

BELEID VERGUNNINGVERLENING, HANDHAVING EN TOEZICHT GEMEENTE WESTERVELD 2019 - 2023

INHOUD

1. Inleiding en same nvatting 4

- 1.1 Samenvatting 4
- 1.2 Totstandkoming 4
- 1.3 Doel van het beleid 4
- 1.4 Reikwijdte 5
- 1.5 Wat is nieuw 5
- 1.6 Wettelijke randvoorwaarden 6
- 1.7 Prioriteren 6

2. Doelstellingen en probleemstelling 7

- 2.1. Algemene Doelen van handhaving 7
- 2.2 Westerveldse probleemstelling - De kwaliteiten en waarden die we willen beschermen 8
- 2.3 Uitwerking van de probleemstelling 8

3. Kaders 9

- 3.1 Wettelijk 9
 - 3.1.1 Wabo, Besluit Omgevingsrecht 9
 - 3.1.2 Kwaliteitseisen VTH: Human capital (throughput, robuustheid) 9
 - 3.1.3 Interbestuurlijk toezicht 9
- 3.2 Inhoudelijke kwaliteit (output) 10
- 3.3 Toekomstige ontwikkelingen 10
 - 3.3.1 permanente bewoning 10
 - 3.3.2 Bouwvolume 10
 - 3.3.3 Omgevingswet 10
 - 3.3.4 Opleveringscontroles en kwalibo 10
 - 3.3.5 Boa-beleidsregels 11
 - 3.3.6 Asbestverbod 2014 12
 - 3.3.7 Privacy 12

4. Handhavingsstrategie 12

- 4.1 Bestaand beleid 12
 - 4.1.1 Landelijk 12
 - 4.1.2 Provinciaal 13
 - 4.1.3 Gemeentelijk 14
- 4.2 Toezichtstrategie 14
 - 4.2.1 Bouwen en slopen 14
 - 4.2.2 Bestemmingsplan 15
 - 4.2.3 Openbare ruimte (APV en leefbaarheid) 15
- 4.2 Interventie- en Sanctiestrategie: stappenplannen en sanctiekeuze 15
- 4.3. Keuze van de sanctie 17
- 4.4 sanctiehoogte en effectiviteit 18
- 4.5 Landelijke handhavingsstrategie 18
- 4.6 Gedoogstrategie 19
- 4.7 Toezicht op eigen inrichtingen 19

5. Vergunningverlening 19

- 5.1 Inleiding 19
- 5.2 Werkwijze 20
- 5.3 Wet Bibob 20
- 5.4 Intrekken van een omgevingsvergunning 21
- 5.5 Fictief verleende vergunningen 21

6. Deelgebieden 21

- 6.1 Milieu 21
- 6.2 Bouwen 22
- 6.3 Openbare ruimte en leefbaarheid 22
- 6.4 Evenementen 22
- 6.5 Horeca (nieuw beleid) 22

7. Financiële en personele Middelen 23

- 7.1 Mankracht 23
- 7.2 Financiën 23
- 7.3 Middelen 2018 – 2022 23

7.4 Klachten 24

8. Afspraken en samenwerking met andere overheidsinstanties 25

Ondertekening

Bijlagen 26

Bijlage 1. Evaluatie Handhavingsbeleid 2011 26

1. Inleiding: Beleidscyclus 26
2. Evaluatie van de kadernota 2011 26
3. Evaluatie van de Drentse Handhavingsstrategie 2012 26
4. Evaluatie van de prioritering 2011 26

Wat is wel en wat is niet gebeurd: actief en passief toezicht 27

Bouwen en bestemmingsplan 27

Openbare ruimte 27

Milieu 28

Bezwaren en beroepen 28

Overige zaken die opvielen en trends 28

zaken die veel tijd kosten 28

Evaluatie van de capaciteit 29

Inzet van sancties en de effectiviteit ervan 29

Samenvattende evaluatie en bijsturing 29

Capaciteit 2011-2018 29

Bijlage 2: Prioritering 30

Methodiek 30

Bijlage 3: relevante wetgeving 32

Bijlage 4: Samenhang tussen toepasselijke regels en beleidsstukken 34

1. INLEIDING EN SAMENVATTING

1.1 SAMENVATTING

Dit is het nieuwe vergunningen- en handhavingsbeleid voor de gemeente Westerveld van 2018 tot 2022. Het omvat de werkgebieden bouwen, bestemmingsplan, APV en openbare ruimte. Het milieuhandhavingsbeleid is provinciebreed met de RUD afgesproken in de "Drentse Maat", waarbij gemeenten ruimte hebben om wat extra's of wat minder af te nemen. Westerveld maakt hiervan in een bepaalde mate gebruik. Daar gaat dit beleid op in.

