

## **Samenvatting**

De Kadernota Handhaving bevat het beleidsmatig kader voor de handhaving van regels voor de fysieke leefomgeving en veiligheid. De kadernota biedt een visie op handhaving en een eenduidig kader voor de sturing van de uitvoering. Voor burgers en bedrijven is duidelijk hoe de gemeente haar handhavingstaak vervult. De gemeenteraad stelt de kadernota vast. Het handhavingsbeleid is daarmee democratisch gelegitimeerd. Het college van burgemeester en wethouders is verantwoordelijk voor de uitvoering.

### **Visie op handhaving**

We vinden het belangrijk dat inwoners zich veilig voelen in hun eigen huis en buurt. Veiligheid is een breed begrip die om samenwerking vraagt. In onze regierol als gemeente spreken we onze veiligheidspartners aan op hun taken en verantwoordelijkheden. We gaan uit van vertrouwen, maar als het nodig is treden we op. dit is ook als doelstelling in de programmabegroting 2015-2018 opgenomen: handhaven waar nodig. We willen minder regels vanuit de overheid en alleen regelgeving die is na te leven en te handhaven.

### **Kaders voor de handhaving**

Om invulling te geven aan onze visie, hanteren we de volgende kaders voor de uitvoering van de handhaving:

- Daar waar normen gelden, verdienen die het te worden nageleefd. Naleefgedrag staat hierbij centraal.
- Bij de totstandkoming van regelgeving en beleid wordt gelet op de noodzakelijkheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van regels en voorschriften.
- Wij willen de toezichtlast voor burgers en bedrijven verminderen.
- We kunnen en willen niet overal en altijd op de naleving van normen toezien. De handhavingsinspanning concentreert zich daarom op een aantal prioriteiten.
- Een eenmaal ingezet handhavingstraject wordt doorgezet.
- De handhaving van de eigen organisatie en andere overheden vindt op overeenkomstige wijze plaats als de handhaving van particulieren en bedrijven.
- Bij het opstellen van het handhavingsbeleid vormen het budget voor handhaving en de formatieomvang het vertrekpunt.

Op basis van bovenstaande kaders voert het college het handhavingsbeleid uit.

## Inhoud

Hoofdstuk 1 Inleiding .....	4
1.1 Herijking Kadernota handhaving fysieke leefomgeving en veiligheid.....	4
1.2 Doel van de Kadernota .....	4
1.3 Waarom een kadernota handhaving? .....	4
1.4 Reikwijdte van het beleid .....	5
1.5 Bevoegdheid.....	5
1.6 Handhavingsdocumenten .....	6
Hoofdstuk 2 Ontwikkelingen binnen handhavingsbeleid .....	7
2.1 Kwaliteitscriteria.....	7
2.2 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.....	7
2.3 Drank- en Horecawet .....	8
2.4 Ambtelijke samenvoeging gemeenten De Wolden en Hoogeveen .....	8
2.5 Regionale uitvoeringsdienst (RUD).....	8
2.6 Vernieuwing Omgevingsrecht .....	9
Hoofdstuk 3 Visie, ambities en uitgangspunten .....	10
3.1 Visie .....	10
3.2 Ambities.....	10
3.2.1 Behouden/verhogen nalevingsniveau van regels door doelgroepen .....	10
3.2.2 Verder professionaliseren, versterken programmatisch handhaven .....	11

3.3 Uitgangspunten .....	11
3.3.1 Aandacht voor actualiteit en handhaafbaarheid .....	11
3.3.2 Realistisch en uitvoerbaar .....	11
3.3.3 Handhaven is ook keuzes maken .....	11
3.3.4 Consequent en vasthoudend .....	11
3.3.5 Gelijke monniken, gelijke kappen .....	12
3.3.6 Organisatie en middelen .....	12
Hoofdstuk 4 Kaders voor de uitvoering.....	13
4.1 Programmatisch handhaven .....	13
4.2 Risicoanalyse .....	13
4.3 Het opstellen van het handhavingsuitvoeringsprogramma .....	14
4.4 Werkwijze .....	14
4.4.1 Mix van preventie en repressie .....	15
4.4.2 Preventieve instrumenten.....	15
4.4.3 Herstelmogelijkheid en/of sanctie .....	16
4.4.4 Handhavingsverzoeken .....	16
4.4.5 Gedogen in Hoogeveen .....	17
4.4.6 Afhandeling van meldingen (klachten).....	17
4.4.7 Aandachts- en ontwikkelpunten .....	17
Bijlage 1 Kwaliteitscriteria .....	18
Bijlage 2 Risicoanalyse .....	20
Bijlage 3 Toelichting Handhavingsdomeinen .....	23
Bijlage 4 Handhavings- en gedoogstrategie fysieke leefomgeving Drenthe.....	25

# Hoofdstuk 1 Inleiding

## 1.1 Herijking Kadernota handhaving fysieke leefomgeving en veiligheid

De voorliggende Kadernota Handhaving (hierna: Kadernota) bevat het beleidsmatig kader voor de invulling van de gemeentelijke handhavingstaak. Er staat in omschreven op welke wijze we handhaven en toezicht houden. Kernbegrippen daarbij zijn naleving van regels en programmatisch handhaven.

Het doel van de nota is kaderstelling. De praktische uitwerking, wat we doen (zoals welke doelgroep/branches bepaalde prioriteit krijgen in het toezicht), staat in een tweejaarlijks Handhavingssuitvoeringsprogramma (hierna: het HUP) en -jaarverslag.

Deze Kadernota vervangt de in 2011 door de gemeenteraad vastgestelde Kadernota Toezicht en Handhaving. Het landschap van handhaving is de afgelopen jaren aanzienlijk veranderd. Deze verandering is het gevolg van het in werking treden van gewijzigde wetgeving en het ontstaan van onder andere het landelijke stelsel van omgevingsdiensten. Deze ontwikkelingen zijn van invloed op de handhaving en maken een actualisatie van het handhavingsbeleid noodzakelijk. De kadernota toezicht & handhaving wordt vastgesteld voor de periode 2015-2018. Deze periode sluit aan bij de lopende collegeperiode.

In deze kadernota wordt met handhaving ook toezicht bedoeld. Toezicht en handhaving kunnen niet los van elkaar worden gezien. In het handhavingsbeleid is vaak sprake van een combinatie van toezicht en handhaving, respectievelijk preventief en repressief.

Voor het opstellen van deze kadernota hebben we gebruik gemaakt van de kadernota van de gemeente Leeuwarden. Dit vanwege het feit dat de nota van Leeuwarden als praktijkvoorbeeld wordt gebruikt door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).

## 1.2 Doel van de Kadernota

Het doel van de Kadernota is drieledig:

- *Eenduidig kader voor de sturing van uitvoering:* Handhaven is een uitvoeringstaak, handhaven is doen. Deze nota bevat de kaders van het gemeentelijk handhavingsbeleid en hoe dit door de ambtelijke organisatie nader ingevuld en uitgevoerd moet worden.
- *Democratische legitimatie:* Deze wettelijke eis betekent dat de gemeenteraad de beleidsmatige richting bepaalt en de kaders van het handhavingsbeleid aangeeft. Het is aan het college, de tot handhaving bevoegde bestuursorganen, om dit beleidsmatig kader nader in te vullen, daar uitvoering aan te geven en over het gevoerde beleid verantwoording af te leggen aan de gemeenteraad.
- *Transparantie:* De bevoegdheid tot handhaving ligt eenzijdig bij de overheid. Het is een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur dat burgers, bedrijven en instellingen de mogelijkheid hebben om te weten waarop het bevoegd bestuursorgaan handhaaft en op welke wijze zij hun handhavingsbevoegdheden inzetten. Dat vraagt om een transparant handhavingsbeleid.

