschreven.

De intensiteit van het beoordelen van meldingen en besluiten op vergunningaanvragen, evenals het toezicht op milieubelastende activiteiten is beperkt bij wet vastgelegd. Zo is in het Omgevingsbesluit een plicht opgenomen om regelmatig te bepalen of milieuvoorschriften in de vergunning nog toereikend zijn (actualiseringsplicht). In dit besluit is verder vastgelegd dat elke locatie met een IPPC-installatie met grote milieurisico's minimaal 1x per jaar een controlebezoek krijgt én elke locatie met een IPPC-installatie met beperkte milieurisico's minimaal 1x per 3 jaar een controlebezoek krijgt.

⁵ De Omgevingswet bevat alleen nog één milieubelastende activiteit die Seveso-inrichtingen wordt genoemd. Dit betreft de locaties die voorheen onder het Besluit risico's zware ongevallen 2015 (BRZO) vielen.

⁶ Een indeling conform de Standaard Bedrijfsindeling (SBI).

Een gevolg van een dergelijk minimaal uitvoeringsniveau is dat veel locaties dan niet of niet tijdig bezocht worden en daardoor na verloop van tijd niet over de juiste melding/vergunning voor uitvoering van hun activiteiten beschikken. Grote risico's blijven buiten beeld als activiteiten niet bekend zijn omdat er onterecht geen melding of vergunningaanvraag is ingediend. Controles zijn belangrijke momenten om te constateren dat de melding/vergunning niet meer actueel is.

Daarnaast is (de dreiging van) een controle en eventueel daaropvolgende sanctie een belangrijke drijfveer om de melding/vergunning situatie op orde te hebben. Een actueel locatiebestand draagt bij aan het verlagen van de milieudruk en verbeteren van naleefgedrag. Een actuele melding/vergunning is ook beter te controleren en handhaven. En met een actuele melding/vergunning kunnen de gemeentelijke en provinciale beleidsambities (bijv. energiebesparing en reductie van afvalstoffen) beter worden gerealiseerd.

Door een laag toezichtniveau op locaties waar milieubelastende activiteiten plaatsvinden, wordt de kans op en het effect van onomkeerbare situaties groter. Er ontstaat langer hinder voor de omgeving, onveilige situaties voor omwonenden, verontreiniging van lucht, water en bodem met gevolgen voor gezondheid en aantasting van natuurwaarden. Door beperkt toezicht is er tevens geen gelijk speelveld tussen bedrijven, is de kans op bezwaar- en beroepsprocedures bij nieuwe aanvragen groter doordat overlastsituaties lang duren én wordt minder actief gestuurd op het realiseren van beleidsambities ten aanzien van bijvoorbeeld energiebesparing, inzet van duurzame energie en reductie van afvalstoffen.

OD Drenthe werkt sinds 2020 met een model voor risicogericht toezicht (RGT) voor het inplannen (selecteren) van de reguliere controles op locaties met milieuactiviteiten. Het doel van het model is om de risico's op onomkeerbare situaties te beperken tot het minimum. De risico-inschatting is gebaseerd op SBI-niveau.⁷ Om te komen tot een risico-inschatting is een beoordelingsmodel opgesteld: de Drentse risicomatrix. In deze matrix worden de risico's per SBI-codes gescoord, waarbij geen onderscheid wordt gemaakt in locaties met een vergunning, melding of meldingsvrije locaties. De score vindt plaats op basis van statische en dynamische variabelen.

Statische variabelen: op basis van een inschatting van medewerkers van OD Drenthe, gemeenten en provincie zijn de risico's ingeschat ten aanzien van:

- Milieueffecten; voor 8 milieuthema's is per SBI-code beoordeeld hoe groot de milieueffecten kunnen zijn bij niet naleving van de regels. Daarnaast is per SBI-code bepaald wat de kans is dat niet naleving plaatsvindt.
- Ondermijning; per SBI-code is een inschatting gemaakt van het effect van ondermijning en de kans op het ontstaan van ondermijning.
- Maatschappelijk en bestuurlijke impact: voor ieder van de SBI-codes is de mate van bestuurlijke en/of maatschappelijke impact bepaald én de kans op het ontstaan van een dergelijke impact.

⁷ Het bestand met locaties met een vergunning-, melding- of informatieplicht wordt de komende jaren aangevuld met de milieubelastende activiteiten op de betreffende locaties. Daardoor kan veel specifieker worden bepaald welke activiteiten waar plaatsvinden. Zodra dit bestand voldoende kwaliteit heeft, kunnen ook risico's op activiteitsniveau worden bepaald. Tot die tijd wordt uitgegaan van risico's op SBI-niveau.

Op basis van deze statische variabelen is de top 10 van meest risicovolle SBI-codes (meting 2024):

1. Composteerbedrijven
2. Glasbewerkingsbedrijven
3. Glasfabrieken
4. Kleur- en verfstoffenfabrieken
5. Anorganische chemische grondstoffenfabrieken
6. Afvalverwerkingsbedrijven
7. Vuilstortplaatsen
8. Autosloperijen
9. Overige groothandel in afval en schroot
10. Tapijt-, kokos- en vloermattenfabrieken

Figuur 4. Top 10 van meest risicovolle SBI-codes op basis van statische variabelen (meting 2024), score tussen 1 (laag risico) en 5 (hoog risico).

OD Drenthe hanteert onverkort de Landelijke Handhavingstrategie Omgevingsrecht (LHSO). Bij iedere overtreding wordt een LHSO-score geregistreerd. Deze bestaat conform de interventiematrix uit twee waarden. Zie hiervoor ook de [sanctiestrategie](#) in [bijlage 1](#).

- Het gedrag van de overtreder, uitgedrukt in A (goedwillend), B (neutraal/onverschillig), C (calculerend/opportunistisch) tot D (notoir/crimineel).
- De zwaarte van de overtreding, uitgedrukt in 1 (vrijwel nihil) tot en met 4 (aanzienlijk en/of onomkeerbaar).

Bij de controles die in 2023 werden uitgevoerd bij locaties met milieuactiviteiten in de 10 SBI-codes die het hoogst scoren op de statische variabelen (milieueffecten, ondermijning en maatschappelijk/bestuurlijke impact) was de overtreder in 21% van de gevallen calculerend (C) of bewust en structureel/crimineel (D).⁸ Juist bij deze locaties met milieuactiviteiten is de impact bestuurlijk en op milieu en veiligheid het grootst. Bij bedrijven met deze SBI-codes verwachten we, mede door inzet van OD Drenthe, een verbetering van het gedrag.

Dynamische variabele: op basis van data uit Digitalechecklisten.nl en het zaakstelsel van OD Drenthe wordt jaarlijks per SBI-code een naleefscore berekend.⁹ De top 10 van slechtste nalevers in 2024 is opgenomen in figuur 5 in [bijlage 2](#).

Het **gewogen gemiddelde** van de dynamische variabele (naleefscore) en de statische variabelen bepaalt het risico van ieder van de SBI-codes. Doordat jaarlijks de naleefscore opnieuw berekend wordt, wijzigt per jaar de samenstelling van SBI-codes met de slechtste naleefscore.

⁸ Het betrof in 2023 in totaal 64 controles bij de branches in de Top 10 van meest risicovolle SBI-codes op basis van de statische variabelen. Bij 33 van deze controles werden 1 of meerdere overtredingen geconstateerd. Van deze 33 werd bij 7 controles het gedrag beoordeeld als D. (Bewust en structureel / crimineel) of C. (Calculerend). Het betreft dus 21% van de controles met overtredingen.

⁹ Deze score wordt bepaald door het aantal (vooraankondigingen van) last onder dwangsom, hercontroles en milieuklachten per SBI-code. Daarbij krijgt iedere vooraankondiging/dwangsom 5 punten, iedere hercontrole 2 punten en iedere milieuklacht 0,5 punt. Per SBI-code worden deze punten bij elkaar opgeteld en gedeeld door het totaal aantal zaken bij bedrijven met deze SBI-code. Deze score is vervolgens geschaald (op basis van de hoogste en laagste waardes) op een getal van 1 (goed naleefgedrag) tot 5 (slecht naleefgedrag).

3.3 U&H-doelstelling

Op basis van bovenstaande risico's komen de gemeenten en provincie tot de volgende doelstellingen:

U&H-doelstelling (zie [bijlage 3](#) voor nadere uitwerking)

- 1) De top 10 SBI-codes met slechtste naleefscore in 2024 (zie figuur 5 in [bijlage 2](#)), vertonen in 2029 een naleefscore die gemiddeld gezien tenminste 25% verbeterd is ten opzichte van 2024.
- 2) De top 10 SBI-codes met grootste risico's op milieueffecten, ondermijning en maatschappelijk / bestuurlijke impact (zie figuur 4) vertonen in 2029 een verbeterd gedrag bij overtredingen ten opzichte van 2024.

In de jaarverslagen rapporteert OD Drenthe over de realisatie van de doelstellingen. De strategie voor het uitvoeren van de U&H-taken bij de locaties met milieuactiviteiten is opgenomen in de bijlage. In [bijlage 1](#) zijn de algemene strategieën opgenomen. In [bijlage 2](#) staat de specifieke invulling voor locaties met milieuactiviteiten.

4. Zorgwekkende stoffen

Dit hoofdstuk bevat de ambities van de gemeenten en provincie voor de U&H-doelstellingen ten aanzien van zorgwekkende stoffen (4.3). Om hiertoe te komen wordt in de omgevingsanalyse (4.1) inzicht gegeven in het werkveld en bij de risico's (4.2) verdiept in de problemen en risico's die binnen het werkveld worden geconstateerd.

De ambities ten aanzien van zorgwekkende stoffen in de bodem zijn opgenomen in [hoofdstuk 5](#).

4.1 Omgevingsanalyse

Zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) zijn de gevaarlijkste stoffen voor mens en milieu. Naar schatting circuleren momenteel 350.000 verschillende chemicaliën rond in productieprocessen van bedrijven. Van de verf die de schilder gebruikt tot aan het afval bij afvalverwerkers. En ieder jaar komen daar nieuwe stoffen bij. Het streven is om ZZS uit de leefomgeving te weren.

We hebben een onvolledig beeld van de ZZS emissies in Drenthe en de effecten daarvan op onze leefomgeving. Een aantal ZZS componenten zijn redelijk goed in beeld, zoals koolmonoxide, benzeen en asbest. Overige ZZS componenten worden voornamelijk heel lokaal geëmitteerd, bijvoorbeeld bij specifieke productieprocessen. Landelijk wordt een database voor ZZS opgezet via de verplichte milieujaarverslagen. Over locaties met milieuactiviteiten met verhoogde kans op ZZS komt de komende jaren dus meer informatie beschikbaar. Beleidskeuzen voor de aanpak van ZZS in productieprocessen worden daarmee de komende jaren duidelijk.

ZZS in de bebouwde omgeving, in het bijzonder bij het saneren van asbesthoudend materiaal, wordt al langer door de gezamenlijke overheden aangepakt. De productie en het gebruik van asbest is in Nederland sinds 1994 verboden. Asbest is echter nog in ruime mate aanwezig in daken, vloeren, rioolpijpen of andere plaatsen. Bij het verbouwen en slopen van gebouwen, woningen, machines of schepen kan nog altijd asbest vrijkomen.

Bij werkzaamheden waarbij asbest wordt gesaneerd, geldt een landelijke meldingsplicht. Dit kan gebeuren tijdens sloop, bij het opruimen of wanneer het wordt aangetroffen in de bodem. OD Drenthe handelt meldingen van asbestsloop met meer dan 35 m² asbest af en/of als bedrijven asbest saneren. Sloopmeldingen van particulieren die zelf asbest mogen afvoeren en aanleveren aan de milieustraat worden door de gemeenten afgehandeld. De beoordeling van overige meldingen en het toezicht daarop gebeurt door OD Drenthe. Hieronder valt ook het asbesttoezicht in geval van klachten en asbestincidenten, zoals de verspreiding van restanten asbesthoudend materiaal door brand, stormschade, vandalisme of illegale sloop. De gemeenten beoordelen zelf monumentale (incl. beschermde stads- en dorpsgezichten) en constructieve aspecten van sloopmeldingen, de behandeling van sloopvergunningen én het toezicht op monumentale en constructieve activiteiten. OD Drenthe heeft geen rol bij sloop zonder asbest, behalve als een asbestinventarisatierapport getoetst moet worden.

4.2 Risico's

In deze paragraaf worden de voornaamste risico's van zorgwekkende stoffen beschreven.

ZZS leiden tot grote gezondheidsrisico's, milieurisico's en impact op economie. Veel ZZS kunnen kanker veroorzaken, zoals sommige pesticiden of industriële chemicaliën. Sommige ZZS kunnen schadelijk zijn voor de voortplanting, zoals een verminderde vruchtbaarheid of aangeboren afwijkingen bij nakomelingen. Ook zijn er ZZS die hormonale systeem verstoren, wat leidt tot gezondheidsproblemen zoals obesitas, diabetes of onvruchtbaarheid en ZZS die kunnen leiden tot allergieën, astma of andere luchtwegaandoeningen. Voor het milieu hebben ZZS grote impact doordat ze zeer langzaam afbreken in het milieu, waardoor ze langdurig aanwezig blijven. Daarnaast hopen sommige stoffen zich op in de voedselketen, waardoor concentraties in dieren en mensen toenemen naarmate ze hoger in de keten komen. Ook kunnen ZZS schadelijk zijn voor planten, dieren en waterorganismen, wat leidt tot verlies van biodiversiteit en verstoring van ecosystemen.

Vanwege de persistente en wijdverspreide aard van ZZS is het moeilijk om blootstelling en verspreiding te controleren. Het verwijderen van ZZS uit het milieu, zoals PFAS uit water, is technisch en financieel zeer uitdagend. Bedrijven en overheden maken hoge kosten om ZZS-uitstoot te beperken en verontreinigde gebieden schoon te maken. Strengere regelgeving kan economische activiteiten beïnvloeden, met name in sectoren zoals chemie, industrie en landbouw. Bij gebruik van ZZS bij locaties met milieuactiviteiten gelden algemene regels en vergunningvoorschriften. Het toezicht op ZZS in productieprocessen is onderdeel van het toezicht op locaties met milieuactiviteiten door de OD (zie [hoofdstuk 3](#)).

Bij het saneren van asbest zijn er een aantal specifieke risico's. Als bij een asbestsanering niet wordt voldaan aan wet- en regelgeving, is de kans groot dat vezelemissie leidt tot grote risico's voor mens en milieu. Een adequaat toezichtniveau is dus heel belangrijk in de saneringsfase. Daarnaast is het lucratief voor inwoners en bedrijven (kostenbesparing) om zich te onttrekken aan toezicht en illegale handelingen te verrichten. Financieel gewin speelt hierin een belangrijke rol. Door ook niet-gemelde saneringen op te sporen wordt deze vorm van illegaliteit aangepakt. Door blootstelling aan asbestvezels kunnen op termijn zeer ernstige gezondheidsklachten optreden bij werknemers, maar ook bij bezoekers en omwonenden. Om dit risico zo klein mogelijk te houden is de sanering van asbest aan strikte regels gebonden.

De intensiteit van het beoordelen van sloopmeldingen met asbest en het toezicht op de uitvoering van sloopwerken met asbest is niet bij wet vastgelegd. Het bevoegd gezag bepaalt zelf, op basis van een inschatting van risico's, hoe diepgaand meldingen worden getoetst en/of toezicht hierop wordt gehouden.

In het bijzonder vormen illegale stortingen van asbest én vervallen gebouwen met asbestdaken een risico; door de constructieve staat van het gebouw is de kans op instorting of brand bij deze panden groot. Bij instorting en brand komt asbest vrij in de omgeving. Gevolgen voor de gezondheid van mensen en het milieu zijn groot, evenals de kosten voor het opruimen van de asbestdeeltjes.

In alle gevallen geldt dat de maatschappelijke onrust groot kan zijn; asbest is een beladen onderwerp. Voordat asbest gesloopt wordt, moet een asbestinventarisatie worden uitgevoerd en een melding worden gedaan. In de praktijk blijkt dat de kwaliteit van de asbestinventarisatierapporten, ondanks het systeem van certificering, soms te wensen over laat. Het is daarom goed om te toetsen of het asbest- inventarisatierapport volledig is en aansluit bij de uit te voeren werkzaamheden.

Uit de asbestinventarisatierapporten blijkt per asbesthoudende toepassing in welke risicoklasse de verwijdering valt. Er zijn drie risicoklassen:

- Risicoklasse 1: de blootstellingsnorm (grenswaarde) wordt niet overschreden bij het verwijderen. Het risico hiervoor is laag. In sommige gevallen mogen particulieren of niet-gecertificeerde bedrijven verwijderen;

- Risicoklasse 2: er is een reële kans dat de blootstellingsnorm wordt overschreden bij het verwijderen. Er is dan sprake van een onacceptabel risico. De gezondheid van de werknemers kan ernstige schade oplopen. Verwijderen mag alleen gebeuren door gecertificeerde bedrijven;
- Risicoklasse 2a: net als bij risicoklasse 2 mag verwijderen alleen gebeuren door gecertificeerde bedrijven. Het risico op ernstige schade voor de gezondheid is groter, omdat vrijwel zeker asbeststofconcentraties vrijkomen boven de grenswaarde.