Het voorgaande handhavingsbeleid is geëvalueerd en bijgesteld (bijlage). Er ligt nu meer accent op samenwerking, afstemming en oplossing, en minder op juridische aspecten. De juridische aspecten hebben een dienende functie en geen leidende.

Dit beleid staat voor een veilige, gezonde, aantrekkelijke en duurzame omgeving waarin bewoners en bezoekers met plezier wonen, werken, recreëren en samenleven.

Als specifiek Westerveldse omgevingskenmerken zien wij landschap, cultuurhistorie, dorpsleven, recreatie en lokale economie. Voor vergunningverlening en handhaving betekent dat een accent op landschappelijke waarden, bouwkundige waarden, de omgang met elkaar en tussen gemeente en gemeenschap, en het evenwicht tussen ondernemen en omgeving.

De gemeente wil dienstbaar zijn en ingebed in de samenleving functioneren. De vergunningverlening zal servicegericht en coöperatief zijn (ja mits). Eventuele weerstanden moeten bij voorkeur tussen de betrokken partijen onderling worden opgelost en niet gepolariseerd in de rechtszaal of de media. De ambtenaren zullen misschien niet al hun werk ter plekke kunnen doen (en met luchtfoto's en andere hulpmiddelen is dat ook nauwelijks nodig), maar streven wel naar zoveel mogelijk persoonlijke behandeling tijdens de procedures, zodat de betrokkenen hun specifieke situatie herkennen in de uiteindelijke beslissing.

Dit beleid gaat vooral over toezicht en handhaving en in mindere mate over vergunningverlening. Dat komt omdat over vergunningverlening het meeste al is geschreven in bestemmingsplannen, structuurvisies en andere normdocumenten (wat). Over de praktijk van de vergunningverlening is het meeste vastgelegd in onze servicenormen (hoe) en in de procedureregels.

Wij komen in het handhavingsbeleid tot een prioritering (wat vindt de gemeente belangrijk) en een instrumentarium (hoe willen we in de gemeente met elkaar omgaan bij overtredingen). De ernst van de overtreding en de omstandigheden van het geval bepalen in samenhang hoe de gemeente zal optreden en communiceren.

Bij het opstellen van het beleid is onder andere rekening gehouden met de uitgangspunten van Zo Buiten Zo Binnen, de algemene aanbevelingen omtrent handhaving van de Nationale Ombudsman (2010 en 2017) en het Westerveldse kwaliteitshandvest.

1.2 TOTSTANDKOMING

Voor de start van dit beleid is eerst een ambtelijke werkgroep (denktank zo u wilt) geformeerd uit toezichthouders, management en ambtelijke trekkers van Zo Buiten Zo Binnen. Daarin is een aantal grondslagen voor het beleid herijkt, zoals het denken over gedogen, oplossingsgericht in plaats van gejuridificeerd werken. Hieruit kwamen drie speerpunten: bij voorkeur per geval oplossingsgericht werken, transparant communiceren, en bestendige oplossingen zoeken.

1.3 DOEL VAN HET BELEID

Het doel van dit document is dat het college voor vier jaar aangeeft wat de kaders, hoofddoelen en prioriteiten van gemeentelijke handhaving zijn. In de jaarlijkse handhavingsprogramma's wordt op grond hiervan bepaald hoe de beperkte middelen voor handhaving de komende jaren zullen worden ingezet.

Deze programmatische opzet wordt "Big Eight" genoemd, waarbij de vierjaarlijkse beleidscyclus de bovenste cirkel van de 8 is en de jaarlijkse uitvoeringscyclus de onderste. Waar zij elkaar raken, worden zij op elkaar afgestemd. Het beleid wordt aan de hand van de ervaringen zonodig bijgesteld en de uitvoering wordt aan de hand van de uitvoeringsresultaten en (nieuw) beleid bijgesteld.