## 1.3 Waarom een kadernota handhaving?

Bij de opstelling van de Kadernota wordt rekening gehouden met de wet- en regelgeving waar gemeentelijk handhavingsbeleid in 2014 aan moet voldoen. Vanuit de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) is het verplicht te beschikken over een afgestemd handhavingsbeleid (Kadernota) en een door het college vastgesteld uitvoeringsprogramma (HUP) inclusief risicoanalyse en jaarverslag. In het Besluit omgevingsrecht (BOR) zijn hiervoor criteria opgenomen waaraan ieder bevoegd gezag moet voldoen. Deze criteria gaan vooral over de beleidscyclus, borging en monitoring. Daarnaast proberen we

zoveel mogelijk aan te sluiten bij landelijke richtlijnen. Een voorbeeld hiervan is "Handhaving voor en door gemeenten, een juridische handleiding voor de gemeentelijke praktijk". Buiten de wettelijke verplichting vinden we het belangrijk om duidelijke kaders voor onze handhaving vast te stellen.

#### *Wat levert toezicht en handhaving de gemeente op?*

Het zou de uitvoering van toezicht en handhaving te kort doen om te zeggen dat handhaving alleen een instrument is om te komen tot realisering van beleid. Handhaving heeft tot doel de naleving van wet- en regelgeving te bevorderen en meer in het bijzonder illegale en/of onveilige situaties te voorkomen en ongedaan te maken. Daarmee wordt het behoud of een verhoging van de omgevingskwaliteit en het leefmilieu bereikt. Zo levert toezicht en handhaving een bijdrage aan het woon-, werk- en leefplezier en een veilige omgeving.

### **1.4 Reikwijdte van het beleid**

De Kadernota is bedoeld voor iedereen die betrokken is bij de handhaving door de gemeente Hoogeveen van regels voor de fysieke leefomgeving en veiligheid. Binnen de nota valt de handhaving van een breed scala aan landelijke en gemeentelijke regelgeving, zoals de Woningwet, Wet ruimtelijke ordening, Wet milieubeheer, Wet Bodembescherming, Algemene Plaatselijke Verordening (APV), Parkeerverordening en de bijzondere wetten (Drank- en horecawet, Wet op de Kansspelen). Omdat bijzondere wetten ook onder de reikwijdte vallen, horen ook veiligheids- en openbare orde vraagstukken onder de werking van deze nota.

Brandveilig gebruik maakt weliswaar onderdeel uit van het gemeentelijk takenpakket, maar deze taak wordt voor de gemeente Hoogeveen uitgevoerd door de Veiligheidsregio Drenthe. Andere gemeentelijke handhavingstaken zijn in deze kadernota buiten beschouwing gelaten, omdat het geen toezicht- en handhavingstaken van de fysieke leefomgeving betreft (sociale zaken, Wmo, leerplicht).

### **1.5 Bevoegdheid**

De gemeenteraad stelt de Kadernota Handhaving vast. De burgemeester en het college zijn de tot handhaving bevoegde bestuursorganen. De bevoegdheid tot handhaving vindt zijn wettelijke grondslag in de Gemeentewet, de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en specifieke regelgeving. De burgemeester en het college wijzen ambtenaren aan en belasten hen met de uitvoering van het toezicht en de handhaving. De bevoegdheden van ambtenaren belast met toezicht en handhaving vloeien voort uit wetten en verordeningen.

## 1.6 Handhavingsdocumenten

Het handhavingsbeleid wordt vastgelegd in verschillende documenten (zie onderstaande tabel)

Titel document	Periode	Vaststelling
Kadernota handhaving	2015-2018	Gemeenteraad
HUP	Twee jaarlijks (2015-2016 & 2017-2018)	College
Jaarverslag handhaving	Jaarlijks vanaf 2016	College

## 1.7 Leeswijzer

Hoofdstuk twee beschrijft de ontwikkelingen binnen het handhavingsbeleid. In hoofdstuk drie staan de visie, ambities en uitgangspunten om deze te verwezenlijken beschreven. In hoofdstuk vier worden de kaders voor onze uitvoering beschreven. Tot slot staan er in de bijlagen een aantal nadere toelichtingen.

## Hoofdstuk 2 Ontwikkelingen binnen handhavingsbeleid

Het landschap van handhaving is voortdurend in ontwikkeling. In dit hoofdstuk beschrijven we de ontwikkelingen die de komende beleidsperiode gevolgen hebben voor vergunningverlening, toezicht op en handhaving van activiteiten in de fysieke leefomgeving.

### 2.1 Kwaliteitscriteria

In de Packagedeal die de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en het Rijk in juni 2009 hebben gesloten, is afgesproken dat er kwaliteitscriteria worden ontwikkeld en vastgesteld waaraan vergunningverlening, toezicht en handhaving in het Omgevingsrecht moeten voldoen. De verwachting was dat de kwaliteitscriteria vanaf 1 januari 2015 een wettelijke grondslag zouden krijgen. Staatssecretaris Mansveld (Infrastructuur en Milieu) heeft echter in een brief aan de Tweede Kamer laten weten dat het wetsvoorstel 'Verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving' wordt uitgesteld. De commissie Wolfsen brengt in opdracht van de VNG een evaluatierapport uit. Het rapport evalueert het stelsel van omgevingsdiensten vanuit gemeentelijk perspectief gezien. De staatssecretaris heeft in goed overleg met het bestuur van de VNG besloten dit rapport af te wachten. Het kan zijn dat de uitkomsten van het rapport aanleiding zijn om het wetsvoorstel aan te passen.

De criteria gaan inzichtelijk maken welke kwaliteit burgers, bedrijven, instellingen, overheden onderling mogen verwachten bij de uitvoering of de invulling van de vergunningverlening-, toezicht- en handhavingstaken.

### 2.2 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

#### *Ontwikkelingen Wabo*

De Wabo maakt onderdeel uit van de modernisering van de VROM-regelgeving waarmee het ministerie het aantal wetten en regels flink wil verminderen en verbeteren.

Vanaf de inwerkingtreding van de Wabo kennen we het vergunningvrij bouwen zoals dat is vastgesteld in het Besluit Omgevingsrecht. Nu we er drie jaar mee werken en er naast ervaring ook al redelijk veel jurisprudentie is ontstaan, is het tijd om het vergunningvrij bouwen op een aantal aspecten aan te passen. Het betreft het verruimen van de mogelijkheden om vergunningvrij te bouwen in het achtererfgebied en de wijzigingen met betrekking tot het tijdelijk afwijken van het bestemmingsplan. Deze wijzigingen zijn sinds 1 november 2014 van kracht.

Deregulering betekent vaak een verschuiving van verantwoordelijkheid van de overheid naar burgers en bedrijven. Met goede voorlichting kan naleefgedrag gestimuleerd worden. Daarnaast betekent deregulering vaak een verschuiving van vergunningverlening naar handhaving. De verwachting is dat de druk op handhaving in de toekomst alleen maar zal toenemen als gevolg van deze nieuwe wijzigingen. Er moet gecontroleerd worden of zaken inderdaad vergunningvrij zijn, meldingen dienen gecontroleerd te worden. Juist omdat er minder vooraf door de overheid geregeld wordt, komen burgers toch vaak weer bij de overheid terecht als ze last ondervinden van gedrag van andere burgers.