Op dit moment is er nog geen inzicht in het gedrag van de overtreders bij asbestsaneringen (als onderdeel van de LHSO-score). Door een 0-meting over 2025 ontstaat inzicht in het percentage van de asbestcontroles met overtredingen, waarbij de overtreder calculerend (C) of bewust en structureel/crimineel (D) is. Juist bij deze saneringen is de impact op milieu en veiligheid het grootst. Bij deze asbestsaneringen verwachten we, mede door inzet van OD Drenthe, minimaal een gelijkblijvend gedrag.

Veel van de asbestmeldingen hebben betrekking op gebouwen in beheer van woningcorporaties. OD Drenthe heeft met vijf woningcorporaties een convenant gesloten (d.d. 21 januari 2019) om de beoordeling van sloopmeldingen te versnellen. De corporaties borgen dat hun opdrachtnemers (asbestinventariseerders, asbest-verwijderaars en laboratoria) kwaliteit leveren. Hiervoor hebben de corporaties o.a. asbest(risico)beleid opgesteld, processen beschreven, procedures en instructies vastgesteld en medewerkers opgeleid én hebben zij een systeem van interne controle georganiseerd. Door deze borging komen sloopmeldingen van deze corporaties (de zogenaamde mutatiemeldingen) in een verlaagd risicoprofiel, waardoor deze minder diepgaand en daardoor binnen 2 dagen worden afgehandeld in plaats van de reguliere 7 dagen.

4.3 U&H-doelstelling

Op basis van bovenstaande risico's komen de gemeenten en provincie tot de volgende doelstellingen voor zorgwekkende stoffen. Daarbij hebben we ons nu beperkt tot ambities voor asbest. Zodra beleidskeuzen bij de aanpak van overige zorgwekkende stoffen in beeld zijn, overwegen gemeenten en provincie om hiervoor specifieke doelstellingen toe te voegen.

U&H-doelstelling (zie [bijlage 3](#) voor nadere uitwerking)

- 3) De uitvoerders van asbestsaneringen in risicoklasse 2a vertonen in 2029 minimaal een gelijkblijvend gedrag bij overtredingen ten opzichte van 2025.
- 4) Het aantal asbestsaneringen dat onterecht zonder melding wordt uitgevoerd neemt af; bij ketentoezicht worden in 2029, met gelijkblijvende inspanning als in 2023, minder overtredingen geconstateerd dan in 2023.

In de jaarverslagen rapporteert OD Drenthe over de realisatie van de doelstellingen. De strategie voor het uitvoeren van de U&H-taken bij zorgwekkende stoffen is opgenomen in de bijlage. In [bijlage 1](#) zijn de algemene strategieën opgenomen. In [bijlage 2](#) staat de specifieke invulling voor zorgwekkende stoffen.

5. Bodem

Dit hoofdstuk bevat de ambities van de gemeenten en provincie voor de U&H-doelstellingen ten aanzien van bodem (5.3). Om hiertoe te komen wordt in de omgevingsanalyse (5.1) inzicht gegeven in het werkveld en bij de risico's (5.2) verdiept in de problemen en risico's die binnen het werkveld worden geconstateerd.

5.1 Omgevingsanalyse

Bij de uitvoering van de bodemtaken onder de Omgevingswet ontvangen de bevoegde gezagen onder meer gegevens en bescheiden in het kader van de informatieplicht en meldingsplicht. Het betreft bijvoorbeeld activiteiten ten aanzien van:

- aanleg en gebruik van bodemenergiesystemen,
- graven in bodem,
- saneren van de bodem,
- lozingen,
- opslaan van grond of baggerspecie,
- het toepassen van bouwstoffen, grond en baggerspecie en
- ongewone voorvallen, zoals drugsdumpingen.

De beoordeling van alle meldingen op basis van oude en nieuwe wetgeving met milieubelastende activiteiten die gevolgen hebben voor de bodem en grondwater, het toezicht tijdens werkzaamheden die in uitvoering zijn en de advisering over de sanctionering bij geconstateerde overtredingen zijn basistaken. Dit geldt ook voor de beoordeling van rapportages zoals het evaluatierapport en/of nazorgplan na afloop.

De eisen ten aanzien van bodemsaneringen vóór 1-1-2024 zijn opgenomen in de Wet bodembescherming (Wbb). In dit kader ontvingen de gemeente Emmen en provincie jaarlijks aanvragen voor Wbb-saneringen en meldingen Besluit uniforme sanering (BUS) en Besluit bodemkwaliteit (Bbk). In het kader van het overgangsrecht worden ook de komende jaren nog saneringen onder de Wbb uitgevoerd. Met de Omgevingswet is het wettelijk kader dusdanig gewijzigd, dat ervaringscijfers onder de Wbb (aantallen aanvragen en meldingen en de complexiteit hiervan) niet meer bruikbaar zijn voor het maken van beleidskeuzes in het uitvoeringsniveau én het maken van een nieuwe urenraming in de jaarprogramma's.

Daarnaast is een belangrijke taak het adviseren van de verschillende bevoegde gezagen in kader van ruimtelijke ordening vraagstukken en de van toepassing zijnde wetgeving voor het onderdeel bodem maar zo ook het bijhouden van het bodeminformatiesysteem voor alle bevoegde gezagen en het uitleveren van deze informatie naar derden. Voor zowel de bevoegde gezagen als voor aannemers, adviesbureaus en initiatiefnemers is OD Drenthe een belangrijke bron van informatie over de aanwezige bodemkwaliteit, geldende wet- en regelgeving voor activiteiten met bodem én hoe hiermee omgegaan moet worden.

De gemeenten beoordelen zelf archeologische en geologische aspecten van activiteiten, onderzoek naar ontplofbare oorlogsresten in de bodem én het toezicht op aanlegactiviteiten. Vergunningen voor ontgroningen (civieltechnisch deel) worden door de provincie verstrekt en de provincie verzorgt ook het toezicht hierop. Indien de ontgronde gronden worden toegepast of het ontgrondingsgebied wordt opgevuld, vindt beoordeling van de milieuaspecten van de melding/aanvraag en het bodemtoezicht door OD Drenthe plaats.

5.2 Risico's

In deze paragraaf worden de voornaamste risico's van bodemactiviteiten beschreven.

De Omgevingswet verplicht niet hoe intensief de inhoudelijk beoordeling van meldingen en rapportages én het bodemtoezicht dient plaats te vinden. Wettelijk gezien is het dus mogelijk dat de beoordeling en het toezicht beperkt blijft tot het administratief beoordelen van het evaluatierapport en/of nazorgplan na afloop van het werk. Dit minimaal uitvoeringsniveau leidt tot een groot aantal risico's die vaak onomkeerbaar zijn. Een landelijk overzicht van de risico's in de bodemketen, onderscheiden naar bodemonderzoek, saneren, vrij grondverzet, partijkeuring, behandelen, toepassen, storten en transport is in 2019 uitgewerkt.¹⁰

De Omgevingswet is een nieuw wettelijk kader, waardoor initiatiefnemers van activiteiten te maken krijgen met bestaande, nieuwe en gewijzigde eisen. Met de informatieplicht voor diverse bodemactiviteiten ontvangt OD Drenthe voor de beoordeling nog maar een beperkt aantal gegevens. Sommige gegevens hoeven niet van tevoren gemeld of verstrekt te worden bij het bevoegd gezag, maar alleen tijdens de uitvoering aanwezig te zijn. Dit betekent dat OD Drenthe laat geïnformeerd wordt, minder informatie krijgt, medewerkers weinig tijd hebben om te reageren en zij vaak pas in het veld beschikken over informatie die nodig is om efficiënt te controleren. De nieuwe wetgeving is zowel voor initiatiefnemers, uitvoerders en OD Drenthe-medewerkers een grote opgave.

OD Drenthe verwacht dat veel bodemwerkzaamheden onterecht niet worden gemeld, met kans op groei van illegaliteit en milieurisico. Risico's zijn door het (mogelijk bewust) niet melden hoger dan bij gemelde werkzaamheden. Er is veel milieuwinst te halen door het vrije veld toezicht goed en effectief in te regelen. Dit ook om het meldgedrag te verbeteren, zodat op voorhand zaken aangepast of verbeterd kunnen worden. Daar komt bij dat het toezicht alleen is uit te voeren tijdens de uitvoering van de werkzaamheden, omdat dan zaken visueel te controleren zijn. Het toezicht is niet planbaar of uit te stellen (het is nu of nooit). Administratieve controle achteraf is vaak tijdrovend en weinig effectief, omdat de toezichthouder moet uitgaan van onvolledige gegevens en/of aannames.

Indien geen bodemonderzoek wordt aangeleverd bij bouwactiviteiten, ontstaat het risico dat er gebouwd wordt op verontreinigde grond. Indien een bodemonderzoek verplicht is, dient OD Drenthe deze te beoordelen. Bij een analyse (2024) bleek dat bij veel van de onderzochte vergunningen voor de bouw van een of meerdere woningen op een bodemgevoelige locatie, geen bodemonderzoek aan OD Drenthe is voorgelegd, hoewel die wel bij de aanvraag waren ingediend of ingediend hadden moeten worden. Los van de problemen die dit oplevert in de uitvoering van een project, omdat vaak nog zaken geregeld moeten worden of veranderd moeten worden, levert dit vertraging en kosten op voor de initiatiefnemer. In veel gevallen zijn de gemeenten ook zelf initiatiefnemer. Diverse risico's ontstaan voor mens en milieu en een ongelijk speelveld voor initiatiefnemers. Denk hierbij aan bouwen op verontreinigde grond, wat tijdens de bouw maar ook tijdens de gebruiksfase een gevaar oplevert voor de gezondheid. Ook kan dit leiden tot financiële claims, omdat de informatie wel is aangeleverd maar tijdens uitvoering pas handelend wordt opgetreden.

Doordat OD Drenthe de bodemonderzoeken niet heeft ontvangen, is het bodeminformatiesysteem ook niet bijgewerkt waardoor bodemkwaliteit niet goed in beeld is. Ook voor vervolgprojecten is dit niet wenselijk, omdat er nieuw onderzoek gedaan moet worden terwijl er wel al onderzoek is uitgevoerd. Meer voorlichting door OD Drenthe aan (en afstemming met) gemeenten, provincie en inwoners/bedrijven leidt tot meer bekendheid over bodemwetgeving en daarmee tot een verbeterd meldgedrag.

¹⁰ Ministerie van VWS, Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, Risicogestuurd toezicht en handhaving: ranking ongewenste gebeurtenissen in de bodemketen, RIVM-Rapport 2019-0105

Op dit moment is de registratie van overtredingen die direct op locatie worden opgelost, beperkt. Er is daarnaast nog geen inzicht in het gedrag van de overtreders (als onderdeel van de LHSO-score) bij activiteiten in of op de bodem. Door een 0-meting over 2025 ontstaat inzicht in het percentage van de bodemcontroles met overtredingen, waarbij de overtreder calculerend (C) of bewust en structureel/crimineel (D) is. Juist bij deze saneringen is de impact bestuurlijk en op milieu en veiligheid het grootst. Bij deze activiteiten verwachten we, mede door inzet van OD Drenthe, minimaal een gelijkblijvend gedrag.

Bij ontvangst van een melding is, op basis van ontvangen gegevens, geen goed beeld van de verwachte naleving. Hierdoor kan niet bepaald worden op welke locatie een controle meer nodig is dan elders. Doordat er veel verschillende variabelen zijn, is het (nog) niet mogelijk gebleken om vooraf in te schatten waar de grootste risico's liggen. Op basis van ervaring en beschikbare informatie is het wel mogelijk om beschikbare uren zo effectief mogelijk in te zetten.

De aandacht voor zorgwekkende stoffen in het algemeen én in de bodem in het bijzonder is de afgelopen jaren enorm toegenomen (zie ook [hoofdstuk 4](#)). CMR-stoffen (Carcinogeen, Mutageen, Reprotoxisch) in de bodem vormen ernstige gezondheids- en milieurisico's. Ze kunnen kanker veroorzaken, DNA-schade aanrichten en de voortplanting schaden. Via grondwaterverontreiniging en opname door planten en dieren verspreiden ze zich in de voedselketen. Sommige zijn persistent en moeilijk af te breken. Dit leidt tot hoge saneringskosten, juridische aansprakelijkheid en beperkingen in grondgebruik. Preventie vereist strikte milieuregels, monitoring en saneringstechnieken zoals grondreiniging. Door bodembescherming en vroegtijdige risicobeoordeling kan verdere verspreiding en blootstelling worden beperkt.

Specifieke risico's zijn er in grondwaterbeschermingsgebieden, op IBC-werken (Isoleren, Beheersen en Controleren), passieve en actieve nazorglocaties, voormalige stortlocaties met alleen passieve nazorg, aandachtslocaties waar zorgwekkende stoffen (zoals per- en polyfluoralkylstoffen PFAS) worden opgeslagen, locaties met veel grondroerende handelingen waar veel verschillende milieu hygiënische kwaliteiten grond voorkomen, diepe boringen en op locaties met niet meer in gebruik zijnde tanks. Deze locaties zijn bij OD Drenthe in beeld, zodat bij de beoordeling van activiteiten hier bijzondere aandacht aan gegeven kan worden.

5.3 U&H-doelstelling

Op basis van bovenstaande risico's komen de gemeenten en provincie tot de volgende doelstellingen:

U&H-doelstelling (zie [bijlage 3](#) voor nadere uitwerking)

- 5) Bij alle bouwactiviteiten, omgevingsplanactiviteiten en gemeentelijke werkzaamheden waarvoor een bodemonderzoek nodig is, wordt een bodemonderzoek door OD Drenthe beoordeeld vóórdat de vergunning wordt verleend of melding wordt geaccepteerd.
- 6) De uitvoerders van activiteiten op of in de bodem vertonen in 2029 minimaal een gelijkblijvend gedrag bij overtredingen ten opzichte van 2025.

In de jaarverslagen rapporteert OD Drenthe over de realisatie van de doelstellingen. De strategie voor het uitvoeren van de U&H-taken bij de bodemactiviteiten is opgenomen in de bijlage. In [bijlage 1](#) zijn de algemene strategieën opgenomen. In [bijlage 2](#) staat de specifieke invulling voor bodemactiviteiten.

6. Energie

Dit hoofdstuk bevat de ambities van de gemeenten en provincie voor de U&H-doelstellingen ten aanzien van energie (6.3). Om hiertoe te komen wordt in de omgevingsanalyse (6.1) inzicht gegeven in het werkveld en bij de risico's (6.2) verdiept in de problemen en risico's die binnen het werkveld worden geconstateerd.

6.1 Omgevingsanalyse

De energietransitie vraagt een forse energiebesparing en opwekking van duurzame energie. De provincie Drenthe wil in 2050 energieneutraal zijn. Ook gemeenten hebben ambities bepaald voor energiereductie en duurzame opwekking. Per 1 juli 2019 is de informatieplicht energiebesparing van kracht. Voor sommige locaties geldt aanvullend aan de informatieplicht een onderzoeksplicht en/of een EED auditplicht vanuit de Europese Energie-Efficiency Richtlijn. Over deze plichten dienen bedrijven te rapporteren aan het bevoegd gezag.

Bedrijven en instellingen die per jaar meer dan 50.000 kWh elektriciteit of 25.000 m³ aardgas(equivalent) verbruiken, zijn verplicht om maatregelen door te voeren die een terugverdientijd van 5 jaar of minder hebben. Het toezicht op de energiebesparing is een basistaak. OD Drenthe adviseert daarnaast bij (vergunning)aanvragen over te nemen maatregelen.

6.2 Risico's

In deze paragraaf worden de voornaamste risico's beschreven van energieverbruik en het onvoldoende nemen van besparende en verduurzamende maatregelen.

De Omgevingswet verplicht niet hoe intensief de advisering bij vergunningverlening en het toezicht op energiebesparing plaats dient te vinden. Wettelijk gezien is het dus mogelijk dat de advisering en het toezicht beperkt blijft tot het administratief beoordelen van de rapportages in het kader van informatie- en onderzoeksplicht. Dit minimaal uitvoeringsniveau leidt tot een groot aantal risico's.

Gehandhaafd kan worden op (1) het niet nemen van verduurzamende maatregelen, (2) het niet voldoen aan de informatieplicht of (3) het niet voldoen aan de onderzoeksplicht. In november 2024 hadden 1.482 milieulocaties voldaan aan de informatieplicht EML-2023. Van deze locaties is dus bekend welke energiebesparende maatregelen ze moeten nemen. OD Drenthe verwacht dat er tussen 2.000 en 3.000 milieulocaties nog moeten voldoen aan de informatieplicht. Daarnaast zijn er nog zo'n 75 milieulocaties die nog moeten voldoen aan de onderzoeksplicht.¹¹ De milieulocaties die niet voldoen aan de onderzoeksplicht hebben allen een zeer groot energieverbruik. Van de milieulocaties die niet voldoen aan de informatieplicht kan het energieverbruik laag, matig, groot of zeer groot zijn.

Bedrijven die niet voldoen aan energiebesparingsverplichtingen dragen minder bij aan de nationale en internationale duurzaamheidsdoelen. Daarmee staat de energietransitie onder druk. Dit kan (bestuurlijke) gevolgen hebben voor de bredere milieudoelstellingen en bijdragen aan een negatief imago van de sector. Het niet doorvoeren van energiebesparende maatregelen leidt niet tot lagere energieconsumptie en dus gelijkblijvende uitstoot van broeikasgassen. Dit draagt direct bij aan klimaatverandering en de negatieve effecten daarvan, zoals extreme weersomstandigheden, stijgende zeespiegels en verlies van biodiversiteit.