Als start van de cyclus wordt een probleemanalyse omschreven op grond van de Westerveldse waarden en problemen, en aan de hand hiervan wordt een prioritering gemaakt. Het college voert het beleid en de prioritering vervolgens uit.

Het voorgaande beleid was de "Kadernota Toezicht en Handhaving" van 2011. Dat is later aangevuld met een Drenthe-breed document ("handhaven in Drenthe"). Deze stukken worden geëvalueerd (bijlage).

1.4 REIKWIJDTE

Dit document omvat de Wabo-gebieden bouwen, bestemmingsplannen, vergunningverlening (algemeen) en verder de kwaliteit van de leefomgeving (beheer van de openbare ruimte en handhaving APV). Wat niet onder deze nota valt is milieutoezicht omdat dat apart wordt geregeld in het Drenthebreed beleid "Drentse maat", uitgevoerd door de Regionale uitvoeringsdienst Drenthe (RUD), eventueel aangevuld met specifieke gemeentelijke wensen. Ook het toezicht op de brandveiligheid valt buiten dit document. Uiteraard werken onze toezichthouders wel nauw met hun milieu- en brandveiligheidscollega's samen.

1.5 WAT IS NIEUW

In deze nota zijn het instrumentarium en de prioritering vernieuwd. De focus is verbreed van "overtredingen" naar "maatschappelijke fricties" en in het verlengde daarvan is het instrumentarium verbreed naar bemiddelen. Hierdoor kan er rekening worden gehouden met niet alleen het soort overtreding en overtreder, zoals voorheen, maar ook met de aard en omstandigheden van de klacht. Er kan oplossingsgericht maatwerk worden geleverd. Verder is het wettelijk verplichte onderdeel "vergunningverlening" nieuw. Voor de vergunningverlening is een uitgebreide set normen van toepassing in structuurvisies, bestemmingsplannen, beeldkwaliteitsplannen enzovoorts. Maar de vergunningverlening moet idealiter naadloos aansluiten op handhaving, en zo laagdrempelig mogelijk werken om tezamen effectief te zijn. Tenslotte wordt de Landelijke Handhavingsstrategie vastgesteld die de onderlinge relatie tussen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving aangeeft.

1.6 WETTELIJKE RANDVOORWAARDEN

Een handhavingsbeleid voor gemeenten bevat de volgende elementen: een probleemanalyse waaruit de doelen en prioriteiten voortvloeien, een systematische prioritering en een beleidscyclus (inclusief een evaluatie). Er wordt een toezichtsstrategie vastgesteld waarin wordt aangegeven hoe overtredingen worden opgespoord en meldingen/klachten worden behandeld. In een handhavingsstrategie wordt vervolgens iets wordt gezegd over samenwerking met andere overheden, sanctionering, gedogen en het toezicht op de gemeente zelf. Met de handhavingspartners is afgesproken ook de Landelijke handhavingsstrategie te implementeren. Deze legt vast hoe in voorkomende gevallen strafrecht en bestuursrecht in samenhang wordt gehanteerd.

In de jaarprogramma's wordt rekening gehouden met in landelijk (VNG, IPO) overleg afgesproken prioriteiten. Die prioriteiten dienen om te voorkomen dat lokale prioriteiten leiden tot een waterbedeffect.

1.7 PRIORITEREN

In verband met de beperkte ambtelijke capaciteit moeten prioriteiten worden aangebracht in het toezicht op de regels en de handhaving van aangetroffen overtredingen. In dit document wordt een methode voor weging van belangen gekozen die in een apart document in een prioritering wordt omgezet. In hoofdstuk 2.3 wordt ingegaan op de wijze van prioriteren.

Een onderdeel dat niet laag geprioriteerd kan worden is het antwoorden op handhavingsverzoeken. Op grond van vaste jurisprudentie moet altijd binnen 8 weken op een verzoek worden gereageerd.

Indien een overtreding wordt aangetroffen, moet gehandhaafd worden binnen een afzienbare termijn. In de praktijk hebben wij regelmatig met deze verzoeken te maken en deze leiden ook niet zelden tot bezwaarprocedures.

2. DOELSTELLINGEN EN PROBLEEMSTELLING

2.1. ALGEMENE DOELEN VAN HANDHAVING

Goed functionerende handhaving is een kenmerk van hoog-ontwikkelde samenlevingen. Handhaving moet naleving verzekeren en zo bijdragen aan de maatschappelijke ordening, de economische infrastructuur en de omgevingskwaliteit. De inwoner moet weten dat hij een beroep op de gemeente kan doen wanneer hij denkt dat zijn omgeving lijdt onder een overtreding, en andersom moet hij weten dat hij gecorrigeerd kan worden, mocht hij een overtreding begaan.