### **2.3 Drank- en Horecawet**

Het toezicht op de Drank- en Horecawet (DHW) is per 1 januari 2013 overgedragen van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) naar de gemeenten. De DHW regelt de distributie van alcoholhoudende dranken onder het publiek.

De wet valt uiteen in een vergunningstelsel voor horeca en slijterijen, in een aantal verbodsbepalingen voor winkels en in bepalingen omtrent leeftijdsgrenzen en doorschenken. Doel is het alcoholgebruik onder jongeren terug te dringen, alcohol gerelateerde verstoring van de openbare orde aan te pakken en de administratieve lasten te verminderen. De wet valt onder de verantwoordelijkheid van de burgemeester, die veiligheid in zijn portefeuille heeft. Dit betekent de controle van het vergunningstelsel als ook de verkoopverboden en in het bijzonder de leeftijdsgrenzen in de horeca (inclusief sportkantines en andere paracommerciële horeca) en de detailhandel.

Ten aanzien van alcohol is in het collegeprogramma 2014-2018 “Kijken in Kansen” opgenomen dat we het gebruik van alcohol en drugs door jongeren willen ontmoedigen door gerichte voorlichting op scholen te geven en ouders hier vroegtijdig bij te betrekken. Zij spelen immers een grote rol in de ontwikkeling van hun kind(eren).

Als het gaat om alcohol richten we ons op de handhaving van het verbod op de verkoop van alcohol onder de 18 jaar. Onze inspanningen ten aanzien van preventie en handhaving zijn opgenomen in het verplichte preventie en handavingsplan alcohol die op 4 december 2014 is vastgesteld door de gemeenteraad.

### **2.4 Ambtelijke samenvoeging gemeenten De Wolden en Hogeveen**

De gemeenten De Wolden en Hogeveen zijn de onderlinge samenwerking aan het verstevigen door met ingang van 1 januari 2015 de ambtelijke organisaties samen te voegen. Deze nieuwe organisatie werkt dan voor twee zelfstandige colleges van burgemeester en wethouders, en beide gemeenteraden. De gemeenten moeten steeds meer taken uitvoeren met minder middelen. Door de ambtelijke samenvoeging is de ambtelijke organisatie minder kwetsbaar, omdat we gebruik kunnen maken van elkaars expertise. Door de krachten te bundelen versterken we ook de kwaliteit. En bovendien kunnen we met één organisatie de kosten beter beheersen.

### **2.5 Regionale uitvoeringsdienst (RUD)**

De RUD-Drenthe is onderdeel van het landsdekkend netwerk van omgevingsdiensten die is opgezet om de kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving te verbeteren en te uniformeren. Daarnaast hebben zes van deze uitvoeringsdiensten een speciale taak voor de BRZO-bedrijven.

Dit zijn de BRZO-RUD's, wat staat voor Besluit Risico's Zware Ongevallen. Het BRZO integreert wet- en regelgeving op het gebied van arbeidsveiligheid, externe veiligheid en rampbestrijding in één juridisch kader de doelstelling is het voorkomen en beheersen van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen betrokken zijn. In Hogeveen is één bedrijf die onder deze wet- en regelgeving valt, namelijk Holland Coatings Industries (onderdeel van Hunter Douglas). Toezicht en handhaving is belegd bij de Omgevingsdienst Groningen, omdat zij over de expertise beschikken om de handhavingstaken goed te kunnen uitvoeren. De werkzaamheden worden afgestemd met de RUD-Drenthe.



De provincie Drenthe en de twaalf Drentse gemeenten zijn samen eigenaar van RUD-Drenthe. RUD-Drenthe is op 1 januari 2014 officieel van start gegaan en voert voor de eigenaren/opdrachtgevers het zogenoemde 'Milieubreed takenpakket' uit. Dit pakket betreft: alle milieuvergunningen, alle milieumeldingen, milieutoezicht en -handhaving, alle bodemtaken en alle milieuspecialismen.

De eigenaren van RUD-Drenthe hebben een bestuurlijk besluit genomen dat zij toe willen naar een uniform minimaal uitvoeringsniveau van de RUD-Drenthe.

Met ingang van 2016 moet dit uniform minimaal uitvoeringsniveau – de Drentse Maat – worden ingevoerd. De Drentse Maat wordt gedurende 2014 en 2015 ontwikkeld.

Milieutoezicht is een gemeentelijke handhavingstaak in de fysieke leefomgeving en maakt dus onderdeel uit van deze kadernota. Zodra de Drentse Maat gereed is zal dit aan de kadernota worden toegevoegd als beleidsdocument alleen betrekking hebbende op het milieutoezicht.

## **2.6 Vernieuwing Omgevingsrecht**

Het kabinet wil het omgevingsrecht makkelijker maken en samenvoegen in één Omgevingswet. De Omgevingswet is niet alleen een wetswijziging, maar een totale herziening van het Omgevingsrecht.

Het doel van de herziening is het vereenvoudigen en bundelen van de regels voor ruimtelijke projecten. Hierdoor moet het makkelijker worden om projecten te starten. De Omgevingswet moet een einde maken aan het keurslijf en het ondoordringbare woud aan regelgeving. Met de komst van de Omgevingswet wordt een groot deel van de regelgeving opgenomen in één wet en één Algemene Maatregel van Bestuur. Dit betekent een samenvoeging van 60 wetten en 117 AMvB's.

## Hoofdstuk 3 Visie, ambities en uitgangspunten

Uitgangspunt van het collegeprogramma 2014-2018 is het goede van het ingezette en gevoerde beleid voortzetten. Daarnaast willen we vanuit verschillende achtergronden nieuwe accenten leggen. Problemen benoemen, aanpakken en oplossen. Kansen zien, grijpen en benutten. Ruimte voor eigen initiatieven geven, sterke samenwerkingen smeden en verbindingen leggen. Het college wil Kijken naar mogelijkheden en denken in Kansen. Het motto voor de komende periode is daarom: Kijken in Kansen (#KiK).

### 3.1 Visie

We vinden het belangrijk dat inwoners zich veilig voelen in hun eigen huis en buurt. Veiligheid is een breed begrip die om samenwerking vraagt. In onze regierol als gemeente spreken we onze veiligheidspartners aan op hun taken en verantwoordelijkheden. We gaan uit van vertrouwen, maar als het nodig is treden we op. Dit is ook als doelstelling in de programmabegroting 2015-2018 opgenomen: handhaven waar nodig. We willen minder regels vanuit de overheid en alleen regelgeving die is na te leven en te handhaven. Dit laat onverlet dat er wel regels zijn waar niet actief op gehandhaafd wordt, maar die wel nodig zijn voor een goede ordening van de samenleving. Dit alles resulteert in de onderstaande visie op handhaving:

- Handhaving is een instrument om bij te dragen aan een veilige, leefbare en schone gemeente. Inwoners, bezoekers, bedrijven en instellingen ervaren in de gemeente een goed woon-, werk- en uitgaansklimaat. Veiligheid, gezondheid, duurzaamheid en omgevingskwaliteit zijn daarbij belangrijk.
- In een complexe, gevarieerde en dynamische gemeente gaat dat niet vanzelf. Met een stelsel van regelgeving en beleid worden ontwikkelingen en activiteiten binnen de fysieke omgeving gestuurd en gereguleerd.
- Daar waar normen gelden, verdienen die het te worden nageleefd. Daarom streven we er naar dat normen duidelijk zijn, zodat burgers, bedrijven, instellingen en overheden hun eigen verantwoordelijkheid kunnen nemen om zich volgens de voor hen geldende regels te gedragen. Naleefgedrag neemt in de visie een centrale plaats in.
- Bij de totstandkoming van regelgeving en beleid wordt gelet op de noodzakelijkheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van regels en voorschriften. Onze insteek is om de toezichtlast voor burgers en bedrijven te verminderen (geen onnodige regels).
- We kunnen en willen niet overal en altijd op de naleving van normen toezien. De handavingsinspanning concentreert zich daarom op een aantal prioriteiten.
- We kiezen voor een gerichte aanpak om naleefgedrag te verbeteren. De aanpak bestaat uit een doordachte mix van handavingsinstrumenten en wordt op de situatie toegesneden. Preventieve instrumenten hebben de voorkeur boven repressieve instrumenten. Een voorbeeld van een preventief instrument is communicatie. Communicatie, in de vorm van voorlichting, wordt bij handhaving ingezet om het naleefgedrag te verbeteren.