¹¹ OD Drenthe, Projectplan toezicht en handhaving energiebesparingsplicht (THE), 8 november 2024

Als er onvoldoende energiebesparing plaatsvindt, worden fossiele brandstoffen onnodig uitgeput. Dit draagt bij aan de uitputting van deze niet-hernieuwbare bronnen. Niet-naleving kan ook leiden tot een blijvende of grotere luchtvervuiling, wat negatieve effecten heeft op de gezondheid. Dit leidt weer tot gelijkblijvende of toenemende luchtwegziekten, hart- en vaatziekten en andere gezondheidsproblemen bij de bevolking. Op de lange termijn kunnen hogere energieconsumptie en inefficiëntie leiden tot hogere energiekosten voor de samenleving als geheel. Dit kan resulteren in hogere prijzen voor goederen en diensten en een negatieve impact op de economische groei.

6.3 U&H-doelstelling

Op basis van bovenstaande risico's komen de gemeenten en provincie tot de volgende doelstellingen:

U&H-doelstelling (zie [bijlage 3](#) voor nadere uitwerking)

- 7) Bedrijven en instellingen met een zeer groot (Z) energieverbruik¹² voldoen in 2027 allen aan de Onderzoeksplicht.
- 8) Alle bedrijven en instellingen met een groot (G) of zeer groot (Z) energieverbruik¹³, voldoen in 2029 aan de Informatieplicht.
- 9) Bedrijven en instellingen met een groot (G) of zeer groot (Z) energieverbruik, hebben bij een 2^e controle op energiebesparing minimaal 90% van de verplichte energiebesparingsmaatregelen genomen.

In de jaarverslagen rapporteert OD Drenthe over de realisatie van de doelstellingen. De strategie voor het uitvoeren van de U&H-taken voor energiebesparing is opgenomen in de bijlagen. In [bijlage 1](#) zijn de algemene strategieën opgenomen. In [bijlage 2](#) staat de specifieke invulling voor energiebesparing.

¹² Dus een verbruik van meer dan 10.000.000 kWh of meer dan 170.000 m³ aardgas(equivalent)

¹³ Dus een verbruik van meer dan 200.000 kWh of meer dan 75.000 m³ aardgas(equivalent)

7. Monitoring en borging van kwaliteit

In de U&H-strategie wordt aandacht besteed aan de wijze van kwaliteitsborging, monitoring en rapportage over de geleverde prestaties.

7.1 Borging van kwaliteit

Cruciaal voor het leveren van kwaliteitsproducten is de beschikbaarheid van vakmanschap en expertise en de borging van de kwaliteit. Als kwaliteitsafspraken niet worden vastgelegd, gemonitord en gerapporteerd is er een sterke mate van afhankelijkheid van de individuele medewerker.

Kwaliteit wordt gezien als (1) het voldoen aan de wettelijke eisen en (2) het realiseren van de U&H-doelstellingen die met elkaar zijn afgesproken. Deze doelstellingen zijn door B&W en GS vastgesteld en geven in de kern aan wat VTH moet bijdragen aan de maatschappelijke opgaven.

Elk van de Drentse gemeenten en de provincie Drenthe heeft een *Verordening uitvoering en handhaving Omgevingsrecht* vastgesteld. In de verordening is een verplichting opgenomen om te voldoen aan de kwaliteitscriteria. Deze criteria gelden voor de taakuitvoering door OD Drenthe, alsmede voor de taken die de gemeenten en provincie zelf uitvoeren. Ze hebben betrekking op de kwaliteit van de organisatie én medewerkers.

Tevens is in de verordening een verplichting opgenomen om doelen uit te werken op de volgende onderwerpen:

1. Uitvoeringskwaliteit
2. Dienstverlening
3. Financiën

Uitvoeringskwaliteit

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

Beleidsuitgangspunten:

- Op organisatieniveau voldoet OD Drenthe aan de landelijk vigerende kwaliteitscriteria VTH (eisen aan opleiding, ervaring, frequentie, competenties, kennis en capaciteit van medewerkers en continuïteit van de organisatie). Jaarlijks wordt een meting uitgevoerd op het voldoen aan de kwaliteitscriteria op organisatieniveau om de uitvoeringskwaliteit beter inzichtelijk en meer voorspelbaar te maken.
- Medewerkers in dienst van OD Drenthe worden door middel van een zelfevaluatie met externe verificatie getoetst aan de kwaliteitscriteria voor kritieke massa. De resultaten worden gebruikt voor een opleidingsplan. Medewerkers die worden ingehuurd overleggen ook een verklaring met onafhankelijke externe verificatie met de mate waarin voldaan wordt aan de kwaliteitscriteria voor kritieke massa.
- OD Drenthe verzorgt een registratie van de mate waarin iedere medewerker voldoet aan de kwaliteitscriteria én stimuleert medewerkers te voldoen. OD Drenthe biedt medewerkers mogelijkheden zich permanent te scholen en actuele vakkennis bij te houden.
- Bij alle uitspraken in bezwaar- en beroepszaken wordt een evaluatie uitgevoerd en leerpunten benoemd.

- OD Drenthe hanteert termijnen; deels zijn dit wettelijke termijnen, deels servicetermijnen. Dit zijn primair termijnen voor de dienstverlening aan gemeenten en de provincie, maar werkt door naar inwoners en bedrijven.
- OD Drenthe zorgt voor functiescheiding op
 - persoonsniveau tussen vergunningverlener en toezichthouder. Een vergunningverlener is een van de medewerkers die nadere voorwaarden stelt aan een activiteit. Het beoordelen van meldingen asbest en bodem (zonder nadere voorwaarden te stellen) kan door een vergunningverlener of een toezichthouder gebeuren.
 - objectniveau voor toetsing en toezicht door specialisten.
- Roulatie van toezichthouders vindt plaats om een vaste handhavingsrelatie te voorkomen en kennisniveau te verdiepen. Anderzijds is voor sommige doelgroepen meer bestendigheid gewenst; frequentie van roulatie is afhankelijk van de branche en beschikbaarheid van toezichthouders.
- Specialisten werken veelal binnen een specifieke regio in Drenthe. Ook hier is roulatie wenselijk om te leren van de aanpak van collega's en continu te zorgen voor een frisse blik op de problematiek.
- Functiebeschrijvingen worden bijgehouden waarin minimaal de eisen (aan de functie) zijn opgenomen en waarin bevoegdheden zijn vastgelegd.
- OD Drenthe beschikt over goed functionerende en voldoende automatisering, materiaal en materieel om de werkzaamheden uit te kunnen voeren.
- Zaak- en procesgegevens worden geregistreerd, gebaseerd op de werkprocessen en strategieën uit voorliggend document.
- Alle producten worden opgeleverd aan het bevoegd gezag voor archivering en publicatie.
- Gegevens van objecten en personen worden geregistreerd met gebruik van authentieke gegevens uit basisregistraties, met inachtneming van de *Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)* en eventuele verwerkersovereenkomsten.
- Procesbeschrijvingen, protocollen en werkinstructies zijn gebaseerd op de vastgestelde strategieën en worden volledig en actueel gehouden.
- Regelingen voor aanbesteding en uitbesteding zijn vastgelegd.
- Een bereikbaarheids- en beschikbaarheidsregeling buiten kantoor tijden is vastgesteld.
- Vier ogen principe is ingebed in werkprocessen: toets door collega van alle niet-gestandaardiseerde besluiten en brieven.

U&H-doelstelling (zie [bijlage 3](#) voor nadere uitwerking)

10) Behoud van de juridische kwaliteit van besluiten op aanvragen en handhavingszaken door OD Drenthe ten opzichte van 2023.

Dienstverlening

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

Beleidsuitgangspunten:

- Goede bereikbaarheid (24-uurs piket) bij milieu-incidenten om zo spoedig mogelijk te anticiperen op calamiteiten of andere onvoorziene gebeurtenissen met negatieve gevolgen voor het milieu.
- Optimaliseren van afhandeling van milieuklachten door binnen 5 werkdagen een terugkoppeling te geven aan de indiener over de ontvangst van de milieuklacht en de vervolgstappen.
- Communicatie over vergunningprocedures voldoet aan de wettelijke eisen; kennisgevingen en besluiten worden bekendgemaakt. Initiatiefnemers worden bij een nieuw plan geïnformeerd over de vergunningprocedure.
- In de omgang met initiatiefnemers en belanghebbenden is OD Drenthe respectvol, meedenkend en deskundig.
- OD Drenthe beschikt over een agressieprotocol waarin de maatregelen, richtlijnen en procedures zijn beschreven die de organisatie hanteert om agressie en geweld te voorkomen, te beheersen en te behandelen. Dit document is bedoeld om medewerkers te beschermen tegen verbale en fysieke agressie op met name toezichtlocaties en in de omgang met belanghebbenden.

U&H-doelstelling (zie [bijlage 3](#) voor nadere uitwerking)

11) Het jaarprogramma van de OD is voor 100% gerealiseerd.

Financiën

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

Beleidsuitgangspunten:

- OD Drenthe werkt efficiënt en effectief. Met een (voor deelnemers) acceptabele inspanning wordt een zo hoog mogelijk milieurendement bereikt.
- De begroting dient dekkend te zijn voor de geplande inzet op risicobeheersing en beleidsdoelrealisatie. Er wordt periodiek geïnventariseerd of de begroting voldoet aan de beide elementen.

U&H-doelstelling (zie [bijlage 3](#) voor nadere uitwerking)

12) Beschikbaarheid van voldoende middelen ieder jaar om (1) de geconstateerde risico's aan te pakken én (2) beleidsdoelen te realiseren.

7.2 Monitoring en rapportage

De uitvoering leidt tot resultaten. In hoeverre deze resultaten bijdragen aan het bereiken van de U&H-doelstellingen is object voor monitoring, evaluatie en verantwoording.

Beleidsrealisatie

De U&H-doelstellingen in voorliggend document zijn in [bijlage 3](#) vertaald in SMART-indicatoren en normen. Door het meten van deze indicatoren wordt periodiek inzicht verkregen in de mate waarin doelstellingen worden gerealiseerd en kan tijdig worden bijgestuurd. De resultaten van monitoring worden jaarlijkse per U&H-doelstelling opgenomen in een rapportage van OD Drenthe. Indien de realisatie van doelstellingen achterblijft, wordt in deze rapportage opgenomen welke maatregelen hiervoor worden genomen. Deze maatregelen kunnen vervolgens in het jaarprogramma voor het volgende jaar worden opgenomen.

Realisatie jaarprogramma en benutting budgetten

In de accountoverleggen tussen deelnemers en OD Drenthe worden vroegtijdig signalen besproken als realisatie en/of benutting van budgetten afwijkt van het jaarprogramma en/of begroting. In periodiek overleg kan worden besproken op welke wijze kan worden bijgestuurd.

In het jaarverslag wordt gerapporteerd over de realisatie van het jaarprogramma en de mate waarin de beschikbare budgetten zijn benut.

Met dit jaarverslag wordt voldaan aan de wettelijke plicht om een jaarverslag op te stellen en om colleges, gemeenteraden en Provinciale Staten jaarlijks te informeren over de realisatie.

Het rapporteren over realisatie van het jaarprogramma en benutting van budgetten gebeurt gedurende het jaar ook in tussentijdse rapportages. In deze rapportages wordt gerapporteerd over:

- Gerealiseerde baten en lasten en prognose voor het resterend deel van het jaar;
- Realisatie ten opzichte van het jaarprogramma en prognose voor de rest van het jaar;
- Realisatie ten opzichte van andere jaarprogramma's, zoals voor organisatieontwikkeling;
- Bijzonderheden ten aanzien van organisatie en personeel.

Bijlage 1. Algemene strategieën

Preventiestrategie

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) wordt het gedrag op een positieve manier beïnvloed. Het is belangrijk om duidelijk te maken welke regels er zijn, waarom ze er zijn en hoe erop wordt toegezien.

Met een goede inzet van communicatiemiddelen verbetert het naleefgedrag aanzienlijk. 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 worden eerder ingezet bij welwillend gedrag, maar kunnen ook bij calculerend gedrag bijdragen aan betere naleving. Het monitoren van het effect van inzet van (preventieve) instrumenten blijft nodig, om te zorgen voor een efficiënte uitvoering. OD Drenthe zet voor haar VTH-taken de volgende preventieve instrumenten in:

Eenvoudige en duidelijke regels

Voorschriften in een omgevingsvergunning/maatwerkvoorschrift die OD Drenthe verleent/oplegt zijn zo eenvoudig en begrijpelijk mogelijk opgesteld. Waardoor zo min mogelijk discussie over de interpretatie ontstaat. OD Drenthe probeert de voorschriften zo te formuleren dat deze voor één uitleg vatbaar zijn.

Stimuleren vooroverleg

Bij initiatieven of plannen voor het ontwikkelen van nieuwe activiteiten wordt bij voorkeur vooroverleg gevoerd. Vooroverleg is een overleg tussen een initiatiefnemer en het bevoegd gezag (OD Drenthe namens bevoegd gezag) die over toestemming voor de initiatieven of plannen gaat. Vooroverleg zorgt ervoor dat vooraf kan worden beoordeeld of een initiatief of plan naar verwachting past binnen kaders en regels en welke voorschriften gaan gelden. De initiatiefnemer kan daar in een vroeg stadium rekening mee houden in zijn planvorming en vergunningaanvraag. Vooroverleg versnelt en stroomlijnt het vergunningproces. Daarnaast beperkt het ook het aantal vergunningaanvragen dat buiten behandeling moet worden gesteld of geweigerd.

(Integraal) samenwerken

Er wordt zo veel mogelijk gezamenlijk en eenduidig opgetreden door de gemeenten, provincie, OD Drenthe en ketenpartners. Landelijke regels worden uniform toegepast. Lokale regels en voorschriften zijn zoveel mogelijk gelijk en afgestemd. Dit geeft duidelijkheid, rechtsgelijkheid en zorgt voor meer begrip. Indien een aanvraag betrekking heeft op een combinatie van milieu met overige activiteiten, heeft OD Drenthe geen mandaat; in dit geval is samenwerking ook vereist.

Zorgen voor begrip

OD Drenthe laat in gesprekken de reden en achterliggende gedachte van regels weten. Iemand die weet en begrijpt waarom regels er zijn is eerder geneigd deze te accepteren en op 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 handhaafbaar zijn. Ze zijn zo eenvoudig mogelijk te controleren. Bij het opstellen van regels of voorschriften wordt een handhaafbaarheidstoets uitgevoerd door vergunningverlening, toezicht en handhaving.

Zichtbaarheid toezicht en handhavingsactiviteiten

OD Drenthe laat zien dat er toezicht wordt gehouden en handhaaft als dat nodig is. Er wordt gecommuniceerd over toezicht- en handhavingsprioriteiten en grotere handhavingsprojecten. Het openbaar maken van toezichtresultaten op bedrijfsniveau is ook een preventiemiddel. Dit wordt terughoudend toegepast en eigenlijk alleen als dit wettelijk verplicht is (bijvoorbeeld cross compliance). Toezichthouders van OD Drenthe zijn regelmatig zichtbaar aanwezig in het veld. In jaarprogramma's en projectplannen worden preventie en communicatie standaard als instrument opgenomen.

Informatie delen

Overheden en OD Drenthe delen onderling zo veel mogelijk informatie. Zo kunnen handhavingspartners risicogericht en informatiegestuurd toezicht houden en handhaven. Maar ook de handhaving efficiënter en effectiever inrichten. Informatie over milieubelastende activiteiten wordt zoveel mogelijk centraal opgeslagen en is raadpleegbaar voor overheden onderling, mits dit wettelijk is toegestaan. Daarnaast is actieve openbaarmaking onder de Wet open overheid (Woo) ook onderdeel van het delen van informatie.

Maatschappelijke controle stimuleren

Buurtpreventie is een mooie vorm van sociale controle die kan bijdragen aan het oppakken van de eigen verantwoordelijkheid. OD Drenthe wil dat de omgeving de regels kent, overtredingen kan signaleren en met elkaar in gesprek gaat hierover. Daarom zijn vergunningen en besluiten zoveel mogelijk digitaal in te zien. Daarnaast vraagt OD Drenthe klagers vooral (ook) om zelf in gesprek te gaan met de overlastgever om aan te geven dat ze overlast hebben. Dit draagt bij aan het onderling bespreekbaar maken van problemen.

Informeren over (nieuwe) regels en processen

OD Drenthe communiceert waar mogelijk over (nieuwe) regels en geeft voorlichting. Als een ondernemer niet bekend is met de regels, dan weet die soms niet dat hij/zij in overtreding is. Dit geldt ook voor belanghebbenden: als omwonenden weten dat bepaalde activiteiten zijn toegestaan, klagen ze minder snel of dienen ze minder snel een handhavingsverzoek in. OD Drenthe houdt rekening met de doelgroep bij de keuze van een communicatiemiddel.

Er kan bijvoorbeeld gekozen worden voor het plaatsen van een bericht op een website, waarmee meer mensen worden bereikt. Ook kan er gekozen worden voor gerichtere communicatie via een geadresseerde brief.

