

Toezichts- en Handhavingsbeleid Borger-Odoorn Toezicht 2020

Vastgesteld door de gemeenteraad van Borger-Odoorn op 2 maart 2017
Managementsamenvatting

Inleiding

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

Visie

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

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

Speerpunten en beleidsvoorstellen

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

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

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

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

Voorstel: we investeren in integraal toezicht.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

De uitwerking van dit beleid voor de komende vier jaar vindt plaats in uitvoeringsprogramma's die voor het fysieke domein en het sociaal domein jaarlijks en voor het terrein van de openbare orde tweejaarlijks worden opgesteld.

1 Inleiding

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

Recente ontwikkelingen hebben invloed op het toezichts- en handhavingsbeleid voor de komende jaren. Voor toezicht en handhaving gaat het in het bijzonder om:

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

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

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

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

2 Het toezichts- en handhavingsbeleid 2011-2015

Toezicht en handhaving zijn aan elkaar verwant, maar moeten toch van elkaar worden onderscheiden. *Toezicht* gaat over informatieverzameling. Dat kan door het bezoeken van een inrichting waarvoor een milieuvergunning is verleend, het uitzetten van de bouw of het inspecteren van een bouwwerk. Toezicht door onze toezichthouders is ook gewoon aanwezigheid in de publieke ruimte, om te zien of de leefbaarheid en veiligheid voldoende zijn gewaarborgd. Wanneer een inwoner materialen 'opslaat' op gemeentegrond is dat bijvoorbeeld iets dat wordt gesignaleerd door een toezichthouder. Toezichthouders houden ook een oogje in het zeil bij evenementen, zoals een braderie of een feest. *Handhaving* is de volgende stap. En die wordt pas gezet als op basis van het toezicht blijkt dat een bepaalde norm niet wordt nageleefd. Dan kan een waarschuwing worden gegeven, een vooraankondiging van een ver-

volgstep worden gedaan of een herstelsanctie of een bestuurlijke boete worden opgelegd. Handhaving kan ook strafrechtelijk zijn door het opleggen van een bestuurlijke strafbeschikking door een buitengewoon opsporingsambtenaar (BOA) die we inhuren via Veiligheidszorg Drenthe (VZD) voor controles op de naleving van de Drank- en Horecawet (DHW).

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

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

Vergunninggericht toezicht

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

Objectgericht toezicht

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

Gebiedsgericht toezicht

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

3 De werkwijze

3.1 Verschillende instrumenten

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

worden aan de waarschuwing, het stilleggen van werkzaamheden, de last onder dwangsom, de last onder bestuursdwang, de bestuurlijke boete, of het intrekken van de vergunning.

3.2 Preventie en repressie

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

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

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

3.3 Stappenplan

Toezicht en handhaving beginnen met normstelling. Dat kan zijn in een wettelijke regeling op rijksniveau of in een gemeentelijke verordening. Over die norm vindt voorlichting plaats. Dat kan in algemene zin door een gemeentelijke voorlichtingsbrochure, een voorlichtingscampagne, een scholenproject of meer specifiek bijvoorbeeld in de richting van een vergunninghouder over de verplichtingen die in dat geval gelden. Toezicht kan daarna gestalte krijgen door een gerichte inspectie, bijvoorbeeld op de bouwplaats, bij een evenement in een feesttent of in een horeca-inrichting. Is sprake van een overtreding en een toezichthouder constateert dat, dan zijn er verschillende mogelijkheden. Soms is sprake van een overtreding die direct optreden vraagt, bijvoorbeeld omdat sprake is van gevaar voor de omgeving of omdat een kwetsbaar belang in het geding is (bijvoorbeeld bodemverontreiniging of risico op letsel of gezondheidsschade). In dat geval kan een sanctie worden opgelegd, zoals een bestuurlijke boete of een last onder bestuursdwang. In een uitzonderlijk geval, als duidelijk is dat een overtreding zal worden gemaakt, kan een preventieve last onder dwangsom worden opgelegd. In de meeste gevallen krijgt de overtreder nadat een overtreding is geconstateerd, de mogelijkheid tot herstel of legalisatie. Na een (schriftelijke) waarschuwing volgt een hercontrole. Wanneer blijkt dat de overtreder dan nog steeds niet voldoet aan de norm, kan een sanctie worden opgelegd, waarbij dikwijls de keuze bestaat tussen een herstelsanctie zoals de last onder dwangsom of de last onder bestuursdwang en een repressieve sanctie als de bestuurlijke boete. In de wetgeving op het sociaal domein is heel precies vastgelegd welke sanctie wanneer moet worden opgelegd. Wanneer sprake is van overtreding van de inlichtingenplicht die in de Participatiewet is vastgelegd, dient bijvoorbeeld een bestuurlijke boete te worden opgelegd.

3.4 De Landelijke Handhavingsstrategie

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

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

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

3.5 De verordening Kwaliteitscriteria VTH

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

3.6 Handhavingsverzoeken

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

De Omgevingswet biedt in de toekomst de mogelijkheid samen met onze inwoners te bepalen hoe de omgeving er in Borger-Odoorn uit zal zien. De komst van de Omgevingswet (naar verwachting 2019) werpt zijn schaduw vooruit. Die kan in de toekomst van invloed zijn op onze inzet op het terrein van toezicht en handhaving. De basisgedachte van de Omgevingswet is dat inwoners op een vroeg moment onderling overleggen over initiatieven en dat zou tot minder nawerk kunnen leiden. De gemeente begint de komende tijd met pilots in de geest van de wet.