### 3.2 Ambities

We streven de volgende ambities na:

#### 3.2.1 Behouden/verhogen nalevingsniveau van regels door doelgroepen

Om deze ambitie te realiseren is het allereerst van belang dat het inzicht in het naleefgedrag toeneemt. Op basis daarvan zullen voor doelgroepen waar het mogelijk is nalevingsniveaus worden gekozen. Deze nalevingsniveaus staan omschreven (vaak in de vorm van percentages) in het HUP. Op deze manier kan

gericht worden ingezet op behoud of verbetering van het nalevingsniveau en wordt stapsgewijs toegewerkt naar hogere niveaus van naleving.

### **3.2.2 Verder professionaliseren, versterken programmatisch handhaven**

De komende jaren willen we de methodiek en instrumenten van programmatisch handhaven verder versterken. Bij programmatisch handhaven wordt beleidsvaststelling gevolgd door uitvoering. Bij dit proces wordt ingeschat wat de risico's zijn van het niet naleven van de regels en voorschriften. Door gezamenlijk het HUP op te stellen hanteert elk betrokken handhavingsdomein dezelfde methodiek.

## **3.3 Uitgangspunten**

Om onze visie en ambities te realiseren, hanteren we een aantal uitgangspunten.

### **3.3.1 Aandacht voor actualiteit en handhaafbaarheid**

Aan de basis van handhaving ligt regelgeving. Voor een groot aantal van deze regels worden vergunningen en ontheffingen afgegeven. Om zo effectief en efficiënt mogelijk uitvoering te geven aan handhaving is het belangrijk dat bij beleidsontwikkeling nadrukkelijk aandacht wordt besteed aan de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van beleid en regelgeving. Ook is het van belang dat er nadrukkelijk aandacht is voor de consequenties in de uitvoeringsfase. Hierbij wordt ook de toezichtlast voor burgers en bedrijven betrokken.

### **3.3.2 Realistisch en uitvoerbaar**

Daar waar normen gelden moeten die worden nageleefd. Daarom streven we naar duidelijke regelgeving zodat burgers, bedrijven, instellingen en overheden hun eigen verantwoordelijkheid kunnen nemen om zich aan de voor hen geldende regels te houden. We willen in ons HUP een beeld geven op welke onderwerpen, doelgroepen en/of gebieden de gemeentelijke handhavingscapaciteit wordt ingezet. Daarbij staat het verbeteren van het naleefgedrag van doelgroepen centraal. Het is belangrijk om hierbij oog te hebben voor een realistische invulling. Het heeft geen enkele zin (en het komt de geloofwaardigheid van het handhavingsbeleid niet ten goede) om ambitieuze handhavingsdoelen te formuleren die in de praktijk niet haalbaar blijken.

### **3.3.3 Handhaven is ook keuzes maken**

We willen en kunnen niet overal en altijd op de naleving van alle regels toezien. Onze handhavingsinspanning concentreert zich daarom op een aantal prioriteiten. Op basis van een risicoanalyse worden prioriteiten gesteld. Veiligheids- en gezondheidsrisico's wegen daarbij zwaar. Deze belangen worden meegewogen voor zover zij bij het betreffende onderwerp aan de orde zijn.

Bij het kiezen van een aanpak wordt onderzocht op welke manier een samenhangende aanpak mogelijk is waarbij de beperkte handhavingscapaciteit zo efficiënt mogelijk wordt ingezet om het beoogde handhavingsdoel te realiseren. Bij een samenhangende aanpak zijn verschillende vormen van samenwerking mogelijk tussen gemeentelijke toezichthouders en/of toezichthouders van andere handhavingsorganisaties. Bij het kiezen van een aanpak wordt getracht de toezichtlast zo beperkt mogelijk te houden.

### **3.3.4 Consequent en vasthoudend**

Een eenmaal ingezet handhavingstraject wordt doorgezet. Consequent en vasthoudend optreden is nodig om redenen van geloofwaardig overheidsoptreden. Bovendien gaat hiervan een preventieve werking uit naar derden. Consequent en vasthoudend betekent ook dat opgelegde sancties worden geëffectueerd.

### **3.3.5 Gelijke monniken, gelijke kappen**

De handhaving van de eigen organisatie en andere overheden vindt op overeenkomstige wijze plaats als de handhaving van particulieren en bedrijven. Als instantie met handhavingsbevoegdheid heeft de gemeente een voorbeeldfunctie. Niet-naleving door de gemeente tast naast de geloofwaardigheid van de gemeente ook de geloofwaardigheid van individuele toezichthouders aan. Dit werkt negatief door naar slagvaardig en efficiënt optreden. De gemeente is verplicht om in haar handhavingsbeleid (HUP en jaarverslag) expliciet aandacht te besteden aan de wijze waarop aan de handhaving van de eigen organisatie invulling is gegeven.

### **3.3.6 Organisatie en middelen**

Bij het opstellen van het handhavingsbeleid vormen het budget voor handhaving en de formatieomvang het vertrekpunt. Binnen deze randvoorwaarden wordt inzichtelijk gemaakt op welke onderwerpen de handhaving zich richt, welke doelen zijn gesteld en welke aanpak is gekozen om deze doelen te realiseren. Ingezette handhavingstrajecten worden in principe afgemaakt. Handhavingstrajecten die vallen binnen de prioriteiten hebben daarbij voorrang. Dit uitgangspunt in combinatie met de beschikbare (beperkte) middelen kan er toe leiden, dat op terreinen waaraan lage prioriteit is toegekend, niet of pas later handhavend wordt opgetreden.

## Hoofdstuk 4 Kaders voor de uitvoering

### 4.1 Programmatisch handhaven

Programmatisch handhaven is een cyclisch, informatie-gestuurd proces waarin verschillende stappen worden doorlopen. Deze stappen zijn in de figuur hieronder weergegeven. In de bovenste lus wordt het handhavingsbeleid geformuleerd. De laatste stap in de beleidslus wordt gevormd door het handhavingsuitvoeringsprogramma (HUP).



Voor het opstellen van het HUP voeren we een risicoanalyse uit en stellen onze handhavingsdoelen vast. In het HUP geven we aan op welke onderwerpen we ons richten, welke handhavingsdoelen we beogen. Ook geven we aan welke aanpak we daarbij kiezen en welke menskracht de uitvoering van deze aanpak vergt.

De onderste lus is de uitvoeringslus. Hierin staat de feitelijke handhaving centraal. In het jaarverslag geven we aan of onze handhavingsdoelen zijn behaald. Daarnaast evalueren we onze inzet (monitoring). De informatie uit het jaarverslag vormt de input voor het opstellen van een nieuw HUP. Op deze wijze zorgen we ervoor dat het HUP een dynamisch document is waarbij we onze doelstellingen kunnen aanpassen als dit nodig is.