Vergunningstrategie

Om te komen tot een kwalitatief goede beoordeling bij vergunningverlening, het behandelen van meldingen, rapportages in het kader van informatieplicht en adviesverzoeken worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Initiatiefnemers zijn verantwoordelijk voor het indienen van goede en volledige (conform indieningsvereisten) aanvragen/meldingen/rapportages. OD Drenthe, gemeenten en provincie houden zich bij de taakuitvoering aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het zorgvuldigheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en het gelijkheidsbeginsel;
- de inhoudelijke beoordeling van vergunning(aanvragen), meldingen en rapportages is risicogericht. Onderzoeksrapporten over milieuthema's die bij de betreffende branche een grote impact hebben, worden diepgaand beoordeeld. Onderzoeksrapporten over milieuthema's met geringe impact worden oppervlakkig inhoudelijk beoordeeld.
- omgevingsvergunningen zijn afgestemd op de geldende wet- en regelgeving (landelijk, provinciaal en lokaal) alsmede op lokaal en provinciaal beleid;
- omgevingsvergunningen zijn afgestemd op landelijke standaarden (zoals de Landelijke Redactie voor Standaardteksten voor de Omgevingsvergunning (LRSO), op gangbare en beproefde methodieken en op de eigen standaarden van OD Drenthe;
- omgevingsvergunningen zijn duidelijk leesbaar, uitvoerbaar, naleefbaar en handhaafbaar;
- besluiten op vergunningaanvragen worden tijdig genomen, conform de wettelijke termijnen en conform specifieke afspraken met deelnemers;
- het proces dat wordt doorlopen is voorspelbaar, transparant, juridisch juist en achteraf verifieerbaar;
- advies wordt in ieder geval ingewonnen bij de aanvragen waar een advies van een ketenpartner wettelijk verplicht is;
- bij een meervoudige vergunningaanvraag worden de verschillende aspecten en wetten op samenhangende wijze behandeld;
- er vindt afstemming, coördinatie of contact plaats met het bevoegd gezag en andere bestuurs- of adviesorganen of belanghebbende derden.

Onder vergunningverlening vallen de volgende taken:

- Het voorbereiden van en het verlenen, weigeren, wijzigen of (gedeeltelijk) intrekken van een omgevingsvergunning naar aanleiding van een aanvraag of actualisatieslag, geheel of gedeeltelijk voor de activiteit milieu;
- Het behandelen van een melding of ingediende rapportage in het kader van informatieplicht,
- Het besluiten over maatwerk en/of gelijkwaardigheid;
- Het besluit nemen over het al dan niet vereisen van een MER (project m.e.r.-beoordeling).
- Verlenen van Ontheffing (Verboden, i.h.k.v. route gevaarlijke stoffen)
- Verlenen vergunning en ontheffing ontbranden vuurwerk (Vuurwerkbesluit)
- Verlenen van overbrengingsvergunning, toestemming voor vervoer explosieven voor civiel gebruik;
- Het (integraal) adviseren op vergunningaanvragen in behandeling bij een (ander) bevoegd gezag.

(Integraal) samenwerken

De Omgevingswet verplicht het werken als 1- loket en een integrale, omgevingsgerichte beoordeling van omgevingsvergunningaanvragen, meldingen en rapportages (informatieplicht). Dit blijkt bijvoorbeeld uit de doelstellingen van deze wet en komt terug in wettelijke voorschriften over de coördinatie- en doorzendplichten en de verplichte integrale omgevingsgerichte belangenafweging.

Daarnaast is een van de uitgangspunten in de Omgevingswet het integraal werken en beoordelen. Het vooroverleg (verkennen en begeleiden initiatief) heeft hierin een belangrijke functie. Wel staat het een aanvrager vrij bepaalde vergunningen voor activiteiten los aan te vragen.

Bij de uitvoering worden wetten en besluiten integraal benaderd. Dit betekent dat OD Drenthe plannen en initiatieven zo vroeg mogelijk integraal beoordeelt. En aanvragen die OD Drenthe behandelt, worden ook door andere relevante bevoegde gezagen beoordeeld. De betrokken bevoegde gezagen en OD Drenthe werken gericht met elkaar samen voor een integrale en samenhangende besluitvorming. Het belangrijkste instrument van integraal werken is casemanagement. Dit is een strategisch uitgangspunt en staat los van waar het binnen de verschillende organisaties ondergebracht is.

Risicogericht werken

Bij het inhoudelijk beoordelen van rapportages (informatieplicht), meldingen en (vergunning) aanvragen en hierbij behorende onderzoeksrapporten wordt risicogericht gewerkt. Alle relevante milieuthema's uit iedere melding, rapportage en (vergunning)aanvraag voor milieubelastende activiteiten worden globaal inhoudelijk beoordeeld door de generieke vergunningverlener. Een diepgaande inhoudelijke beoordeling van meldingen, rapportages en aanvragen vindt door specialisten op basis van milieurisico, risico op ondermijning en maatschappelijk en bestuurlijke impact plaats. Een nadere uitwerking is opgenomen in [bijlage 2](#) voor de locaties met milieuactiviteiten, zorgwekkende stoffen en bodem.

Uitvoeren vergunningverlening

De manier waarop invulling wordt gegeven aan vergunningverlening en casemanagement is sterk afhankelijk van het kader waarbinnen aanvragen worden beoordeeld. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen:

- Omvang en aard van aangevraagde activiteiten (technische complexiteit);
- De specifieke omgeving waarin de activiteiten worden uitgevoerd (sociaal-maatschappelijke context);
- Daarnaast wordt de aanvrager beoordeeld op naleefgedrag en in sommige gevallen op integriteit volgens het Bibob beleid van de deelnemers.

Zo kan een initiatief technisch inhoudelijk niet complex zijn voor wat betreft milieu-, bouw- en brandveiligheidsvoorschriften maar wel complex zijn voor wat betreft de sociale maatschappelijke context omdat er grote bezwaren zijn vanuit de omgeving. Dan speelt casemanagement een grote rol en is extra aandacht nodig voor zorgvuldige communicatie, overleg en/of samenwerking tussen het bevoegd gezag en OD Drenthe.

Technisch-inhoudelijke complexiteit

Elke omgevingsvergunning bestaat uit een mix van standaard- en specifieke voorschriften. Als de technisch inhoudelijke complexiteit van de specifieke situatie (het bedrijf of activiteit in kwestie en/of het gebied waar het bedrijf is gelegen of de activiteit plaatsvindt) klein is, ligt het accent vooral op standaardvoorschriften en minder op specifieke voorschriften. Omgekeerd ligt het accent vooral op specifieke voorschriften en minder op standaardvoorschriften als de technisch-inhoudelijke complexiteit van de situatie (milieubelastende activiteit en/of de locatie) groot is.

Sociaal-maatschappelijke complexiteit

In een omgeving is sprake van objectieve en subjectieve kwetsbaarheid indien op korte afstand sprake is van kwetsbare objecten. Dit is belangrijker naarmate de potentiële impact van een bedrijf groter is. Het gaat hier om de objectieve typering van de omgeving. In het kader van participatie dient een initiatiefnemer te inventariseren of er sprake is van weerstand in de omgeving. Het kan zijn dat er veel milieuklachten zijn of dat er een actiegroep actief is. Hier betreft het de subjectieve typering van de omgeving.

Wanneer de sociaal-maatschappelijke complexiteit van de omgeving gering is, kan het proces van vergunningverlening zonder bijzonderheden zijn. Als de sociaal-maatschappelijke complexiteit van de omgeving daarentegen groot is, ligt het vergunningverleningsproces gecompliceerder. Bijvoorbeeld vanwege de initiatiefnemer en diens voorgeschiedenis of economisch belang en/of aanwezige belangenorganisaties die zich roeren.

In dit geval moet er bestuurlijke afwegingsruimte worden ingevuld en is het proces (waaronder participatie door de initiatiefnemer) minstens zo belangrijk als de inhoud. Afstemming, overleg en/of samenwerking is noodzakelijk tussen het bevoegd gezag (ambtelijk en bestuurlijk), OD Drenthe, het bedrijf of initiatiefnemer in kwestie en belanghebbende derden.

De beoordeling op sociaal-maatschappelijke complexiteit wordt bepaald via:

- Internet en andere open bronnen (bedrijf/naam aanvrager);
- Registratie van milieuklachten;
- De accounthouder;
- Personen met gebied specifieke kennis/branche kennis;
- Andere afdeling of overheid.

Basiswerkwijze voor vergunningverlening en afhandeling meldingen en rapportages

Er is een basiswerkwijze voor vergunningverlening en de afhandeling van meldingen en rapportages. Bij de toedeling van gemeentelijke taken is het uitgangspunt dat de frontoffice is ondergebracht bij het bevoegd gezag en voor wat betreft de provinciale taken ligt dit bij OD Drenthe.

De frontoffice is hiermee voor inwoners en bedrijven dé ingang ten aanzien van het omgevingsrecht. In de backoffice bevinden zich de afzonderlijke gemeentelijke of provinciale disciplines en OD Drenthe voor de taken ten aanzien van milieu (omgevingsveiligheid, geluid, energie, lucht, bodem en zorgwekkende stoffen).

Het bevoegd gezag is verantwoordelijk bij iedere aanvraag, melding en rapportage (informatieplicht) voor:

- De registratie en intake van de klantvraag;
- Het bepalen van bevoegd gezag;
- Het onderzoek welke toestemmingen nodig zijn voor een bepaalde activiteit;
- Het digitaliseren (met ontvangstbevestiging);

- Het casemanagement van meervoudige (méér dan milieu) aanvragen;
- Het uitzetten bij behandelende dienst (ODG of OD Drenthe) en overige interne- en externe adviseurs, evenals bepalen van overlegvorm, zoals omgevingstafel;
- Het publiceren van aanvragen, (ontwerp)beschikkingen en meldingen;
- Het aanspreekpunt voor de aanvrager en informeren aanvrager;
- Het bewaken van termijnen van procedures bij meervoudige (méér dan milieu) aanvragen;
- De besluitvorming op meervoudige aanvragen en na zienswijzen.

OD Drenthe kan op verzoek van het bevoegd gezag een of meerdere van bovenstaande activiteiten uitvoeren. Zo verzorgt OD Drenthe een groot deel van bovenstaande activiteiten voor de provincie Drenthe.

De taken voor OD Drenthe zijn:

- Het casemanagement van milieuaanvragen;
- Het toetsen van volledigheid en ontvankelijkheid op basis van indieningsvereisten en opstellen advies richting bevoegd gezag bij het buiten behandeling laten;
- Het (vak)inhoudelijk toetsen aan alle relevante beoordelingskaders;
- Het uitvoeren van een handhaafbaarheidstoets;
- De besluitvorming op enkelvoudige (milieu)aanvragen en na zienswijzen;
- Het bijwerken van de gegevens om het locatiebestand volledig te houden;
- Het bewaken van termijnen van procedures bij milieuaanvragen;
- Het opstellen van de (ontwerp)beschikking of het advies aan het bevoegd gezag.

Bij het besluiten op een omgevingsvergunningaanvraag wordt de wettelijke reguliere of uitgebreide procedure gevolgd, zoals vastgelegd in de Awb (Algemene wet bestuursrecht) en Omgevingswet. Bij het beoordelen of een ingediende melding of rapportage (informatieplicht) volledig is, volgen wij de wettelijke indieningsvereisten als bedoeld in de Omgevingsregeling, het Besluit activiteiten leefomgeving of het Omgevingsplan.

Op meldingen en rapportages (informatieplicht) volgt geen besluit. Als de melding/rapportage volledig is, ontvangt de melder een bevestigingsbrief. Bij de behandeling wordt ook getoetst of milieuonderzoeken als indieningsvereisten gelden. Indien op de algemeen geldende voorschriften afwijkende, aanvullende of concretiserende voorschriften nodig zijn, worden nadere voorwaarden (in geval van sloop met asbestsanering) of bij besluit maatwerkvoorschriften (in geval van milieu) opgelegd. Dit gebeurt bijvoorbeeld om een knelpunt op te lossen, voor het voorkomen van risico's en/of voor een betere handhaafbaarheid.

De basiswerkwijze voor het behandelen van een aanvraag/melding/rapportage is vastgelegd in het zaak/registratiesysteem van OD Drenthe, waarbij de processtappen worden doorlopen en wordt aangegeven wie waarvoor verantwoordelijk is. Het gaat hier om de processtappen op hoofdlijnen. Voor de meest voorkomende correspondentie, (ontwerp) besluiten, beschikkingen, adviezen en vergunningvoorschriften zijn standaarden (LRSO) beschikbaar. Hierop wordt het vierogen-principe gehanteerd om de kwaliteit te borgen. Voor voorschriften wordt gebruik gemaakt van een standaard voorschriftenpakket. In bepaalde gevallen zijn daarnaast maatwerkvoorschriften mogelijk. Na een verleende vergunning wordt op basis van een risico-inschatting bepaald of een opleveringscontrole moet worden gepland in samenspraak met de toezichthouder die de handhaafbaarheidstoets heeft uitgevoerd.

Ontvankelijkheid/volledigheid

Een goede en inhoudelijk juiste beoordeling van aanvragen is alleen mogelijk, wanneer de vereiste stukken aanwezig zijn. De indieningsvereisten zijn landelijk geüniformeerd en toegeschreven op de verschillende categorieën van activiteiten. Het consequent toetsen op ontvankelijkheid voorkomt dat in het vervolg van het proces de toetsing niet (geheel) kan worden uitgevoerd. Als detailuitwerkingen ontbreken wordt wel alvast een inhoudelijke beoordeling van de overige stukken gedaan. OD Drenthe verricht een volledige ontvankelijkheidstoets bij alle aanvragen, meldingen en rapportages. Voor de toetsing en beoordeling van vergunningaanvragen, meldingen en rapportages wordt gewerkt met checklists. Als de ontbrekende stukken niet, niet op tijd of niet volledig worden aangeleverd, wordt de aanvraag buiten behandeling gelaten. Dat wil zeggen dat de aanvrager een besluit krijgt dat zijn aanvraag buiten behandeling blijft, waartegen bezwaar kan worden ingediend. Bij een melding kan de melder erop gewezen worden dat, als de gegevens niet aangeleverd worden of onvolledig blijven, deze de activiteit niet kan uitvoeren. Tegen het niet óf onvolledig indienen van een rapportage, melding of vergunningaanvraag kan handhavend worden opgetreden als de activiteiten (dan illegaal) al worden uitgevoerd.

Wanneer er een risico bestaat dat door het verlenen van een vergunning strafbare feiten worden gefaciliteerd, of uit strafbare feiten verkregen geld benut gaat worden vindt er door de gemeente of provincie een Bibob-toets plaats. De situaties waarbij een Bibob-toets wordt uitgevoerd, zijn vastgelegd in het Bibob-beleid van het bevoegd gezag.

Actuele vergunningen

Actuele omgevingsvergunningen dragen bij aan verlaging van de druk op de fysieke leefomgeving, bescherming van natuur en verbetering van naleefgedrag. Een actuele omgevingsvergunning met de laatste stand der techniek en kennis erin verwerkt is beter toetsbaar en handhaafbaar.

De Europese Richtlijn Industriële Emissies (RIE) verplicht daarnaast extra actualisatie van vergunningen voor IPPC-installaties.

Een actualisatietoets van een vergunningendossier vindt plaats als:

- Sprake is van nieuwe wet- en regelgeving, waardoor vergunningen binnen een in de wet gestelde termijn aanpassing behoeven. Indien niet alleen binnen de termijn de vergunning aangepast moet worden, maar ook maatregelen genomen moeten zijn, wordt een redelijke termijn in acht genomen voor het doorvoeren van de maatregelen;
- Vergunningen voor IPPC-installaties ten minste eenmaal per vijf jaar en overige vergunningen ten minste eenmaal per tien jaar te toetsen op inhoud, actualiteit van de voorschriften en overzichtelijkheid;
- Als er een nieuwe omgevingsvergunning wordt aangevraagd;
- Als vanuit toezicht is geconstateerd dat de vergunning niet meer actueel is en er sprake is van ernstige overtreding van en tekortkomingen in de vergunning.

Bij de frequentie van toetsing wordt rekening gehouden met de omvang van emissies en aard van de risico's. In het kader van risicogericht vergunnen wordt een nadere strategie opgesteld met betrekking tot de actualisatietoets van vergunningen.

Intrekken vergunningen

Vergunningen voor activiteiten die niet worden gebruikt, kunnen worden ingetrokken. Daarmee wordt voorkomen dat activiteiten gerealiseerd worden volgens verouderde normen.

Vergunningen kunnen door OD Drenthe worden ingetrokken als:

- De aanvrager erom verzoekt;
- Het gevaar bestaat dat de vergunning misbruikt wordt voor criminele activiteiten;
- Van de vergunning drie jaar geen gebruik is gemaakt.

Het laten voortbestaan van ongebruikte rechten uit vergunningen, is ongewenst omdat:

- Voorkomen moet worden dat (nieuwe) planologische en stedenbouwkundige of andere inzichten over de fysieke leefomgeving doorkruist worden door vergunde, nog te realiseren of te slopen bouwwerken en het gebruik ervan;
- Het vanuit administratief oogpunt gewenst is dat het vergunningenbestand zoveel mogelijk overeenstemt met de feitelijke situatie;
- Voorkomen van ongelijkheid in de verplichtingen voor bedrijven als gevolg van verouderde vergunningen en/of voorschriften.
- Het belang van omwonenden. Rechtszekerheid en duidelijkheid voor omwonenden. Opdat zij niet worden verrast met een ontwikkeling of activiteit op basis van een oude/slapende vergunning. Waardoor geen rechtsmiddelen meer open staan.