Handhaving is echter een middel en geen doel. De handhavingfunctie moet op zo'n manier werken dat het toezicht geen onevenredige lasten voor de samenleving met zich meebrengt, niet in het economisch verkeer en niet in het privédoel. Men accepteert terecht geen autoritair wijzend vingertje meer; problemen lossen we samen op.

Landelijke factoren

De rechtszekerheid is een primair handhavingsdoel. Rechtszekerheid en naleving zijn voorwaarden voor het in stand houden van een hooggeorganiseerde samenleving met een hoge kwaliteit van leven. De handhaving vindt zijn beslag op correcte en transparante wijze.

Tegelijkertijd wordt erkend dat niet alle regels actief kunnen worden gehandhaafd. Dat wil ook niemand. Ten eerste zijn de materiële kosten te hoog, ten tweede tast het de kwaliteit van leven op allerlei manieren aan (privacy, ondernemersklimaat) wanneer er teveel toezicht is. Om die verschillende belangen, die op gespannen voet met elkaar staan, inzichtelijk te wegen moet het bevoegd gezag een handhavingsbeleid maken. Dit moet worden afgestemd om ongelijkheden en inefficiënties tegen te gaan. Het bevoegd gezag voldoet aan kwaliteitseisen. Als uitvloeisel daarvan heeft de gemeenteraad van Westerveld in 2015 een kwaliteitsverordening vastgesteld.

Geschreven doelen en hoofdregels

Uit de wetgeving en jurisprudentie komen behalve het rechtszekerheidsbeginsel naar voren: De beginselplicht tot handhaving, het gelijkheidsbeginsel, het opportuniteitsbeginsel (er moet worden aangegeven waarom een bepaalde overtreding op zeker moment wordt gehandhaafd), het proportionaliteitsbeginsel (de zwaarte van de interventie moet worden onderbouwd).

Het opportuniteitsbeginsel zal gemeentelijk worden onderbouwd in de prioritering (hoe belangrijk vinden wij een overtreding) en in de toezichtsstrategie (op welke wijze sporen wij overtredingen op).

Een bestuursorgaan moet omschrijven wat zijn prioriteiten zijn en hoe hij deze nastreeft, uitvoert, uitvoert (sanctioneert), monitort en evalueert (Besluit omgevingsrecht, bijlage).

Een handhavingsbesluit moet uitvoerig zijn gemotiveerd en voldoen aan geschreven en ongeschreven rechtsregels (Algemene wet bestuursrecht).

Gemeentelijke factoren

Door inwoners worden de volgende belangen wel genoemd in verzoeken en contacten:

- bestrijden van gevaar (bijvoorbeeld objecten in de berm, gevaarlijke honden) en hinder (geluid, licht)
 - gezondheid
 - als er een regel is, moet deze worden gehandhaafd
 - uitzicht
 - rust
 - bij de handhaving moet een individuele redelijkheidstoets plaatsvinden (proportionaliteit en opportuniteit)
 - gelijke gevallen moeten gelijk worden behandeld
- Klachten over schade komen eigenlijk zelden voor, met uitzondering van schade door agressieve honden en veronderstelde waardedaling van huizen door overtredingen van burens.

Het college wil met naleving en handhaving de volgende doelen nastreven.

- Voorkomen en tegengaan van risico's voor de gezondheid
- Voorkomen van (risico van) schade en leed
- Bevorderen van een goed leefklimaat en schoon milieu
- Oplossen van maatschappelijke fricties (onenigheid) als gevolg van overtredingen.
- Er is aandacht voor dierenleed.

Individuele oplossingsgerichte aanpak

De overtredingsgerichte focus uit het voorgaande beleid is in de afgelopen jaren losgelaten en dit leggen we in dit beleid vast. Bij het opnemen van meldingen is er ruimte voor de persoonlijke beleving van de klager en de veroorzaker. Bij de behandeling zal echter ook een objectivering moeten plaatsvinden. We werken integraal en zoeken dus zonedig samenwerking met andere afdelingen en betrokken instanties, zoals politie, omgevingsdienst RUD, provincie, waterschappen, welzijnswerk, natuurorganisaties en schuldhulpverlening.