### 4.2 Risicoanalyse

Voor het uitvoeren van een risicoanalyse maken we gebruik van een aanpak die door het Expertisecentrum Rechtshandhaving van het Ministerie van Veiligheid en Justitie is ontwikkeld in het kader van programmatisch handhaven.

Bij het bepalen van een risico (R) kijken we onder meer naar het product van het negatief effect (NE) en de kans op niet-naleving (K).

$$R = NE \times K$$

Per toezichtstaak worden er scores toegekend op het gebied van negatief effect en de kans op niet-naleving. Hoewel de risicoanalyse met cijfers werkt, is het belangrijk om er bewust van te zijn dat de uitkomst niet objectief, maar subjectief is.

Het uitvoeren van een risicoanalyse is een hulpmiddel bij het bepalen van de prioriteiten, maar er kunnen argumenten zijn waardoor er aan een bepaalde toezichtstaak toch een hoge prioriteit wordt toegekend. Bijvoorbeeld, omdat een activiteit bestuurlijke aandacht heeft of door onze inwoners als zeer storend wordt ervaren als de regels worden overtreden. In bijlage 2 lichten we de methodiek van de risicoanalyse nader toe.

De basisgedachte van een risicoanalyse is dat we de beschikbare handhavingscapaciteit effectief inzetten op handhavingsonderwerpen die in de risicoanalyse het hoogst scoren. Jaarlijks beoordelen we bij het opstellen van het HUP, of de prioritering uit de risicoanalyse nog actueel is. Dit omdat onze visie op risico's in de loop van enkele jaren kan veranderen. Hierdoor kunnen we beter inspelen op onverwachte ontwikkelingen of belangrijke politieke speerpunten. De risicoanalyse wordt per handhavingsdomein uitgevoerd, en per domein stellen we prioriteiten. Het is belangrijk dat er bij de prioritering een goede afstemming is tussen de handhavingsdomeinen zodat prioriteringen elkaar in de uitvoering niet bijten. Zo kunnen we bij het formuleren van handhavingsdoelen verbindingen leggen, zoals het per gebied of per doelgroep koppelen van onze handhavingsacties. In bijlage 3 wordt een nadere toelichting gegeven op de handhavingsdomeinen.

Nadat voor de prioritaire onderwerpen handhavingsdoelen zijn geformuleerd, bepalen we welke aanpak we kiezen om deze doelen te realiseren.

#### **4.3 Het opstellen van het handhavingsuitvoeringsprogramma**

De Kadernota bevat de kaders voor het tweejaarlijks op te stellen HUP. In het HUP wordt de uitgangspunten uit het handhavingsbeleid vertaald naar concrete acties. Bij het opstellen ervan wordt de beschikbare capaciteit zo slim en efficiënt mogelijk ingezet. Het college stelt het HUP vast en legt dit ter informatie aan de gemeenteraad voor.

Ook informeert het college jaarlijks via een jaarverslag de gemeenteraad over de door haar uitgevoerde handhavingstaken.

Het HUP en de handhavingsverslagen moeten ook worden toegezonden aan Gedeputeerde Staten van Drenthe in haar rol van interbestuurlijk toezichthouder. Deze verantwoording kent een wettelijke grondslag (zie artikel 7.7 Besluit omgevingsrecht) voor zover het de handhaving van regelgeving betreft die valt binnen de reikwijdte van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (WABO).

#### **4.4 Werkwijze**

In de "Handhavings- en gedoogstrategie Fysieke leefomgeving provincie Drenthe" is vastgelegd hoe Drentse gemeenten en provincie optreden na constatering van overtredingen. Op 4 februari 2014 is deze handhavings- en gedoogstrategie door het college vastgesteld.

De handhavingsstrategie is een beleidsregel waar gemotiveerd van afgeweken mag worden. In bijlage 4 vindt u deze volledige beleidsregels.

#### **4.4.1 Mix van preventie en repressie**

Om de naleving van wet- en regelgeving te bevorderen beschikken we over verschillende handhavingsinstrumenten. Deze instrumenten kunnen bestuursrechtelijk, strafrechtelijk of privaatrechtelijk van aard zijn.

De keus welke instrumenten wij inzetten om de knelpunten en problemen aan te pakken, wordt bepaald door het gedrag van de overtreder, en de aard en ernst van de overtreding.

Het staat ons echter niet geheel vrij om naar eigen inzicht gebruik te maken van het publiekrecht danwel privaatrecht. Hiervoor zijn door de Hoge Raad criteria ontwikkeld. Deze criteria worden ook wel aangeduid als de 'doorkruisingsleer'. Dit leerstuk komt erop neer dat de overheid geen gebruik kan maken van het privaatrecht, als optreden via publiekrecht mogelijk is en een vergelijkbaar resultaat oplevert.

Een voorbeeld waarbij de gemeente gebruik zou kunnen maken van privaatrecht (door haar eigenaarsbevoegdheid) is bij door de burger onrechtmatig in gebruik genomen groenstroken.

Uit de praktijk blijkt dat er vooral gebruik wordt gemaakt van bestuursrechtelijke handhaving. Afhankelijk van de situatie kan aanvullend of ondersteunend gekozen worden voor het inzetten van meerdere instrumenten tegelijkertijd of in navolging van elkaar.

Een voorbeeld van flankerend beleid is het inzetten van een strafrechtelijk instrument naast een bestuursrechtelijk instrument bij ernstige milieuovertredingen.

#### **4.4.2 Preventieve instrumenten**

Onze voorkeur gaat uit naar het inzetten preventieve instrumenten. Hierbij kan gedacht worden aan het inzetten van communicatie om ons doel te bereiken. We kunnen verschillende vormen van communicatie inzetten. Een aantal voorbeelden zijn algemene voorlichting, gerichte informatieverstrekking of advisering aan specifieke doelgroepen en individuen. Ook is er de mogelijkheid om vooroverleg te hebben met de afdeling vergunningverlening. Dit vooroverleg draagt bij aan goede voorlichting aan initiatiefnemers en voorkomt problemen met handhaving. Door deze preventieve inzet krijgen burgers en bedrijven de gelegenheid om uit eigen beweging aan regelgeving te voldoen. We hanteren in de gemeente verschillende vormen van preventief toezicht:

- surveillance;
- inventariserende controles;
- periodieke controles;
- incidentele controles;
- steekproefsgewijze controles;
- gerichte observatie/opsporing.

De inzet van preventieve vormen van toezicht is effectiever wanneer burgers en bedrijven weten dat de gemeente zo nodig ook repressief optreedt. Dit betekent dat in de uitvoering vaak sprake zal zijn van een mix van preventieve en repressieve instrumenten. Bijvoorbeeld het ontmoedigen van alcoholgebruik door gerichte voorlichting op scholen en strikte handhaving van het verbod op de verkoop van alcohol aan jongeren onder de 18 jaar.

Vormen van repressieve sancties zijn:

- stilleggen van werkzaamheden;
- dwangsom;
- bestuursdwang;
- opleggen van een boete (bestuurlijke strafbeschikking of uitschrijven procesverbaal);
- intrekken van een vergunning.

#### **4.4.3 Herstelmogelijkheid en/of sanctie**

Wanneer we een overtreding constateren bieden we de overtreder de mogelijkheid tot herstel of legalisatie. Na een (schriftelijke) waarschuwing volgt een hercontrole.