De Omgevingswet bepaalt deels wanneer een vergunning mag worden ingetrokken en deels is het gebaseerd op jurisprudentie (bijvoorbeeld bij omgevingsvergunningen milieu). OD Drenthe voert een actief intrekingsbeleid voor de activiteit milieu. Indien gedurende drie jaar geen handelingen zijn verricht met gebruikmaking van de vergunning, kan de procedure voor het intrekken van de vergunning worden opgestart. Het bevoegd gezag wordt hierover per situatie geïnformeerd. Dit vereist ook van de OD een degelijke registratie van de niet-gebruikmaking.

Het intrekken van een omgevingsvergunning heeft met betrekking tot stikstofemissie zin als ook een voor een locatie verleende vergunning Wet natuurbescherming wordt aangepast aan de gewijzigde situatie. Hiervoor is afstemming nodig tussen provincie Drenthe en OD Drenthe.

Toezichtstrategie

Toezicht wordt gehouden om het ontstaan van risico's voor de leefomgeving zo klein mogelijk te houden. In gelijke gevallen wordt op dezelfde manier toezicht gehouden.

Hiermee wordt bereikt:

- Transparantie;
- Professionaliteit;
- Rechtszekerheid en rechtsgelijkheid voor inwoners, bedrijven en instellingen waarop toezicht wordt gehouden;
- Effectiviteit en efficiency bij uitvoering, om met (voor deelnemers) acceptabele inspanning een zo hoog mogelijk milieurendement te bereiken.

Voorwaarde daarbij is wel dat regels eenduidig, correct, duidelijk en toepasbaar zijn op de (zelfde) situatie(s). De toezichtstrategie gaat over de werkwijze van het vaststellen van het toezichtdeel in het jaarprogramma tot en met het al dan niet constateren van de overtreding. Bij overtredingen reageert OD Drenthe volgens de LHSO. Vaak betekent dit dat OD Drenthe handhaaft om te zorgen dat de overtreding stopt en/of zich niet herhaalt.

Wanneer wordt toezicht gehouden?

Het toezicht wordt gericht op de meest risicovolle situaties: waar de kans het grootst is dat het naleefgedrag onvoldoende is en dit leidt (of kan leiden) tot schade aan de leefomgeving, de gezondheid, de veiligheid en natuur (vrije veld controles). Het is namelijk onmogelijk om binnen de beschikbare capaciteit, middelen en tijd alle objecten, activiteiten en locaties op alle punten te

controleren. Dit is ook niet nodig, want niet alle situaties zijn even risicovol. Voor de evaluatie van toezicht, registreert OD Drenthe het naleefgedrag van de overtreder en de zwaarte van de overtreding. Zo kan OD Drenthe de productie en effecten daarvan evalueren.

Naast toezicht zijn er ook andere mogelijkheden om het naleefgedrag te verbeteren, bijvoorbeeld door communicatie. Hier staat meer over in de [preventiestrategie](#). Met een probleem- en risicoanalyse worden prioriteiten voor toezicht bepaald.

Wat is toezicht?

De term toezicht wordt vaak zowel in brede als in enge zin gebruikt. In brede zin is het de overkoepelende term voor al het inspectiewerk in combinatie met het woord handhaving. In enge zin bedoelt men het als het concrete werk van een toezichthouder.

Toezicht is het verzamelen van de informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen. En het daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan ingrijpen.

Speciaal daarvoor aangewezen toezichthouders voeren het toezicht uit. Een toezichthouder is een persoon namens het bevoegd gezag belast met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift. Toezicht zorgt voor een belangrijk preventief effect. Bij toezicht wordt een controle uitgevoerd, ook zonder dat een overtreding wordt vermoed. OD Drenthe kan een bezoek aan een activiteit, een bedrijf, een locatie, een bouwwerk of een persoon brengen.

Samengevat: onder toezicht wordt verstaan het controleren of en in hoeverre inwoners, bedrijven of instellingen regels naleven.

Integraal toezicht

OD Drenthe wil voorkomen dat inwoners, bedrijven en instellingen onnodig vaak gecontroleerd worden. Daarom worden toezichtacties zoveel mogelijk afgestemd en voeren verschillende instanties of verschillende onderdelen van instanties controles zoveel mogelijk tegelijkertijd uit. Dan gaat het om gezamenlijk, ofwel integraal toezicht.

Toezichtmethode

OD Drenthe houdt toezicht op de voor de doelgroep meest effectieve en meest efficiënte methode. De keus voor de methode hangt onder andere af van:

- Kennis van regelgeving;
- Kosten en baten;
- Mate van acceptatie;
- Gezagsgetrouwheid doelgroep naar aanleiding van naleefgedrag.

Voor OD Drenthe betekent de toezichtstrategie ook:

- Het krijgen van inzicht in het naleefgedrag en de motieven voor naleving;
- Het krijgen van inzicht door het samenbrengen van specifieke en gezamenlijke gegevens.

Bijvoorbeeld om het effect van toezicht en handhaving te meten of om trends en ontwikkelingen zichtbaar te maken. Met deze gegevens wordt de strategie eventueel aangepast.

Voor de doelgroep betekent dit:

- Heldere communicatie over het naleefgedrag en waar dat onvoldoende is en wat daarvan de consequenties zijn (voor de omgeving, voor doelgroep zelf);
- Inzicht in de mogelijkheden om het gedrag te verbeteren;
- Kennis van algemene preventieve werking en kennis dat OD Drenthe toezicht houdt en overtredingen opmerkt;
- Kennis van wat de consequentie is van voortdurend niet naleven.

Voor de omgeving betekent dit:

- Vertrouwen dat de veiligheid, gezondheid en leefbaarheid voldoende gewaarborgd zijn.

Op basis van een analyse van de situatie vooraf, wordt bepaald of de controle aangekondigd of onaangekondigd plaatsvindt. Als de omstandigheden dit niet toelaten (bijvoorbeeld als een illegale activiteit wordt geconstateerd en deze plaats direct dient te worden betreden) neemt de toezichthouder zo spoedig mogelijk (al dan niet achteraf) contact op met de rechthebbende op het gebruik van de plaats. De toezichthouder meldt zich in ieder geval altijd bij de op het erf/terrein aanwezige uitvoerder/personen.

Van alle controles worden de resultaten in het dossier opgeslagen.

Preventief of repressief toezicht

OD Drenthe gebruikt 2 hoofdvormen van toezicht:

- Preventief toezicht: dit zijn controles die op basis van de risicomethodiek in de verschillende planningen worden opgenomen. Uit de risicomethodiek volgt de controlefrequentie en eventuele aspecten waarop gecontroleerd wordt. Naast periodiek terugkerende controles zijn dit ook opleveringscontroles bij nieuwe activiteiten. Een preventieve controle is gepland;
- Repressief toezicht: dit zijn controles met een specifieke aanleiding zoals signalen, milieuklachten, handhavingsverzoeken, meldingen maar ook de bevindingen van eerdere controles en gegeven hersteltermijnen (hercontroles).

Bij preventieve en repressieve controles worden verschillende toezichtinstrumenten of combinaties van instrumenten ingezet. De methode bevat de meest voor de hand liggende vorm van toezicht, de prioriteit of het thema. Dit kunnen zowel controles ter plekke zijn (fysiek toezicht) als op afstand (administratief/digitaal toezicht).

Vormen van toezicht:

- Integrale controles op alle relevante aspecten;
- Aspectcontroles (van bijvoorbeeld geur, bodem of geluid) of steekproeven op één thema;
- Administratief toezicht;
- Opleveringscontroles;
- Gebiedsgerichte controles;
- Concerntoezicht (bijvoorbeeld op het compliance-systeem, werken volgens verschillende soorten regelgeving bij een concern met meerdere vestigingen);
- Controles in projectvorm (bijvoorbeeld mobiele dieseltanks bij grootschalig grondverzet of bij mestbassins in het vrije veld);
- Ketentoezicht.

De meest geschikte toezichtvorm (of combinatie hiervan) wordt vastgelegd in het jaarprogramma, in een projectplan, in een samenwerkingsprogramma of in een toezichtplan.

Milieuklachten, handhavingsverzoeken en ongewone voorvallen

In het jaarprogramma worden uren gereserveerd voor niet gepland toezicht. Dit zijn onder meer ongewone voorvallen, handhavingsverzoeken en milieuklachten. Na een ongewoon voorval of handhavingsverzoek wordt, afhankelijk van de ernst, door de toezichthouder contact opgenomen met de veroorzaker. Op basis van dit contact maakt de toezichthouder een keuze of een controle ter plaatse dient plaats te vinden.

Milieuklachten worden risicogericht onderzocht. Alle milieuklachten worden geregistreerd; de klager ontvangt altijd binnen 3 werkdagen een behandelbericht van OD Drenthe. Milieuklachten over activiteiten door particulieren en milieuklachten die anoniem zijn ingediend, worden niet gecontroleerd. Overige milieuklachten worden ingedeeld in urgent en niet urgent.

- Urgente milieuklachten zijn milieuklachten met acuut gevaar (veiligheid en gezondheid); binnen 24 uur voert OD Drenthe hier een controle ter plaatse uit. Dit betreft onder meer de meldingen die via de Meldkamer Noord Nederland bij OD Drenthe binnen komen.
- Niet urgente milieuklachten (zonder acuut gevaar) worden binnen één maand gecontroleerd met een administratieve controle of een controle ter plaatse. Waar mogelijk worden deze milieuklachten gebundeld in één controle. Dit geldt onder meer voor milieuklachten over:
 - Installaties zoals warmtepompen en airco's (Besluit Bouwwerken Leefomgeving) of bijv. lucht: formaldehyde in woningen;
 - Geluidsoverlast dieren, knalapparatuur en overige apparaten op agrarische percelen (voorheen) APV;
 - Evenementen in de openbare ruimte
 - Laag frequent geluid of diffuse bronnen.

Milieuklachten worden door klagers ingediend bij de gemeente of provincie. Door de gemeente wordt beoordeeld of de milieuklacht aan OD Drenthe wordt doorgestuurd. (Spoedeisende) milieuklachten en meldingen worden binnen één werkdag door de gemeente/provincie aangeleverd aan OD Drenthe en hiervan wordt OD Drenthe direct telefonisch geïnformeerd, zodat de behandelaren op de hoogte zijn. OD Drenthe heeft hiervoor een 24/7 bereikbaarheid (piket). Een deel van de milieuklachten wordt niet doorgestuurd en bereikt OD Drenthe niet, waardoor het overzicht onvolledig is. Hierdoor kan de naleefscore niet correct worden berekend (immers, iedere milieuklacht leidt tot een verhoging van de naleefscore). Daarnaast ontvangt OD Drenthe signalen met een vertraging. Voor milieuklachten waarbij milieueffecten direct beperkt dienen te worden (bijv. lekkages en geur- en geluidsoverlast), is deze vertraging niet wenselijk. Vanuit de ambitie om (1) negatieve milieueffecten te voorkomen én (2) risicogericht te werken is een meer volledige en snellere klachtafhandeling noodzakelijk.

Ketentoezicht

Een van de voornaamste redenen om landelijk te komen tot een stelsel van omgevingsdiensten is het verkrijgen van zicht en inzicht in complexe ketens van (milieugerelateerde) activiteiten. Het ketentoezicht is als toezichtsinstrument één van de basistaken die door de gemeenten en provincie bij OD Drenthe is belegd. Ketentoezicht is een vorm van toezicht waarbij de hele levenscyclus van producten, grondstoffen en afvalstoffen wordt gevolgd om milieuregels te handhaven. Dit houdt in dat toezicht niet alleen gericht is op individuele bedrijven of activiteiten, maar op de hele keten van productie, transport, gebruik en verwerking. Elk onderdeel van de keten wordt in kaart gebracht en beoordeeld of het voldoet aan de geldende milieuwetten en -regels. Ketentoezicht is vaak een samenwerking tussen verschillende overheden, bedrijven en inspectie-instanties.

De grootste risico's in ketens worden gezien:

- A. bij bedrijven die meerdere schakels (activiteiten) in de keten in huis hebben, al dan niet verspreid over meerdere locaties (beperking administratie door intern transport), met stoffen die relatief gemakkelijk in een andere categorie zijn te brengen;
- B. bij activiteiten met veel financieel gewin / bedrijven die een buitensporige groei doormaken;
- C. waar met veel verschillende grond- en afvalstoffen wordt gewerkt;
- D. waar activiteiten plaatsvinden in afgelegen gebieden, met daardoor een lage pakkans;
- E. waar veel maatschappelijke kosten gemaakt worden als bedrijven regels niet naleven;
- F. waar activiteiten buiten kantooruren plaatsvinden.

Voor het ketentoezicht gelden de volgende beleidsuitgangspunten:

1. In het team ketentoezicht is de kennis en expertise voor het ketentoezicht gebundeld. De capaciteit is voldoende om aan de kwaliteitscriteria te voldoen. Samenwerking met de omgevingsdiensten in Noord-Nederland en Overijssel én ketenpartners in de provincie is bij het ketentoezicht essentieel.
2. Inzet van het team ketentoezicht is het meest noodzakelijk in de ketens grond- en afvalstromen. De aanleiding hiervoor is:
 - a. Deze ketens zijn het meest risicovol, met name omdat activiteiten over de gemeente- en provinciegrenzen heen plaatsvinden;
 - b. De ketens hebben veel aandacht in de provinciale en landelijke media;
 - c. Beide zijn landelijke prioriteiten en daardoor zijn landelijke werkgroepen actief;
 - d. Grond- en afvalstromen worden door vrijwel alle gemeenten en provincie in hun U&H-strategieën hoog geprioriteerd;
 - e. De meeste ketenonderzoeken zijn door OD Drenthe en andere omgevingsdiensten afgelopen jaren uitgevoerd bij grond- en afvalstromen.
3. Na signalen van ketenproblematiek wordt met een strategische en tactische analyse een keten of deel van de keten in beeld gebracht. Jaarlijks wordt minimaal 1 keten verdiept met de Noordelijke OD's. Overige ketens worden verdiept als er meerdere (gelijke of samenhangende) signalen uit het toezicht door OD Drenthe worden ontvangen, signalen van andere inspectie-organen worden ontvangen of landelijke prioriteiten worden benoemd.
4. De analyse beperkt zich niet tot één locatie; ook locaties en activiteiten van branchegenoten worden onderzocht. Het resultaat van ketentoezicht op deze wijze is een rangorde (bijv. Top 50) van te inspecteren locaties of activiteiten: deze patronen, incentives en rangorde waren met alleen reguliere (locatie-gebonden) controles niet boven water gekomen.

De selectie van te analyseren ketens en de resultaten van de ketenanalyses worden door OD Drenthe besproken met de deelnemers.

Toezicht bij gedogen

OD Drenthe houdt actief toezicht op gedoogsituaties. Regelmatig controleert OD Drenthe of de overwegingen van de verklaring om af te zien van handhaving, nog actueel zijn. OD Drenthe kijkt of de verzoeker (waarvoor een gedoogverklaring is afgegeven) de opgelegde beperkingen en voorwaarden naleeft. Zo niet, dan wordt gehandhaafd volgens de [sanctiestrategie](#).

Sanctiestrategie

OD Drenthe hanteert onverkort de meest actuele versie van de LHSO. In aanvulling daarop gelden de volgende bepalingen.

Registratie van LHSO-scores

Bij iedere overtreding wordt een LHSO-score geregistreerd. Deze bestaat uit twee waarden:

- Het gedrag van de overtreder, uitgedrukt in A (goedwillend) tot en met D (notoir/crimineel);
- De zwaarte van de overtreding, uitgedrukt in 1 (vrijwel nihil) tot en met 4 (aanzienlijk en/of onomkeerbaar).

De toezichthouder bepaalt op basis van eigen inzicht en het periodiek delen van kennis de LHSO-score per overtreding. Bij inzet van een handhavingstraject wordt deze score door de handhavingsjurist beoordeeld, waardoor in onderling overleg tot een wijziging van de score kan worden gekomen. De overwegingen na geconstateerde overtredingen en de wijze waarop hierover is gerapporteerd aan het bevoegd gezag en overtreder, worden opgenomen in het dossier.

Begunstigingstermijnen en hoogte van dwangsommen

- Voor besluiten die niet gericht zijn op het voorkomen van herhaling kiest OD Drenthe qua **begunstigingstermijn** bij voorkeur een termijn conform de landelijke leidraad handhavingsacties en termijnen¹⁴. Indien de leidraad geen termijn benoemt, onderbouwt OD Drenthe een termijn die zodanig is, dat het praktisch haalbaar is om aan de last te kunnen voldoen. Verder is de te stellen termijn afhankelijk van de aard van de overtreding (er kan in principe met geen of een korte termijn worden volstaan bij gedragsvoorschriften) en mag de termijn niet zodanig lang zijn, dat sprake is van (impliciet) gedogen van de overtreding.
- De **hoogte van een dwangsom** moet op grond van de Algemene wet bestuursrecht in redelijke verhouding staan tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van het opleggen van de dwangsom. OD Drenthe relateert de hoogte van de dwangsom o.a. aan de aard en ernst van de overtreding, de potentiële schade, het economisch voordeel dat met de overtreding wordt behaald en de kosten die moeten worden gemaakt om de overtreding ongedaan te maken. Daarbij volgt OD Drenthe bij voorkeur de landelijke leidraad handhavingsacties en termijnen.