4 Proces van totstandkoming van Toezicht 2020

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

4.1 Raadpleging gemeenteraad

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

In de tweede plaats beoogt de raad een verschuiving van het toezichts- en handhavingsbeleid van vergunningsgericht naar omgevingsgericht, waarbij met name de openbare ruimte werd genoemd. Die verschuiving is de laatste jaren al duidelijk zichtbaar, doordat steeds meer activiteiten vergunningsvrij of meldingsplichtig worden en marktpartijen in de bouw steeds meer hun eigen verantwoordelijkheid oppakken en het publiek georganiseerde toezicht een stap terug kan doen. De komst van de private kwaliteitsborging in de bouw zal dit proces verder versnellen. Uiteraard blijft handhaving van de

bouwregelgeving een gemeentelijke taak, maar volgens het voorstel voor de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen gaan private partijen een belangrijke rol spelen bij de toetsing van de bouwtechnische kwaliteit (waarvoor ook de aansprakelijkheid nadrukkelijker bij de markt komt te liggen) en bij het toezicht tijdens de bouw en de keuring bij oplevering van het bouwwerk.

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

Het toezichts- en handhavingsbeleid kan naar het oordeel van de raad gefaseerd worden in die zin dat de eerste jaren meer nadruk ligt bij toezicht en handhaving op het terrein van Drank- en Horecawet, waar dat accent na verloop van tijd kan verschuiven. Het toezichts- en handhavingsbeleid uit 2011 had een meer statisch karakter, waar nu direct bij de vaststelling van het beleid fasering en flexibiliteit ingebouwd kunnen worden.

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

4.2 Ambtelijke voorbereiding

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

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

4.3 Input bevolking

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

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

- Het meenemen van het belang van verkeersveiligheid;
- Aandacht voor toezicht op situaties van geluidsoverlast;
- Terughoudende inzet op toezicht en handhaving gericht op kleine evenementen;

-
- Terugkoppeling van acties naar aanleiding van meldingen en signalen.

5 Speerpunten Toezicht 2020

5.1 Inleiding

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

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

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

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

5.2 De speerpunten

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

- 1 We prioriteren toezicht en handhaving op het sociaal domein: Jeugdwet, Wmo 2015, Participatiewet en kinderopvang/peuterspeelzalen.
- 2 Verdere integratie van toezicht tussen het fysieke domein, het sociaal domein en het domein van openbare orde en veiligheid.
- 3 De inzet op vergunningsgericht toezicht spitsen we toe op toezicht op de bouw, op DHW-vergunningen en op evenementenvergunningen.
- 4 Het objectgericht toezicht richt zich op het gebruik van bouwwerken (brandveiligheid, strijdigheid met bestemming) en op de inrichtingsgebonden milieueisen.
- 5 Het gebiedsgericht toezicht richt zich op het gebruik van de openbare ruimte (illegale bouwwerken, illegale reclame; opslag bouwmaterialen, standplaatsen etc.).
- 6 We zetten samen met de RUD een stap richting outcome-gericht toezicht Wabo/milieu. Hierbij kiezen we als eerste thema voor duurzaamheid, meer concreet energiebesparing.
- 7 We blijven inzetten op meldingen en (handhavings)verzoeken.

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

Ad 1 Inzet op het sociaal domein

De visie van de gemeente Borger-Odoorn op het sociaal domein luidt als volgt. Het is aan de mensen zelf (en hun eigen omgeving) om iedereen op een gezonde wijze te laten meedoen, jong en oud, gezin

of alleenstaande. De gemeente treedt daarbij op als 'nuchtere noaber' ('De gemeente als nuchtere noaber – beleidsplan sociaal domein gemeente Borger-Odoorn 2015-2016'). Van onze inwoners verwachten wij eigen kracht, eigen inzet en samenredzaamheid. In noaberschap zaken samen aanpakken. Concreet: steeds samen proberen tot een passende oplossing te komen. Waar dat echt niet lukt, zal de gemeente aanvullende acties ondernemen en het mogelijk maken om dit alsnog (zoveel mogelijk) voor elkaar te krijgen.

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

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

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

Ad 2 Integraal toezicht

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

Voorstel: we investeren in integraal toezicht.

Ad 3 Vergunninggericht toezicht

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

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

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

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

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

Voorstel: Inzet toezicht bouwen afstemmen op komst private kwaliteitstoetsing.

Ad 4 Objectgericht toezicht

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

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

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

Ad 5 Gebiedsgericht toezicht

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

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

Ad 6 Outcomegericht toezicht Wabo/milieu

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

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

Ad 7 Inzet op meldingen en verzoeken

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

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

6 Slotbeschouwing

Bovenstaande beleidsuitgangspunten en inhoudelijke speerpunten zijn nog betrekkelijk algemeen van aard. In de op basis van dit beleid voor 2017 nog op te stellen uitvoeringsprogramma's voor het fysieke domein, het sociaal domein en het domein van openbare orde worden deze speerpunten vertaald in een ureninzet, die deels ook gestalte krijgt bij externe samenwerkingspartners, zoals de RUD Drenthe, de Veiligheidsregio Drenthe, GGD en Veiligheidszorg Drenthe.

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