Deze benadering is in een aantal gevallen niet mogelijk. Bij incidentele overtredingen (zoals fout parkeren of wildplassen), ernstige overtreding waarbij onmiddellijk de veiligheid/gezondheid in het geding is of bij onomkeerbare gevolgen (bijvoorbeeld bodemverontreiniging of risico op letsel of gezondheidsschade) is het noodzakelijk om direct een repressieve sanctie toe te passen. Er zal dan worden afgeweken van de standaardprocedure en volgt direct een aanschrijving en/of anderszins direct ingrijpen. Zo sluiten we panden bij het aantreffen van drugs en hennepkwekerijen.

#### **4.4.4 Handhavingsverzoeken**

Burgers en bedrijven kunnen een verzoek tot handhaving aan de gemeente richten. De gemeente moet op een dergelijk verzoek reageren. Dit betekent niet dat we dan ook altijd tot handhaving moeten overgaan. De gemeente kan besluiten om handhavend op te treden, daarvan af te zien of te gedogen. Tegen de beslissing van de gemeente op een handhavingsverzoek bestaat de mogelijkheid van bezwaar en beroep.



#### **4.4.5 Gedogen in Hoogeveen**

Kern van ons gedoogbeleid is dat er in principe niet gedoogd wordt, tenzij. Alleen in zeer uitzonderlijke situaties is het (tijdelijk) gedogen van een overtreding een alternatief voor handhavend optreden. De te gedogen situatie moet tenminste één van de volgende uitzonderingssituaties betreffen:

- overmachtsituaties;
- legalisatietrajecten;
- nieuwe wetgeving;
- feitelijke beëindiging van de illegale activiteit;
- experimenteersituaties;
- vernietiging vergunning op formele gronden;
- het te beschermen belang is bij gedogen gebaat;
- verlenging eerdere gedoogbeschikking.

Bij gedogen spelen de belangenafweging, aansprakelijkheidskwesties, en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (rechtszekerheidsbeginsel, vertrouwensbeginsel) een grote rol. Het uiteindelijke gedoogbesluit wordt genomen door het bestuursorgaan en is een besluit in de zin van de Awb. Tegen dit besluit kan bezwaar en beroep door belanghebbenden worden ingesteld.

In de handhavingsstrategie die provinciebreed is opgesteld is ook een gedoogstrategie opgenomen.

#### **4.4.6 Afhandeling van meldingen (klachten)**

We vinden het van belang dat particulieren en bedrijven die overlast, hinder en nadeel ervaren, met hun meldingen bij de gemeente terecht kunnen. Deze signalen worden via één centraal punt, het KCC, geregistreerd. Meldingen kunnen een indicatie zijn dat regels niet goed worden nageleefd. Vooral bij doelgroepen waar het niet mogelijk is nalevingsniveaus te kiezen. Hierbij valt te denken aan diffuse doelgroepen zoals wildplassers, hondenbezitters (hondenpoep) en foutparkeerders. Deze en overige meldingen zijn aanleiding voor toezicht in de vorm van onderzoek en controle. De analyse van de meldingen vormt input voor het jaarlijkse HUP.

#### **4.4.7 Aandachts- en ontwikkelpunten**

Handhaving is een taakveld waarbinnen constant veranderingen optreden. Het is zaak om deze veranderingen tijdig waar te nemen. Om flexibel met ontwikkelingen om te kunnen gaan is dit bij het opstellen van het HUP een aandachtspunt. Per jaar wordt dan bekeken hoe wij met belangrijke ontwikkelingen in relatie tot onze handhavingsinzet om gaan. Bij ontwikkelingen kan gedacht worden aan het inspelen op nieuwe wet- en regelgeving, effecten economische ontwikkelingen en veranderingen in de informatievoorzieningen.

## Bijlage 1 Kwaliteitscriteria

Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M) werkt met het Transitieprogramma "Werk in Uitvoering" aan de realisatie van een robuust georganiseerd bestuurlijk stelsel. Op basis van dit stelsel moet het ruimtelijke, economisch- en milieubeleid van het kabinet op effectievere wijze doorwerken in de omgevingsvergunning en de toezichtprioriteiten. Dit moet vervolgens leiden tot minder administratieve lasten en minder bestuurlijke drukte.

Een belangrijk onderdeel van het transitieprogramma is het bewaken van de samenhang tussen diverse vraagstukken die nauw met elkaar zijn verbonden. Deze vraagstukken gaan over hoe de uitvoering van de I&M wet- en regelgeving moet worden georganiseerd, zijnde:

- aanpak fragmentatie en vrijblijvendheid in de uitvoering van de handhaving (Mans);
- decentralisatie van taken en bevoegdheden aan het gemeentebestuur (d'Hondt);
- coördinerende rol van provincies in het beleid van de fysieke leefomgeving (Lodders);
- versoering en decentralisatie van het interbestuurlijk toezicht (Oosting);
- verhogen niveau van de kwaliteit van vooral de gemeentelijke taakuitvoering (Wabo).

Eén van de projecten van het Transitieprogramma "Werk in Uitvoering" is het project "Ontwikkelen Kwaliteitscriteria Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving". Doel van dit project is het ontwikkelen van kwaliteitscriteria voor de vergunningverlening Wabo en het toezicht en de handhaving van I&M-regelgeving voor de fysieke leefomgeving. In het kader van Mans/Wabo/Oosting zijn in 2009 conform de voorstellen van IPO en VNG kwaliteitscriteria ontwikkeld voor vergunningverlening, toezicht en handhaving. De kwaliteitscriteria zijn met behulp van de expertise van circa 90 praktijkdeskundigen (verdeeld over project- en werkgroepleden uit gemeenten, provincies en milieudiensten) tot stand gekomen.

Er is gekeken naar de belangrijkste elementen voor het opstellen van de kwaliteitscriteria om de uitvoeringspraktijk op een steeds hoger plan te krijgen.

1. Kritieke massa: Het fundament van kwaliteit is het afleveren van een zo goed mogelijk product. Hiervoor is vooral vakmanschap nodig. De criteria voor kritieke massa adresseren dit vakmanschap in termen van voldoende opleiding, ervaring, kennis en het onderhouden en borgen daarvan. Organisaties die aan deze producten af te leveren met de gewenste kwaliteit.
2. Proceskwaliteit: Voor de totstandkoming van producten zoals vergunningen, controles en handhavingsacties zijn ook diverse werkprocessen nodig, waarbij transparantie en bestuurlijke vastlegging een belangrijke rol spelen. De procescriteria samen leiden tot een sluitende beleidscyclus en kwaliteitsborging.

3. Inhoud en prioriteiten: De criteria voor inhoud en prioriteiten bepalen ten slotte een minimale ondergrens binnen de werkprocessen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om criteria met betrekking tot de diepgang waarmee getoetst wordt en landelijke prioriteiten.

De criteria hebben betrekking op het minimale kwaliteitsniveau dat nodig is om taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (inclusief de hiervoor benodigde activiteiten) in principe tijdig, met de juiste procedurele en inhoudelijke kwaliteit en in continuïteit te kunnen uitvoeren. Met behulp van een zelfevaluatiETOOL kunnen organisaties toetsen in hoeverre aan de gestelde kwaliteitscriteria wordt voldaan.