OD Drenthe voert een registratie van voorgenomen en opgelegde dwangsommen, zodat de hoogte en termijnen van toekomstige dwangsommen in vergelijkbare lijn wordt bepaald.

Inzet van strafrecht

Conform de LHSO wordt bij overtredingen in bepaalde categorieën de inzet van strafrecht overwogen. Afhankelijk van het gedrag van de overtreder en de zwaarte van de overtreding (impact op milieu) wordt door een buitengewoon opsporingsambtenaar (BOA) bepaald of strafrechtelijk wordt opgetreden. Het financiële aspect, het zogenaamde wederrechtelijk verkregen voordeel, speelt hierbij een belangrijke rol. BOA's die een strafbaar feit vermoeden of constateren, kunnen een proces-verbaal (PV) opmaken. Een PV is de basis voor het verdere optreden van het OM dat kan leiden tot sancties.

De strafrechtelijke interventie wordt afgestemd met het Functioneel Parket (FP) van het OM. Ook kan worden gekozen voor de bestuurlijke strafbeschikking milieu (BSBm). De BSBm is een op het strafrecht (artikel 257ba Wetboek van Strafvordering) gebaseerde interventie die daartoe bevoegde handhavingsinstanties zonder tussenkomst van het OM kunnen opleggen. Het gaat om een OM-afdoening aan de directeur van de omgevingsdienst geattribueerde bevoegdheid. Hierbij wordt een geldboete uitgeschreven op basis van het *Feitenboekje Bestuurlijke Strafbeschikking Milieu- en Keurfeiten*, die ter afdoening wordt gestuurd aan het Centraal Justitieel Incassobureau. Deze interventie kan los, of in combinatie met op herstel gerichte interventies worden ingezet.

¹⁴ Zie voor actuele versie <https://iplo.nl/zoeken/@280679/leidraad-handhavingsacties-begunstigingstermijnen/>.

De BSBm is bedoeld voor relatief eenvoudige overtredingen waarbij over de schuldvraag geen twijfel bestaat. Als deze strafbeschikking niet kan worden uitgevaardigd is in veel gevallen overleg met het OM noodzakelijk en wordt PV opgemaakt. Het strafrechtelijk onderzoek en het opmaken van PV's valt onder de bevoegdheid/verantwoordelijkheid/gezag van het FP/OM.

Bij vermoedens van ondermijnende activiteiten wordt ten aller tijde strafrechtelijk doorgepakt. Bij twijfel over de inzet van strafrechtelijke instrumenten, vindt overleg met het OM plaats. Naast de inzet na constatering van overtredingssituaties door toezichthouders, worden door BOA's ook eigenstandig constatering gedaan en voeren BOA's al dan niet tezamen met toezichthouders controles uit. Gezamenlijke controles kunnen bijvoorbeeld plaatsvinden als de locatiehouder geconstateerde overtredingen niet wenst op te heffen, de toegang tot de locatie geweigerd wordt of als dreigende situaties worden verwacht.

OD Drenthe is een volwaardig strafrechtelijke partner door:

- Het op peil hebben van de BOA-capaciteit (omvang) en benodigde kennis en vaardigheden;
- Actieve samenwerking met handhavingspartners op lokaal, regionaal en landelijk niveau, gericht op kennisdelen, samenwerking en ketentoezicht;
- Het strafrecht integraal onderdeel te laten zijn van de sanctiestrategie;
- Deskundige invulling aan de LHSO en strafrechtelijke opvolging van overtredingen;
- Strafrecht onderdeel te laten uitmaken van de aanpak ketentoezicht.

Gedoogstrategie

Bij gedoogsituaties dient te worden aangesloten bij de huidige jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling). Slechts onder bijzondere 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.'

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 voorliggende gedoogstrategie.

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 zicht 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 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:

- Uitdrukkelijk (vooraf of achteraf);
- Al dan niet vooruitlopend op legalisatie (gekwalificeerd 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 te zijn. 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, 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.

Wanneer de gedooftermijn is verstreken en de strijdigheid bestaat nog of voorwaarden van een gedooftverklaring worden niet nageleefd, kan er alsnog bestuursrechtelijk en/of strafrechtelijk handhavend worden opgetreden.

Wanneer is gedogen aanvaardbaar?

Mits 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. Hierna worden deze situaties kort toegelicht.

Overmachtssituatie

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 gemoeid 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 ongedaan is gemaakt;
- 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 soms 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 tijdspanne waarna 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 gedoogverklaring dient expliciet en na zorgvuldige kenbare belangenafweging te worden genomen. Alleen als gedoogverklaringen 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 verklaring zal ook duidelijk moeten zijn over de gedragingen die gedoogd worden en over de (eind)termijnen en voorwaarden die aan het gedogen gesteld worden. Noodzakelijk is ook dat in de verklaring vermeld staat dat de verantwoordelijkheid van het Openbaar Ministerie voor de strafrechtelijke rechtshandhaving overeind blijft.

Uit de Awb en jurisprudentie volgt dat een verklaring om te gedogen moet berusten op een verzoek van de normadressaat of ambtshalve kan worden opgelegd. 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, bijvoorbeeld:

- concreet zicht op legalisatie (ontvankelijke aanvraag is ingediend en een eerste inschatting is 'vergunbaar');
- onevenredigheid van handhaving in het licht van de daarmee te dienen belangen;
- andere verantwoorde bescherming van het belang dat de overtreden rechtsregel beoogt te beschermen.

Een gedoogverklaring is geen besluit in de zin van de Awb en wordt niet met een Awb-besluit gelijkgesteld. En daarom kunnen tegen een gedoogverklaring geen bestuursrechtelijke rechtsmiddelen worden aangewend. Dit blijkt uit de uitspraak van de Afdeling van 24 april 2019. Een uitzondering is gemaakt voor gedoogverklaringen voor coffeeshops (13 september 2023).

Gedoogvoorwaarden bevatten de condities waaronder het bevoegde gezag bereid is geen gebruik te maken van ter beschikking staande bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten. 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 verklaring 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 verklaring kan worden opgenomen dat de gedoogvoorwaarden gedurende de geldigheidsduur van de gedoogverklaring kunnen worden aangevuld of gewijzigd. Als één of meerdere gedoogvoorwaarden niet worden nageleefd maant het bevoegde gezag in de meeste gevallen eerst tot naleving van de gedoogvoorwaarden. Als de situatie daarna niet verandert dan wordt de verklaring tot gedogen ingetrokken en wordt alsnog handhavend opgetreden tegen de overtreding. Dit handhavend optreden wordt uitgevoerd overeenkomstig de LHSO.

Sinds 2022 is er vanuit de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State een nieuwe lijn ontwikkeld, waaruit blijkt dat het bestuursorgaan niet in alle gevallen verplicht is af te zien van handhaving indien sprake is van concreet zicht op legalisatie. Dit vergt een belangenafweging.

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 gedoogverklaringen niet moeten worden verward met vergunningen, blijkt vooral wanneer de handhaving van gedoogvoorwaarden aan de orde is. Indien de overtreder zich niet aan de gedoogvoorwaarden 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. Wel 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. Om te voldoen aan de evenredigheidseis kan het echter nodig zijn de overtreder enigszins tegemoet te komen, door bijvoorbeeld een langere termijn te gunnen, feitelijk medewerking te verlenen bij het ongedaan maken van de overtreding.

Afstemming met handhavingspartners

- Interne afstemming: Binnen een handhavende organisatie dient een gedoogverklaring goed afgestemd te worden. Zo vindt er binnen een gemeente veelal overleg plaats tussen milieu, brandweer, ruimtelijke ordening en bouwen. Met als doel het voorkomen van een situatie die vanuit het ene oogpunt wordt 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 gedoogverklaringen betrokken worden.

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

Bijlage 2. Specifieke strategieën

In aanvulling op de algemene strategieën in [bijlage 1](#), zijn in voorliggende bijlage de specifieke strategieën voor locaties met milieuactiviteiten, zorgwekkende stoffen, bodem en energie opgenomen. Het is een concrete invulling van de werkwijzen die we hanteren in de uitvoering (preventie, vergunningverlening en beoordeling meldingen en rapportages) en handhaving (toezicht). Deze concrete invulling past bij de beschreven prioriteiten, risico's en doelstellingen. Per saldo verwachten we dat de realisatie van deze werkwijze budgetneutraal kan plaatsvinden (zie ook [paragraaf 1.3](#)). De concrete uitwerking in benodigde uren vindt plaats in de jaarprogramma's.

Locaties met milieuactiviteiten

Doordat jaarlijks de naleefscore opnieuw berekend wordt, wijzigt per jaar de top 10 van SBI-codes met de slechtste naleefscore. De top 10 van slechtste nalevers in 2024 is (met naleefscore erachter):

SBI	2024
1. Handel in vrachtauto's (incl. import en reparatie)	4,0
2. Grth minerale olieprodukten (excl. brandstoffen)	3,6
3. Stookinstallaties > 900kW thermisch vermogen: - gas, < 2,5 MW	3,3
4. Gasdistributiebedrijven: - gasontvang- en -verdeelstations, cat. D	3,0
5. Vervoersbedrijven (uitsluitend kantoren)	3,0
6. Elektromotoren- en generatorfabrieken incl. reparatie	3,0
7. Grth in vloeibare en gasvormige brandstoffen: - vloeistoffen, o.c. < 100.000 m3	2,9
8. Discotheken, muziekcafé's	2,9
9. Drukkerijen van dagbladen	2,8
10. Fokken en houden van overige dieren: - maden, wormen e.d.	2,7

Figuur 5. Top 10 van SBI-codes met slechtste naleefscore in 2024

Op basis van de beschrijving van de risico's en de geformuleerde U&H-doelstellingen, gelden voor milieubelastende activiteiten op locaties de volgende beleidsuitgangspunten:

Uitvoering locaties met milieuactiviteiten

1. OD Drenthe is verantwoordelijk voor de volledigheid van het overzicht van locaties met milieubelastende activiteiten (*alle locaties in beeld*). Om het overzicht van locaties volledig te houden, voert OD Drenthe gevelcontroles uit, worden jaarlijks overzichten van milieuactiviteiten uit registraties van derden vergeleken én houden toezichthouders milieu op weg van/naar een geplande controle de omgeving in het oog.
2. OD Drenthe is verantwoordelijk voor de volledigheid van benodigde gegevens van ieder van de locaties (*benodigde gegevens van locaties in beeld*). Bij het beoordelen van een adviesverzoek, melding of (vergunning)aanvraag en het uitvoeren van controles actualiseert OD Drenthe de gegevens; de gegevens van locaties die langere tijd niet gecontroleerd zijn, zijn daardoor minder actueel dan gegevens van recent gecontroleerde locaties.
3. Locaties met een of meerdere melding- of vergunningplichtige milieubelastende activiteiten beschikken over een actuele melding of omgevingsvergunning.
4. Alle meldingen, rapportages en aanvragen voor vergunningen voor milieubelastende activiteiten worden beoordeeld op volledigheid op basis van de landelijke indieningsvereisten.

5. Alle relevante milieuthema's uit ieder adviesverzoek en iedere melding, rapportage en (vergunning)aanvraag voor milieubelastende activiteiten worden globaal inhoudelijk beoordeeld door de generieke vergunningverlener. Een diepgaande inhoudelijke beoordeling van meldingen, rapportages en aanvragen vindt op basis van milieurisico plaats, waarbij van de standaardaanpak kan worden afgeweken bij (1) kwetsbare objecten in de omgeving en (2) aanwezigheid van specifieke activiteiten.
- a. Adviesverzoeken, meldingen en (vergunning)aanvragen worden altijd door de specialist beoordeeld als het milieurisico op het betreffende milieuthema van de activiteit groter of gelijk is aan 4 op een schaal van 1-5. Als voorbeeld: een adviesverzoek, aanvraag of melding voor een vergister wordt altijd diepgaand inhoudelijk getoetst door een specialist Lucht, een specialist Geur en een specialist Externe Veiligheid.
 - b. Adviesverzoeken, meldingen en (vergunning)aanvragen worden altijd besproken met een specialist als het milieurisico op het betreffende milieuthema van de activiteit tussen 3,5 en 4 is op een schaal van 1-5.
 - c. Voor milieuthema's met een risicoscore lager dan 3,5 op een schaal van 1-5 wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van standaard teksten voor de vergunning of reactie op het adviesverzoek of de melding.

Handhaving locaties met milieuactiviteiten

6. Het jaarlijks selecteren van locaties met een of meerdere milieubelastende activiteiten die een reguliere controle ontvangen, gebeurt risicogericht. Op basis van risicovariabelen en input van deelnemers bepaalt OD Drenthe jaarlijks welke locaties integraal én welke locaties op specifieke milieuthema's een controlebezoek ontvangen.
- a. Voor de locaties met een IPPC-installatie geldt:
 - i. de industriële IPPC-locaties worden 1x per jaar gecontroleerd op specifieke milieuthema's. Hiervoor wordt per locatie met milieuactiviteiten een toezichtplan opgesteld, waarin bepaald wordt welke milieuthema's in welk jaar gecontroleerd worden. Iedere 5 jaar komen alle milieuthema's aan bod.
 - ii. de agrarische IPPC-locaties met een individuele naleefscore groter dan 2 (op een schaal van 1 tot 5), wordt 1x per jaar integraal gecontroleerd op alle milieuthema's.
 - iii. de agrarische IPPC-locaties met een individuele naleefscore van 2 of lager (op een schaal van 1 tot 5) worden 1x per 3 jaar integraal gecontroleerd op alle milieuthema's.
 - b. Het risico van de locaties zonder IPPC-installatie wordt bepaald door dynamische en statische variabelen.
 - i. De score van ieder van de SBI-codes op de statische variabelen wordt minimaal 1x per 4 jaar geactualiseerd. Als statische variabelen wordt in ieder geval meegenomen:
 - A. Milieueffect (factor 1)
 - B. Ondernijning (factor 0,5)
 - C. Maatschappelijke en bestuurlijke impact (factor 1)Afhankelijk van de factor telt de variabele zwaar of licht mee bij het bepalen van het totaalrisico. OD Drenthe actualiseert minimaal 1x per 3 jaar de score op de milieueffecten; bij de eerstvolgende evaluatie wordt bekeken of trillingen en gezondheid kunnen worden meegenomen als milieueffect. OD Drenthe informeert de deelnemers indien variabelen worden toegevoegd, scores van variabelen wijzigen of de factor wijzigt.

- ii. De score van ieder van de SBI-codes op de dynamische variabelen wordt 1x per jaar geactualiseerd. Als dynamische variabele wordt in ieder geval meegenomen:
 - A. Naleefgedrag (factor 2,5). Het naleefgedrag bepaalt daarmee in grote mate het risico van een SBI-code. Indien blijkt dat het naleefgedrag van een SBI-code op korte termijn fors verslechtert, voert OD Drenthe eerst een analyse uit of dit verslechterd naleefgedrag veroorzaakt wordt door een kleine of representatieve groep bedrijven. Indien de groep bedrijven met slecht naleefgedrag niet representatief is, voert OD Drenthe een correctie uit.
 - c. De dynamische en statische variabelen bepalen jaarlijks het totaalrisico van de SBI-code. Afhankelijk van de score (op een schaal van 1 tot 5) wordt de prioriteit bepaald:
 - i. Prioriteit 1: SBI-code met een score groter dan 2,5
 - ii. Prioriteit 2: SBI-code met een score tussen 2,0 en 2,5
 - iii. Prioriteit 3: SBI-code met een score tussen 1,5 en 2
 - iv. Prioriteit 4: SBI-code met een score tussen 1,0 en 1,5
 - v. Prioriteit 5: SBI-code met een score kleiner dan 1,0
 - d. Voor de locaties zonder IPPC-installatie geldt dat locaties met milieuactiviteiten met een recent en goed naleefgedrag niet regulier worden bezocht. Controles naar aanleiding van milieuklachten en incidenten vinden wel plaats. Het betreft locaties met een naleefscore < 2 én laatste controle niet ouder dan 3 jaar. Voor de overige locaties geldt:
 - i. Prioriteit 1 en 2: alle locaties met deze SBI-code worden jaarlijks bezocht. Controles vinden plaats op alleen die milieuthema's die op de statische risicovariabele 'milieueffect' een risicoscore > 2 hebben.
 - ii. Prioriteit 3: 10% (steekproef) van de bedrijven in de SBI-code wordt jaarlijks bezocht. Controles vinden plaats op alle milieuthema's (integraal).
 - iii. Prioriteit 4: 7,5% (steekproef) van de bedrijven in de SBI-code wordt jaarlijks bezocht. Controles vinden plaats op alle milieuthema's (integraal).
 - iv. Prioriteit 5: 5% (steekproef) van de bedrijven in de SBI-code wordt jaarlijks bezocht. Controles vinden plaats op alle milieuthema's (integraal).
 - e. De steekproef bij prioriteit 3, 4 en 5 is select. Voor de steekproef wordt een selectie gemaakt van de locaties met milieuactiviteiten die het langst niet gecontroleerd zijn én/of in Inspectieview een vermelding hebben van een of meerdere overtredingen die geconstateerd zijn door ketenpartners. Daarmee houden we, met de beschikbare capaciteit, zo goed mogelijk zicht op de relevante locaties met milieuactiviteiten.
 - f. Controles worden in principe door de generiek toezichthouder verzorgd. Indien alleen milieuthema's worden gecontroleerd waarvoor een specialist de controle uitvoert, is aanwezigheid van een generiek toezichthouder niet nodig.
 - i. Indien het milieurisico op het betreffende milieuthema bij die SBI-code groter of gelijk is aan 4 (op een schaal van 1 tot 5) wordt de generiek toezichthouder bij (in ieder geval een deel van) z'n controle vergezeld door een specialist in dit milieuthema.
 - ii. Indien het milieurisico op het betreffende milieuthema bij die SBI-code groter of gelijk is aan 3,5 (op een schaal van 1 tot 5) wordt de controle voorbereid met behulp van een specialist in dit milieuthema.
- Van bovenstaande kan worden afgeweken bij (1) kwetsbare objecten in de omgeving en (2) aanwezigheid van specifieke activiteiten.
- g. Indien het aantal ingebrachte uren te beperkt is om alle geprioriteerde reguliere controles uit te voeren, wordt het percentage in prioriteit 5 verlaagd.