## Bijlage 2 Risicoanalyse

### Algemeen

Het is voor de gemeente niet mogelijk om alle wet- en regelgeving waarvoor zij verantwoordelijk is te controleren, daarom moeten er keuzes worden gemaakt. De inspanningen dienen zich te richten op die gebieden waar de risico's het grootst zijn. Een manier om deze risico's te bepalen is het uitvoeren van een risicoanalyse. Bij deze risicoanalyse wordt voor de wettelijke taken waarvoor de gemeenten bevoegd gezag zijn in kaart gebracht wat de kans is op overtreding van de regelgeving en wat de negatieve effecten van deze overtredingen kunnen zijn. Op basis van de uitkomsten van een risicoanalyse worden prioriteiten gesteld voor toezicht en handhaving en kan een uitvoeringsprogramma worden opgesteld door de gemeente.

Door de risicoanalyse onderdeel uit te laten maken van het uitvoeringsprogramma, wordt een vertaalslag gemaakt van de doelstellingen uit kadernota toezicht en handhaving naar een prioriteitstelling van de toezicht- en handhavingstaken. De risicoanalyse wordt niet net als het uitvoeringsprogramma jaarlijks opgesteld, maar om de vier jaar, tenzij er uit een evaluatie blijkt dat bijstelling noodzakelijk is. De prioriteiten uit de kadernota zijn in deze risicoanalyse verwerkt door aan de negatieve effecten veiligheid, gezondheid en leefbaarheid een zwaarder gewicht toe te kennen dan aan de andere negatieve effecten die zich bij regelovertreding kunnen voordoen. Idealiter zouden de risico's van alle toezicht- en handhavingstaken ten opzichte van elkaar worden vergeleken. Het niet uitvoeren van de eerste taak heeft grotere risico's voor de fysieke veiligheid dan de tweede taak. De tweede taak scoort echter weer hoger op het gebied van leefbaarheid. De vraag welke taak belangrijker is, is vanwege de sterk uiteenlopende aard van de taken lastig te beantwoorden. Het is daarom nodig om structuur in de risicoanalyse aan te brengen, zodat de meer samenhangende taken ten opzichte van elkaar kunnen worden vergeleken. In dit geval zijn de toezicht- en handhavingstaken in een drietal taakvelden onderverdeeld. Dit zijn de taakvelden:

1. Bouwen/ ruimtelijke ordening;
2. Milieu;
3. APV/ bijzondere wetten;
4. Openbare orde en veiligheid.

## **Uitleg risicoanalyse**

Bij de uitvoering van de risicoanalyse wordt gebruik gemaakt van een risicoanalysemodel dat door het Ministerie van Veiligheid en Justitie is ontwikkeld. Dit model definieert risico (R) als negatief effect (NE) maal de kans (K) dat dit effect zich zal voordoen.

$$R = NE \times K$$

De volgende negatieve effecten worden onderscheiden:

- Fysieke veiligheid: letsel, al dan niet dodelijk;
- Schade aan de (volks)gezondheid;
- Financieel-economische schade;
- Verlies van of schade aan natuurschoon;
- Leefbaarheid: teruggang van de kwaliteit van het sociaal maatschappelijk leven en/of leefomgeving;
- Schade aan het bestuurlijke imago

Per toezichtstaak wordt er voor elk negatief effect een score van 1 tot 5 ingevuld. Hierbij geeft een 1 aan dat er nauwelijks of geen negatief effect is en een 5 dat er een ernstig negatief effect is. Voor het beoordelen van het negatieve effect is gebruik gemaakt van een scoretabel waarin deze score van 1 t/m 5 is gekwantificeerd waardoor er een objectief oordeel kan worden gegeven over het negatieve effect. Het negatieve effect uitgedrukt in een cijfer zegt nog niet alles over de prioritering van het thema. Wat is immers het verschil tussen bijvoorbeeld een “hoge prioriteit” en “gemiddelde prioriteit”? In het afwegingsmodel wordt daarom gebruik gemaakt van een zogenaamd gewogen gemiddelde.

Dat wil zeggen dat mogelijke negatieve effecten als “veiligheid” en “gezondheid” een zwaardere wegingsfactor (x2) krijgen toebedeeld dan de overige negatieve effecten. In het algemeen wordt landelijk, en voor de Zuidwest Drentse gemeenten is nu geen uitzondering gemaakt, een groter belang aan deze negatieve effecten toegekend. Door het invoeren van een wegingsfactor zijn deze belangen met de uitkomst van de prioritering beter beschermd.

De kans op overtreding wordt bepaald door getalsmatig in te schatten wat de verwachte Overtredingskans is van de na te leven regels. Daarbij is uitgegaan van de situatie dat niet wordt gehandhaafd. Ook hier wordt een score van 1 tot 5 toegekend.

## **Uitleg prioritering**

Door de gewogen score voor de negatieve effecten te vermenigvuldigen met de gewogen score voor kans, wordt een getalswaarde verkregen voor het risico dat aan een toezichtstaak is verbonden. Hierbij is een uitkomst tussen 0 en 30 mogelijk.

De prioriteitenstelling is vervolgens gebaseerd op de totaalscore. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen drie zogenaamde prioriteitenblokken. Een prioriteitenblok is een cluster van taken die via de risicoanalyse zijn gegroepeerd naar prioriteitsniveau (hoog, gemiddeld, laag). De verdeling van de scores over de prioriteitenblokken is per taakveld bepaald.

De vertaling van prioriteiten naar de toezichtsinspanning in de uitvoering krijgt vervolgens een plaats in de productbladen.

Hoewel de risicoanalyse met cijfers werkt, is het belangrijk om er bewust van te zijn dat de uitkomst niet objectief, maar subjectief is. Het is een hulpmiddel bij het bepalen van de prioriteiten, maar er kunnen argumenten zijn waardoor er aan een bepaalde toezichtstaak toch een hoge prioriteit wordt toegekend. Bijvoorbeeld grote maatschappelijke en/of bestuurlijke gevolgen van bepaalde activiteiten. Vanwege deze relevantie dienen deze taken daarom toch meegenomen te worden in het uitvoeringsprogramma.

### **Uitvoering risicoanalyse**

Voor de volgende taakvelden wordt een risicoanalyse uitgevoerd:

1. Bouwen/ ruimtelijke ordening (m.u.v. toezicht op verleende omgevingsvergunningen, activiteit bouw);
2. Milieu;
3. APV/ bijzondere wetten

Voor het toezicht op verleende omgevingsvergunningen en het taakveld brandveiligheid is geen aparte risicoanalyse gemaakt. Voor deze taken is aangesloten bij een landelijke prioritering volgens het toezichtprotocol. Dit wordt in de volgende paragraaf toegelicht.. Voor de taakvelden waarvoor wel een risicoanalyse wordt uitgevoerd, wordt vooraf een inventarisatie gemaakt van de toezichts- en handhavingstaken waarvoor het risico bepaald dient te worden.

Per taakveld wordt door meerdere experts (o.a. vergunningverlening, handhaving, beleidsmedewerkers binnen de diverse vakgebieden) een risicomatrix ingevuld. Aan de hand van de individuele scores wordt een gemiddelde score per handhavingstaak berekend. De uitkomsten per taakveld worden met de experts teruggekoppeld. Hierbij wordt gekeken of de prioriteiten uit de analyse overeenkomen met de ingeschatte praktijksituatie.

### **Toezicht op omgevingsvergunningen, activiteit bouw**

Toezicht op omgevingsvergunningen wordt uitgevoerd met de digitale variant van het integrale toezichtprotocol. Dit protocol is ontwikkeld door de Vereniging BWT Nederland (VBWTN) met ondersteuning van het ministerie van Infrastructuur en Milieu en in samenwerking met enkele gemeenten. Het integrale toezichtprotocol geeft – in een toezichtmatrix – voor verschillende type bouwwerken aan welke onderdelen tijdens de bouw met welke diepgang moeten worden gecontroleerd. Aan het protocol ligt een risicoanalyse ten grondslag. In deze risicoanalyse zijn de volgende aspecten meegenomen: fysieke veiligheid (persoonlijk), fysieke veiligheid (schade aan gebouw), welstand, gezondheid, overlast van en naar derden, sociale achteruitgang, milieu en ruimtelijke ordening. De prioriteiten die uit deze risicoanalyse zijn voortgekomen dienen als basis voor het toezichtniveau per onderdeel (o.a. steekproef, visuele controle, complete controle). Hoge prioriteiten moeten met meer diepgang worden gecontroleerd dan lagere prioriteiten. De hoogste prioriteiten van het adviesniveau van VBWTN liggen bij constructieve veiligheid en brandveiligheid.

## **Bijlage 3 Toelichting Handhavingsdomeinen**

In deze bijlage staat beknopte informatie over de handhavingsdomeinen bouwtoezicht, ruimtelijke ordening, inrichting gebonden milieutoezicht, bodemtoezicht, toezicht openbare ruimte, bijzondere wetten en veiligheid.

### **Bouwtoezicht**

Bouwtoezicht richt zich op naleving van het bouwbesluit, de bouwverordening, het welstandsbeleid en het bestemmingsplan. Dit is sterk gekoppeld aan de verleende bouw-, monumenten-, en sloopvergunningen. Het toezicht concentreert zich voornamelijk op de fase tijdens de bouw. Daarnaast is er ad hoc toezicht op bijvoorbeeld de bestaande woningvoorraad, aandacht voor beschermd stadsgezicht en reclamebeleid. Dit kan gaan over illegale bouw, achterstallig onderhoud etc. Ook wordt binnen dit domein toezicht gehouden op het slopen van asbest zonder vergunning.

### **Ruimtelijke ordening**

Het toezicht op naleving van bestemmingsplannen (ruimtelijke ordening) is deels gekoppeld aan bouwvergunningen. Toezicht op illegale bouw (bouwen in strijd met het bestemmingsplan) of strijdig gebruik (gebruik in strijd met het bestemmingsplan) vindt niet structureel plaats maar op basis van excessen. Vanuit het toezicht wordt tevens gereageerd op meldingen van derden.

### **Inrichting gebonden milieutoezicht**

Inrichting gebonden milieutoezicht richt zich op toezicht van Wet milieubeheer plichtige bedrijven. Deze taak is uitbesteed aan de RUD Drenthe. Er wordt voornamelijk gecontroleerd op naleving van de voorschriften uit het Activiteitenbesluit milieubeheer, aanverwante regelgeving en/of de milieuvergunning. Aspecten waarop gecontroleerd wordt zijn bijv. opslag van gevaarlijke stoffen en kans op bodemverontreiniging. Een aantal voorbeelden van doelgroepen waar milieutoezicht wordt gehouden zijn autoherstelbedrijven, tankstations, jachthavens, gas-drukregel- en meetstations en landbouwinrichtingen. Er is een zelfstandige toezichtstaak op het gebied van geluid. Er wordt structureel toezicht gehouden op dit aspect bij horecagelegenheden en evenementen. Geluid is een belangrijke bron van overlast. Een deel van de handhavingscapaciteit wordt ingezet voor de afhandeling van geluidsklachten. Daarnaast wordt er geparticipeerd bij landelijke of regionale projecten. Hierbij valt te denken aan energieprojecten en ketenhandhaving asbest.

### **Bodemtoezicht**

De Wet bodembescherming en het Besluit bodemkwaliteit bevatten regels voor de bescherming van de bodem. De uitvoering van bodemtoezicht betreffende de Wet bodembescherming omvat taken zoals het behandelen van meldingen, beoordelen van en beschikken op evaluatieverslagen, toezicht en handhaving tijdens bodemsaneringen en de nazorgfase. De uitvoering van het toezicht op het Besluit bodemkwaliteit omvat taken zoals toezicht en handhaving op toepassingen van grond en baggerspecie op of in de bodem, de opslag van grond, bagger en bouwstoffen, toepassingen van bouwstoffen (menggranulaat, asfalt-granulaat, betonklinkers e.d.).

## **Bijzondere wetten**

Binnen het handhavingsdomein bijzondere wetten valt de handhaving van de Drank- en Horecawet, de Wet op de Kansspelen en de Opiumwet. De belangrijkste doelgroepen zijn de reguliere horeca, de para commerciële instellingen (sportkantine, wijkcentra en dorpshuizen), evenementen, supermarkten, slijterijen, coffeeshops en prostitutiebedrijven.

De Drank- en Horecawet (DHW) regelt de bedrijfsmatige verstrekking van alcoholhoudende dranken. Het doel van de wet is het voorkomen van gezondheidsschade en verstoring van de openbare orde door alcoholgebruik. Het toezicht op de naleving van de Drank- en Horecawet ligt sinds 1 januari 2013 bij de gemeenten. Daarvoor was de Voedsel- en Warenautoriteit (VWA) hiervoor toezichhoudend.

De Wet op de Kansspelen (WOK) reguleert de kansspelen. De uitvoering ligt deels op gemeentelijk niveau. Op grond van de WOK heeft de gemeenteraad aan de burgemeester de bevoegdheid gegeven om een vergunning te verlenen voor twee speelautomatenhallen. Daarnaast verleent de burgemeester aanwezigheidsvergunningen voor het hebben van een speelautomaat. Dit kan voor een horeca-inrichting zijn of voor een speelautomatenhal.

Artikel 13b van de Opiumwet is het juridische instrument om op te treden tegen illegale verkooppunten en/of bewaarplaatsen van verdovende middelen en hennepkwekerijen. Door op grond van ons drugsbeleid zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijke op te treden, is gebleken dat de effectiviteit van het optreden stijgt naarmate de te treffen maatregelen ingrijpender zijn en langer doorwerken. Halve maatregelen werken niet. Zo is het uitsluitend strafrechtelijk optreden tegen bewoners en/of exploitanten van illegale verkooppunten of daaraan gerelateerde activiteiten onvoldoende gebleken. Het daadwerkelijk opheffen van een illegaal verkooppunt of daarmee samenhangende activiteit sluit verplaatsing van de activiteiten weliswaar niet uit, maar zal wel een aanzienlijke hogere drempel voor de voortzetting van de illegale activiteit betekenen. Hierop is ons drugsbeleid dan ook gericht.

### **Toezicht openbare ruimte**

Het handhavingsdomein toezicht openbare ruimte bestaat uit de deelgebieden honden, parkeren, reclame, gebruik openbare grond, groen / bomen, afval en ambulante handel.

Op grond van de APV is het laten loslopen van honden verboden (m.u.v. de losloopgebieden), is het opruimen van uitwerpselen verplicht en mogen honden in bepaalde gebieden niet komen. Toezicht en handhaving richten zich op verbetering van het naleefgedrag met als resultaat schonere wijken en parken.

Groen / bomen; om kaalslag en illegale kap tegen te gaan is op grond van de APV een kapvergunning nodig voor de kap van houtopstanden (monumentale bomen). Veelal wordt met het verlenen van een kapvergunning een herplantplicht opgelegd. Er is controle op naleving van verleende vergunningen, controle op uitvoering van de herplantplicht en optreden bij illegale activiteiten en niet naleving van vergunningvoorschriften.

Controle in het kader van afval richt zich op naleving van de Afvalstoffenverordening. De nadruk ligt hierbij op huishoudelijke afvalstoffen en dumping van grofvuil,