- h. Het bevoegd gezag levert binnen 3 maanden na bekendmaking van de te controleren bedrijven door OD Drenthe het milieudossier aan OD Drenthe én geeft eventuele (bestuurlijke) bijzonderheden over de betreffende locaties door. Indien het milieudossier niet tijdig wordt overgedragen, wordt de locatie met milieuactiviteiten voor het opvolgende jaar in het jaarprogramma opgenomen en vindt vermelding hiervan plaats in het jaarverslag van OD Drenthe.
7. Op bedrijfsterreinen met een Geluid Productie Plafond geldt in de Omgevingswet een monitoringsplicht die minimaal iedere 5 jaar herhaald moet worden. Deze bedrijfsterreinen met relatief veel bedrijven in SBI-codes met hoge milieueffecten op geluid (> 3) monitort OD Drenthe intensiever; hier vindt monitoring minimaal iedere 3 jaar plaats. Bij de monitoring wordt ook beoordeeld of de aandachtsgebieden of plafonds aangepast moeten worden in verband met gewijzigde vergunningen.
8. Bij het ketentoezicht hebben de ketens van grond- en afvalstromen de hoogste prioriteit. Zie het ketentoezicht in de [toezichtstrategie](#) van [bijlage 1](#).

Op landelijk niveau vinden gesprekken plaats over de mogelijke verschuiving van bevoegdheden ten aanzien van indirecte lozingen van gemeenten naar waterschappen. De beoordeling van (vergunning)aanvragen en meldingen, evenals het toezicht op de indirecte lozingen, is een bevoegdheid van de gemeenten en provincie. Daarmee is de werkwijze zoals beschreven in deze strategie niet afwijkend ten opzichte van andere milieuthema's, zoals geluid, luchtkwaliteit en externe veiligheid. Dit betekent dat bij de activiteiten en branches met een groot milieurisico op water (afvalwater/lozingen) specialisten (in opdracht) van OD Drenthe intensiever beoordelen en toezicht houden dan bij activiteiten en branches met een laag milieurisico op water (afvalwater/lozingen). Een wijziging kan optreden zodra landelijk wordt besloten over een verschuiving van bevoegdheden.

Zorgwekkende stoffen

Op basis van de beschrijving van de risico's en de geformuleerde U&H-doelstellingen, gelden voor zorgwekkende stoffen, in aanvulling op de algemene strategieën in [bijlage 1](#), de volgende specifieke strategieën. Daarbij is nu beperkt tot beleidsuitgangspunten voor asbest. Zodra keuzen bij de aanpak van overige zorgwekkende stoffen in beeld zijn, overwegen gemeenten en provincie om hiervoor specifieke beleidsuitgangspunten toe te voegen.

Uitvoering zorgwekkende stoffen

1. Alle meldingen voor activiteiten met zorgwekkende stoffen worden beoordeeld op volledigheid op basis van de landelijke indieningsvereisten.
2. Van de **mutatiemeldingen** (conform convenant d.d. 21 januari 2019, zie [hoofdstuk 4](#)) wordt het asbestinventarisatierapport steekproefsgewijs achteraf gecontroleerd.
 - a. Voor deze steekproef wordt één keer per jaar een aselechte selectie van 10% van de dossiers geaudit.
 - b. Als er onjuistheden in het dossier worden geconstateerd wordt contact opgenomen met de inventariseerder, de saneerder en zonodig met de woningcorporatie.
 - c. Van iedere mutatiemelding ontvangt het bevoegd gezag een memo waarin staat dat de melding is ontvangen. Er volgt geen advies van OD Drenthe.
3. Van de **reguliere meldingen** (niet zijnde mutatiemeldingen) wordt het asbestinventarisatierapport in samenhang met de ingediende sloopmelding vóór de start van de sloopwerkzaamheden beoordeeld op basis van de landelijke checklist (ODNL-controlelijst toetsen).
 - a. De resultaten van de beoordeling worden opgeslagen en aangeboden aan het bevoegde gezag ter archivering.

- b. De indiener van de sloopmelding ontvangt een brief waarin staat dat de sloopmelding wordt geaccepteerd of dat de sloopmelding is afgewezen, opnieuw ingediend moet worden of aanvullende informatie moet worden verstrekt.
- c. Het bevoegd gezag ontvangt een afschrift van deze brief.
- d. Bij sloop van het volledig bouwwerk ontvangt het bevoegd gezag een advies voor wat betreft het asbest. De beoordeling van de constructieve en monumentale aspecten wordt door de gemeente afgehandeld, waarbij het advies van OD Drenthe ten aanzien van asbestregelgeving in acht wordt genomen.

Handhaving zorgwekkende stoffen

- 4. OD Drenthe selecteert dagelijks op de ODNL-controlelijst met in uitvoering zijnde sloopwerken waar een toezichthouder asbest naar toe wordt gestuurd. Het toezicht vindt plaats afhankelijk van het type melding én de risicoklasse. Bij het toezicht wordt geen onderscheid gemaakt in sloopwerken met een mutatiemelding of een reguliere melding.
 - a. Milieuklachten en calamiteiten bij asbestsaneringen zijn urgent en worden daardoor altijd gecontroleerd (zie ook de [toezichtstrategie](#) in [bijlage 1](#)).
 - b. Sloopwerken in risicoklasse 2a worden altijd gecontroleerd.
 - c. Sloopwerken in risicoklasse 2 en 1 worden altijd gecontroleerd als de saneerder:
 - i. in de afgelopen drie maanden geen of nauwelijks saneringen heeft uitgevoerd in Drenthe.
 - ii. in het overleg van de drie Noordelijke OD's, OD IJsselland, OD Twente, Arbeidsinspectie en IL&T is benoemd als risicovol.
 - iii. bij de afgelopen twee inspecties minimaal 1x overtredingen heeft begaan.
 - d. Overige sloopwerken in risicoklasse 2 worden alleen gecontroleerd indien de werkplanning dit toelaat.
 - e. Overige sloopwerken in risicoklasse 1 worden sporadisch gecontroleerd.
- 5. Indien een toezichthouder asbest op zijn weg van/naar een geplande controle een niet-gemelde sloopactiviteit op een asbestverdachte locatie constateert, wordt een controle op illegale asbestverwijdering uitgevoerd.
- 6. Indien de saneerder voor een woningcorporatie het convenant overtreedt, wordt de saneerder hierop aangesproken en wordt de woningcorporatie geïnformeerd.
- 7. Jaarlijks worden, verdeeld over de gemeenten, nacontroles uitgevoerd. Bij het uitvoeren van de nacontroles wordt op basis van stortbewijzen achterhaald of de sanering tijdig is gemeld in het Landelijk Asbestvolgsysteem (LAVS). Indien van deze asbestverwijdering geen of niet tijdig een melding is ontvangen, worden de eigenaren aangeschreven en vindt handhaving plaats.
- 8. Bij het toezicht tijdens de bouw en sloop hebben ketenpartners (waaronder gemeenten) bijzondere aandacht voor illegale (niet gemelde) saneringen van asbest. Ketenpartners zorgen ook voor bewustwording van het (tijdig) melden.
- 9. Bij het ketentoezicht hebben de ketens van grond- en afvalstromen de hoogste prioriteit (zie het ketentoezicht in de [toezichtstrategie](#) van [bijlage 1](#)).

Bodem

Op basis van voorgaande beschrijving van de risico's en de geformuleerde U&H-doelstellingen, gelden voor bodemactiviteiten de volgende beleidsuitgangspunten:

Uitvoering bodemactiviteiten

1. OD Drenthe wordt door deelnemers actief betrokken bij ruimtelijke initiatieven, initiatieven voor bodemsanering en (grootschalig) graven. OD Drenthe ontvangt van deelnemers alle bodemonderzoeken die de deelnemer zelf geïnitieerd heeft, dan wel ontvangen heeft binnen andere projecten/initiatieven. Door vroegtijdig om de tafel te gaan, kunnen kansen en risico's in beeld worden gebracht.
2. OD Drenthe houdt de bodemkwaliteitskaart actueel; bodemonderzoeken die OD Drenthe beschikbaar krijgt, worden inhoudelijk beoordeeld en volledig verwerkt in het bodeminformatiesysteem en zijn daarmee toegankelijk voor deelnemers.
3. De meldingen en (vergunning)aanvragen voor locaties met milieuactiviteiten (zie [hoofdstuk 3](#)) worden altijd door een bodemspecialist beoordeeld als
 - a. het milieurisico op het milieuthema bodem bij die SBI-code groter of gelijk is aan 4 (conform [punt 5. bij de specifieke strategie voor locaties met milieuactiviteiten](#)) en/of
 - b. de activiteit op een bodemgevoelige of (verdachte) verontreinigde locatie plaatsvindt.

Bij de beoordeling richt de bodemspecialist zich primair op zorgwekkende stoffen die tot bodemverontreiniging kunnen leiden en andere potentiële verontreinigingen (o.a. indirecte lozingen).

4. Alle meldingen en verplicht aangeleverde gegevens voor het opslaan en toepassen van bouwstoffen, grond en baggerspecie, graven in grond en saneren van bodem worden beoordeeld op volledigheid op basis van de indieningsvereisten.
5. Inhoudelijke beoordeling van meldingen vindt alleen plaats als:
 - a. sprake is van graven¹⁵ of saneren en/of
 - b. de melding afkomstig is van een (bij OD Drenthe) onbekend bedrijf en/of
 - c. het bedrijf de afgelopen twee meldingen een overtreding heeft begaan en/of
 - d. grond afkomstig is van buiten de provincie Drenthe en/of
 - e. grond bestemd is voor schone gebieden op de Drentse bodemkwaliteitskaart, waaronder de grondwaterbeschermingsgebieden.

Als gevolg van deze keuze wordt naar verwachting zo'n 50% van de meldingen inhoudelijk beoordeeld. De resultaten van de beoordeling worden opgeslagen (toetsingstabel) en als advies aan het bevoegd gezag gestuurd.

6. Om kennis van gewijzigde bodemwetgeving over te brengen én de bewustwording bij initiatiefnemers en vergunningverleners bij gemeenten en provincie te bevorderen, verzorgt OD Drenthe jaarlijks voorlichtingen over nut en noodzaak van bodemonderzoeken.

Handhaving bodemactiviteiten

7. De uren die beschikbaar zijn voor bodemtoezicht worden berekend op basis van 50% toezicht op alle meldingen. Bovenstaande leidt tot een begrote bijdrage voor het bodemtoezicht. De inzet van de controles gebeurt risicogericht, waardoor de feitelijke frequentie van het bodemtoezicht afwijkt van de frequentie die is bepaald voor de begroting. Zie hiervoor onderstaande uitwerking.
8. OD Drenthe houdt preventief toezicht in het vrije veld op illegale bodemactiviteiten. Hierop wordt 25% van de beschikbare uren voor bodemtoezicht ingezet. Bij het toezicht in het vrije veld worden gebieden geselecteerd op basis van databronnen (waaronder KLIC-meldingen en aanvragen bouwactiviteiten).

¹⁵ Momenteel kan nog geen onderscheid gemaakt worden in meldingen voor graven en saneren met grote en kleine risico's. Zodra dit onderscheid gemaakt kan worden, vindt beoordeling van deze meldingen ook risicogericht plaats.

9. Indien een toezichthouder bodem op zijn weg van/naar een geplande controle een niet-gemelde bodemactiviteit constateert, wordt direct of op een later moment een controle op illegale bodemactiviteiten uitgevoerd.
10. De meldingen voor het **opslaan en toepassen van bouwstoffen, grond, baggerspecie en mijnsteen** worden ingedeeld in twee risicocategorieën op basis van een beoordeling van de milieurisico's én het gedrag van de uitvoerder. Circa 30% van de meldingen wordt ingedeeld in de hoge risicocategorie, 70% in de lage risicocategorie. Grootschalige bodemtoepassing (GBT), risicovolle toepassingen, meldingen van waterschappen en meldingen van slechte nalevers worden altijd in de hoge risicocategorie ingedeeld.
 - a. De meldingen in de hoge risicocategorie worden allen op locatie gecontroleerd.
 - b. De meldingen in de lage risicocategorie alleen door een aselechte steekproef (10%).
Bij de controles worden alle aspecten uit de melding gecontroleerd.
11. De meldingen voor **graven of saneren** worden allen op locatie op alle aspecten van de melding gecontroleerd. Momenteel kan nog geen onderscheid gemaakt worden in meldingen met grote en kleine risico's. Zodra dit onderscheid gemaakt kan worden, vindt toezicht op deze meldingen ook risicogericht plaats.
12. Meldingen voor aanleg van warmte-koudeopslag (bodemennergiesystemen) worden in 33% van de gevallen gecontroleerd.¹⁶ Op basis van de locatie van het bodemennergiesystemen, de diepte van de opslag en het type systeem (bijv. open versus gesloten en al dan niet gebruik van Glycol) wordt bepaald welke bodemennergiesystemen bezocht worden.
13. Bij meldingen van activiteiten in grondwaterbeschermingsgebieden vindt altijd een controle op locatie plaats.
14. Bij het verwijderen van oude opslagtanks in de bodem vindt altijd een controle op locatie plaats. Bij bovengrondse tanks vindt alleen een controle plaats indien een verontreiniging is aangetoond of wordt vermoed.
15. De saneringslocaties met nazorg worden minimaal 1x per 4 jaar gecontroleerd; het betreft een controle op de nazorgverplichtingen en gebruiksbeperkingen. Bij IBC-nazorglocaties worden jaarlijks de monitoringsgegevens opgevraagd. Monitoringsgegevens van overige nazorglocaties (niet zijnde IBC) worden 1x per 3 jaar opgevraagd, ongeacht hun rapportageverplichting. Indien de termijn van aanlevering wettelijk langer is dan 3 jaar, wordt de wettelijke termijn gehanteerd voor opvragen van de gegevens. De gegevens worden altijd volledig beoordeeld om ontwikkelingen in de ondergrond te signaleren.
16. Bij controles op locaties met milieuactiviteiten (zie [hoofdstuk 3](#)) wordt de generiek toezichthouder vergezeld door een bodemspecialist als het milieurisico op het milieuthema bodem bij die SBI-code groter of gelijk is aan 4. Indien het milieurisico op het betreffende milieuthema bij die SBI-code groter is dan 3, dan wordt de controle door de specialist mee voorbereid. Bij het toezicht richt de bodemspecialist zich primair op mogelijk voorkomen van bodembedreigende situaties en of voldaan wordt aan de geldende wet- en regelgeving.
17. Bij het ketentoezicht hebben de ketens van grond- en afvalstromen de hoogste prioriteit (zie het ketentoezicht in de [toezichtstrategie](#) van [bijlage 1](#)).

¹⁶ Dit percentage lag op 100%. Doordat ook kleinere bodemennergiesystemen onder de meldplicht zijn gevallen, is het aantal meldingen fors toegenomen. Het risico bij deze kleinere bodemennergiesystemen is beperkt.

Energie

Op basis van de beschrijving van de risico's en de geformuleerde U&H-doelstellingen, gelden voor energie, in aanvulling op de algemene strategieën in [bijlage 1](#), de volgende specifieke strategieën:

Uitvoering energie

1. Op basis van gegevens uit diverse databronnen houdt OD Drenthe een overzicht bij van bedrijven en instellingen die zich naar verwachting iedere 4 jaar moeten melden in het kader van de energiebesparingsplicht.
2. Bedrijven en instellingen die zich nog niet gemeld hebben én waarvan OD Drenthe vermoedt dat ze een groot (G) of zeer groot (Z) energieverbruik hebben, worden aangeschreven en worden gecontroleerd indien ze zich niet tijdig melden.
3. De rapportages energiebesparingsplicht worden bij ontvangst niet inhoudelijk beoordeeld.
4. Rapportages over de werkgebonden personenmobiliteit (voor bedrijven met meer dan 100 medewerkers) worden bij ontvangst niet inhoudelijk beoordeeld.
5. De onderzoeksrapportages voor energiebesparende maatregelen én rapportages EED-audits worden beoordeeld op volledigheid op basis van de landelijke indieningsvereisten. Deze rapportages worden ook volledig inhoudelijk beoordeeld. De inhoudelijke beoordeling wordt bij het dossier opgeslagen.
6. Doordat voor energiebesparing een informatieplicht geldt, worden voorschriften over energiebesparing niet opgenomen in besluiten op (vergunning)aanvragen. De specialist energie adviseert over energiebesparende maatregelen (conform [punt 5. bij de specifieke strategie voor locaties met milieuactiviteiten](#)) bij in ieder geval vergunningaanvragen voor nieuwe activiteiten bij bedrijven in een SBI-code waarvoor het risico op energiebesparing groter dan of gelijk aan 4 is.

Handhaving energie

7. Het toezicht energie vindt niet gelijktijdig plaats met een integrale controle bij een milieu-locatie. Het toezicht energie is dusdanig specifiek, dat het combineren met controles op overige thema's niet efficiënt is.
8. Bij iedere controle ter plekke bij de locaties met milieuactiviteiten (zie [hoofdstuk 3](#)) wordt door de generiek toezichthouder beoordeeld of aan de verplichting voor rapportage energiebesparing is voldaan. Tevens wordt het feitelijk gebruik van elektriciteit en gas geregistreerd. Daarmee krijgt OD Drenthe zicht op bedrijven of instellingen die niet aan de informatieplicht voldoen, terwijl dit wel nodig was.
9. Het jaarlijks selecteren van locaties voor het energietoezicht gebeurt risicogericht. Op basis van risicovariabelen bepaalt OD Drenthe jaarlijks welke locaties door een toezichthouder energie bezocht worden.
 - a. Bedrijven en instellingen die een rapportage informatieplicht hebben ingediend, met een groot (G) of zeer groot (Z) energieverbruik, dus een verbruik van meer dan 200.000 kWh of meer dan 75.000 m3 aardgas(equivalent):
 - i. met rubriceringscode R1 worden allen binnen één jaar na het indienen van de rapportage bezocht. Deze code betekent dat de Erkende Maatregelenlijst (EML)-systematiek wordt gevolgd én dat voor minstens één erkende maatregel de antwoordoptie '(Nog) niet uitgevoerd' is geselecteerd.
 - ii. met rubriceringscode R2 worden voor minimaal 50% binnen één jaar na indienen van de rapportage bezocht. Het betreft een aselechte steekproef. Deze code betekent dat de EML-systematiek wordt gevolgd én dat voor minstens één erkende maatregel de antwoordoptie 'Gedeeltelijk uitgevoerd' is geselecteerd.

- b. Overige bedrijven en instellingen die een rapportage informatieplicht hebben ingediend worden aselekt bezocht. Het aantal controles hiervoor is afhankelijk van de resterende middelen die beschikbaar zijn voor het uitvoeren van energietoezicht.
- 10. In de voorbereiding van het energietoezicht worden de rapportages informatieplicht inhoudelijk beoordeeld. Indien voor de locatie een onderzoeksplicht en/of EED auditplicht geldt, wordt deze rapportage ook meegenomen in het energietoezicht.
- 11. Op basis van de rapportages informatieplicht en uitgevoerde controles ontstaat per bedrijf/instelling inzicht in het energiebesparingspotentieel. Eind 2026 is er naar verwachting een goed beeld van het totale energiebesparingspotentieel in Drenthe. Begin 2027 bepalen deelnemers in overleg met OD Drenthe op basis van dit potentieel het energiebesparingsdoel voor het totaal van de bedrijven/instellingen die onder de informatieplicht vallen.

Bijlage 3. Operationalisering doelstellingen

Paragraaf	Nr.	Doelstelling	Indicator
3.3 Locaties met milieuactiviteiten	1	De top 10 SBI-codes met <u>slechtste naleefscore</u> in 2024 (zie figuur 5 in bijlage 2), vertonen in 2029 een naleefscore die gemiddeld gezien tenminste 25% verbeterd is ten opzichte van 2024.	Opgetelde naleefscore van de top 10 SBI-codes met <u>slechtste naleefscore</u> in 2024 in het rapportagejaar. Bron: data uit Digitalechecklisten.nl en het zaakstelsel van OD Drenthe. De naleefscore wordt bepaald door het aantal (vooraankondigingen van) last onder dwangsom, hercontroles en milieuklachten per SBI-code. Daarbij krijgt iedere vooraankondiging/dwangsom 5 punten, iedere hercontrole 2 punten en iedere milieuklacht 0,5 punt. Per SBI-code worden deze punten bij elkaar opgeteld en gedeeld door het totaal aantal zaken bij bedrijven met deze SBI-code. Deze score is vervolgens geschaald (op basis van de hoogste en laagste waarden) op een getal van 1 (goed naleefgedrag) tot 5 (slecht naleefgedrag).
3.3 Locaties met milieuactiviteiten	2	De top 10 SBI-codes met <u>grootste risico's</u> in 2024 op milieueffecten, ondermijning en maatschappelijk/bestuurlijke impact (zie figuur 4) vertonen in 2029 een verbeterd gedrag bij overtredingen ten opzichte van 2024.	Percentage van het aantal controles die zijn uitgevoerd in het rapportagejaar met overtredingen bij de SBI-codes in de top 10 met <u>grootste risico's</u> in 2024 op milieueffecten, ondermijning en maatschappelijk / bestuurlijke impact, waarbij de overtreding met het slechtste gedrag calculerend (C) of bewust en structureel/crimineel (D) is. Bron: Digitalechecklisten.nl.
4.3 Zorgwekkende stoffen	3	De uitvoerders van asbestsaneringen in risicoklasse 2a vertonen in 2029 minimaal een gelijkblijvend gedrag bij overtredingen ten opzichte van 2025.	Percentage van het aantal controles die zijn uitgevoerd in het rapportagejaar met overtredingen bij asbestsaneringen in risicoklasse 2a, waarbij de overtreding met het slechtste gedrag calculerend (C) of bewust en structureel/crimineel (D) is. Bron: Digitalechecklisten.nl.
4.3 Zorgwekkende stoffen	4	Het aantal asbestsaneringen dat onterecht zonder melding wordt uitgevoerd neemt af; bij ketentoezicht worden in 2029, met gelijkblijvende inspanning als in 2023, minder overtredingen geconstateerd dan in 2023.	Percentage van het aantal door ketentoezicht gecontroleerde stortbonnen bij de milieustraat in het rapportagejaar voor het storten van asbest, waarbij het afvalstroomnummer in het LAVS niet gekoppeld kan worden aan een asbestinventarisatierapport. Bron: LAVS in combinatie met registratie van stortbonnen.
5.3 Bodem	5	Bij alle bouwactiviteiten, omgevingsplanactiviteiten en gemeentelijke werkzaamheden waarvoor een bodemonderzoek nodig is, wordt een bodemonderzoek door OD Drenthe beoordeeld vóórdat de vergunning wordt verleend of melding wordt geaccepteerd.	Aantal van een steekproef van 10 aanvragen voor bouwactiviteiten, omgevingsplanactiviteiten en gemeentelijke werkzaamheden per gemeente, waarbij een bodemonderzoek nodig was én dit door OD Drenthe is beoordeeld vóórdat de vergunning door de gemeente is verleend of melding is geaccepteerd. Bron: analyse uit steekproef.
5.3 Bodem	6	De uitvoerders van activiteiten op of in de bodem vertonen in 2029 minimaal een gelijkblijvend gedrag bij overtredingen ten opzichte van 2025.	Percentage van het aantal controles die zijn uitgevoerd in het rapportagejaar met overtredingen bij activiteiten in of op de bodem, waarbij de overtreding met het slechtste gedrag calculerend (C) of bewust en structureel/crimineel (D) is. Bron: Digitalechecklisten.nl.
6.3 Energie	7	Bedrijven en instellingen met een zeer groot (Z) energieverbruik voldoen in 2027 allen aan de Onderzoeksplicht.	Percentage van het aantal bedrijven en instellingen waarvan OD Drenthe vermoedt dat ze een zeer groot (Z) energieverbruik hebben, dat in het rapportagejaar of vier jaar hieraan voorafgaand voldoet aan de Onderzoeksplicht. Bron: IPWM database en overzicht van bedrijven met een zeer groot (Z) energieverbruik.

Paragraaf	Nr.	Doelstelling	Indicator
6.3 Energie	8	Alle bedrijven en instellingen met een groot (G) of zeer groot (Z) energieverbruik voldoen in 2029 aan de Informatieplicht.	Percentage van het aantal bedrijven en instellingen waarvan OD Drenthe weet of vermoedt dat ze een groot (G) of zeer groot (Z) energieverbruik hebben, dat zich in het rapportagejaar of vier jaar hieraan voorafgaand heeft gemeld in het kader van de energiebesparingsplicht. Bron: IPWM database en overzicht van bedrijven met een groot (G) of zeer groot (Z) energieverbruik.
6.3 Energie	9	Bedrijven en instellingen met een groot (G) of zeer groot (Z) energieverbruik, hebben bij een 2e controle op energiebesparing minimaal 90% van de verplichte energiebesparingsmaatregelen genomen.	Gemiddeld percentage van de verplichte energiebesparingsmaatregelen dat bedrijven en instellingen met een groot (G) of zeer groot (Z) energieverbruik bij 2^e controles die zijn uitgevoerd in het rapportagejaar hebben genomen. Bron: IPWM en Digitalechecklisten.nl
7.1 Kwaliteitsborging	10	Behoud van de juridische kwaliteit van besluiten op aanvragen en handhavingzaken door OD Drenthe ten opzichte van 2023.	Percentage van het aantal beroepszaken dat in het rapportagejaar is afgerond, waarbij de zaak het resultaat heeft 'beroep gegrond'. Bron: zaakstelsel van OD Drenthe.
7.1 Kwaliteitsborging	11	Het jaarprogramma van de OD is voor 100% gerealiseerd.	Percentage van de geprogrammeerde productie in het jaarprogramma van de OD, dat daadwerkelijk in het rapportagejaar is gerealiseerd. Bron: jaarverslag van OD Drenthe.
7.1 Kwaliteitsborging	12	Beschikbaarheid van voldoende middelen ieder jaar om (1) de geconstateerde risico's aan te pakken én (2) beleidsdoelen te realiseren.	Percentage van de geprogrammeerde uren in het jaarprogramma van de OD, dat daadwerkelijk in het rapportagejaar is gerealiseerd. Bron: jaarverslag van OD Drenthe.

Figuur 6. Doelstellingen en indicatoren met hun bron

Bijlage 4. Relatie U&H-strategie Drenthe met overige (beleids)documenten

De *U&H-strategie Drenthe* staat niet op zich. Er zijn diverse overige (beleids)documenten die een relatie hebben met de U&H-strategie. In deze notitie wordt de relatie tussen deze (beleids)documenten uitgelegd.

Verordening uitvoering en handhaving (omgevingsrecht): iedere gemeenteraad en Provinciale Staten van de provincie Drenthe heeft een verordening met deze naam (of van diens voorloper, de *Verordening uitvoering en handhaving Omgevingsrecht*) vastgesteld. In de verordening staan de eisen die de gemeenteraad en PS stellen aan de VTH-taakuitvoering. De verordeningen zijn (nagenoeg) identiek en moeten dit (volgens de Omgevingswet) voor de basistaken ook zijn. De *U&H-strategie Drenthe* geeft invulling aan de eisen uit deze verordeningen voor zover het de milieutaken betreft die onder OD Drenthe zijn belegd. Voor de overige VTH-taken dient de gemeente/provincie zelf beleid op te stellen (zie volgende paragraaf).

VTH-beleid ofwel U&H-strategie voor de niet-milieutaken: ieder college van B&W en GS van de provincie Drenthe hebben beleid vastgesteld voor de VTH-taken die niet door alle deelnemers aan OD Drenthe bij de OD zijn belegd. Het gaat dan bijvoorbeeld over VTH-beleid voor de bouwtaken of zwemwaterkwaliteit. Dit beleid blijft ook met de *U&H-strategie Drenthe* bestaan; het heeft immers betrekking op een ander deel van de VTH-taken. In het VTH-beleid voor de niet-milieutaken kan ieder college keuzen maken die afwijken van keuzen in de regio. Dat is met de *U&H-strategie Drenthe* niet, omdat deze regionaal identiek worden uitgevoerd. We willen namelijk voorkomen dat OD Drenthe per gemeente anders moet gaan werken.

Jaarprogramma van OD Drenthe: bevat de concrete doorvertaling van de *U&H-strategie Drenthe* naar taken, de producten en uren die OD Drenthe in één of meerdere jaren uitvoert en de relatie met de zaaktypen en productresultaten. Het is dus een concretisering van de doelstellingen uit de meerjaren *U&H-strategie Drenthe*.

Tussentijdse rapportages en jaarverslag van OD Drenthe: bevat de verantwoording van de taakuitvoering door OD Drenthe. De tussentijdse rapportages en het jaarverslag geven dus weer welke prestaties zijn geleverd en hoeveel uren zijn geleverd. In het jaarverslag wordt ook gerapporteerd over het doelbereik: van de doelstellingen in de *U&H-strategie Drenthe* wordt beschreven in hoeverre deze bereikt zijn.

Producten- en Dienstencatalogus (PDC): overzicht van de producten en diensten die OD Drenthe kan leveren. Van de producten en diensten is een omschrijving en afbakening opgenomen, evenals de relatie gelegd met de producten uit de Drentse Maat.

Drentse maat: in maart 2015 als versie 1.0 vastgesteld door de Raad van Opdrachtgevers van OD Drenthe. Het document bevat het uniforme uitvoeringsniveau (producten, frequenties, beoordelingsdiepgang en urenramingen per product) voor een belangrijk deel van de taken die door OD Drenthe worden uitgevoerd. De producten uit de *Drentse Maat* zijn anders geformuleerd dan de producten in de *PDC*. De relatie tussen beide wordt in de *PDC* gelegd.

Op basis van de *Drentse maat* kentallen en ervaringscijfers van aantallen aanvragen en meldingen en aantal locaties (inrichtingen) wordt jaarlijks een begrote (financiële) bijdrage berekend voor iedere deelnemer van OD Drenthe. Dit wordt gezien als de verantwoorde inzet voor dat jaar. De feitelijke realisatie is voor een belangrijk deel afhankelijk van de vraag naar producten. In 2021 zijn de kentallen herijkt door de kentallen op basis van een benchmark gelijk te trekken met de landelijke gemiddelden. Zodra de *U&H-strategie Drenthe* is vastgesteld, kan ook de *Drentse maat* worden geactualiseerd. In de *U&H-strategie* staan immers wijzigingen van frequenties en beoordelingsdiepgang, waardoor ook kentallen en productbeschrijvingen wijzigen.

Financieringsafspraken: in een begroting of bijdrageregeling van OD Drenthe wordt bepaald op welke wijze de taakuitvoering financieel wordt gedekt. In Drenthe is de *Drentse maat* voor de totstandkoming van de begroting de basis. Voor de taken die niet in de *Drentse maat* zijn uitgewerkt worden apart financieringsafspraken gemaakt. Het afrekenen vindt plaats op basis van geleverde producten. In 2024 door het Interbestuurlijk programma (IBP) Versterking VTH vastgestelde *Financieringssysteem omgevingsdiensten* wordt voorgesteld daarbij zoveel mogelijk aan te sluiten bij de regionale opgaven en daarmee de regionale *U&H-strategie*. Een intensievere uitvoering van de VTH-taken dient immers te leiden tot een hogere bijdrage. De keuze hoe OD Drenthe gefinancierd wordt, wordt niet in het kader van de *U&H-strategie Drenthe* gemaakt. Dit is immers een aparte bevoegdheid van het algemeen bestuur.

Noordelijke Maat: beleidsmatige norm gebruikt door de drie Noordelijke provincies en de Omgevingsdienst Groningen met een risicoanalyse, prioriteiten, ambities en uitvoeringsniveau voor uitvoering van de VTH-taken bij de complexe bedrijven. Dit zijn naast Seveso-inrichtingen (voorheen Brzo) ook RIE4-bedrijven die door aard en omvang grote gevolgen kunnen hebben voor de leefomgeving. Tevens vindt op basis van de Noordelijke Maat een doorrekening van benodigde inzet en kosten plaats. De uitvoering van de VTH-taken bij de complexe bedrijven vindt plaats door Omgevingsdienst Groningen. De complexe bedrijven vallen dus niet binnen de scope van de *U&H-strategie Drenthe*.

Landelijke handhavingsstrategie Omgevingsrecht en Landelijke Gedoogstrategie: landelijk vastgestelde strategieën waarin bepaald wordt hoe de VTH-medewerkers hun taken moeten uitvoeren. Dit geldt voor het handhaven (hoe te sanctioneren bij het aantreffen van bepaalde type overtredingen) en het gedogen (wanneer wel/niet te gedogen en hoe te handelen). In de *U&H-strategie Drenthe* wordt aangegeven dat deze worden toegepast; daarnaast zijn specifieke uitwerkingen (aanvullingen) in de *U&H-strategie* mogelijk.

Thematisch beleid of omgevingsprogramma's: bevat voor een specifiek thema de beleidsmatige keuzen die door het college van B&W of GS worden vastgesteld. Voorbeelden zijn Duurzaamheidsbeleid, Milieubeleid, Bodembeleid of een Omgevingsprogramma Natuur. Hierin kan bijvoorbeeld worden vastgelegd binnen hoeveel jaren bodemsaneringen moeten zijn uitgevoerd of aan welke geluidsnorm bepaalde geluidsbronnen moeten voldoen. Ieder college is bevoegd om eigen thematisch beleid en programma's vast te stellen. Dergelijke beleid en normstellingen zijn niet opgenomen in de *U&H-strategie Drenthe*; de *U&H-strategie* beperkt zich tot de keuzen t.a.v. intensiteit en diepgang van de VTH-taakuitvoering.