Het gelijkheidsbeginsel, dat regelmatig ingeroepen wordt, is geen zelfstandig argument. Een bepaalde situatie levert op de ene plek geen probleem op, en op een andere plek wel. Waar een probleem is,

lossen we dat op op de manier die in die situatie kennelijk werkt voor de betrokkenen, en dat mag een out-of-the-box oplossing zijn.

Alleen bij een handhavingsverzoek waarin gepersisteerd wordt, heeft de gemeente geen keuze dan de beginselplicht tot handhaving op te volgen.

2.2 WESTERVELDSE PROBLEEMSTELLING - DE KWALITEITEN EN WAARDEN DIE WE WILLEN BESCHERMEN

De probleemstelling is gebaseerd op diverse (in documenten) vastgestelde Westerveldse waarden en waarnemingen van ambtenaren uit het werkveld en de geluiden die hen bereiken.

Bekende en benoemde kernkwaliteiten van onze gemeente zijn onder andere natuur- en landschapsschoon, cultuurhistorie, archeologische waarden. Dit is beschreven in de bestemmingsplannen. Verder benoemen wij de recreatieve kwaliteiten en het dorpsleven met de Drentse gemoedelijkheid. Verder zijn lokale economie en naoberschap pijlers van de samenleving. Als gemeente stellen wij de intermenselijke benadering voorop; de juridische benadering, die traditioneel in beleidsstukken over handhaving meest voorop wordt gesteld, heeft een instrumentele, dienende functie.

Risico's die binnen deze probleemstelling naar voren komen zijn: verrommeling van het landschap, lawaai en verstoring; in de leefbaarheidssfeer zijn burenruzies, bedrijvigheid in het buitengebied, parkeergedrag en bouwactiviteiten een risico.

Na het beschermen van de veiligheid en gezondheid staat daarom de wens voorop om de kwaliteit van de leefomgeving behouden en vergroten. Er ligt nadruk op behoud van de landschappelijke waarden zoals in bestemmingsplan buitengebied uitgewerkt, en op recreatieve waarden. De leefbaarheid willen we versterken door vandalisme en hinderlijk gedrag tegen te gaan, meldingen vlot te beantwoorden en behandelen, gezellige evenementen te faciliteren. Het economisch leven willen we eveneens faciliteren door een luisterende houding waarbij vertrouwen het uitgangspunt is, door een vlotte behandeling van aanvragen en het beperken van de toezichtlast. Met ons kleine team proberen we voor iedereen zichtbaar en herkenbaar te zijn. Om de gemoedelijkheid recht te doen, communiceren we actief en werken we niet van achter het bureau maar ter plaatse. Bij klachten en handhavingsverzoeken proberen we oplossingsgericht te werken en alle partijen actief betrokken te houden.

2.3 UITWERKING VAN DE PROBLEEMSTELLING

Met deze probleemstelling in het achterhoofd zijn twee dingen gedaan.

In de prioritering hebben we met de methodiek van Kinney en Wiruth (het wegen van kans maal effect) aan deze kwaliteiten zoveel mogelijk recht gedaan.

Daarnaast hebben we zoals hiervoor aangegeven, ons instrumentarium aangepast en meer nadruk gelegd op het oplossen van maatschappelijke fricties door samen te werken, en minder op traditionele handhaving. "Maatschappelijke fricties" kunnen worden ervaren door een particulier, bedrijf of de gemeente zelf (geprioriteerde overtredingen). Hoewel de definitie breder is dan "overtreding"; spelen de regels wel een rol. Als er geen regel wordt overtreden, is er geen bevoegdheid. In de praktijk betekent dat bijvoorbeeld dat wij iemand verzoeken om vrijwillig mee te werken aan een oplossing. Wat bijvoorbeeld wel voorkomt is het vrijwillig aanpassen van het stookgedrag vanwege hinder door een houtkachel.

Er is geen buurtbemiddeling in onze gemeente. Alleen bij huurwoningen van Actium kan een medewerker van Actium kijken of er een bemiddelende rol kan worden gespeeld. Overigens is de praktijk dat Actium, politie en gemeente elkaar goed weten te vinden in de samenwerking.

Aan de uitkomstenkant betekent deze heroriëntatie dat een oplossing gevonden kan worden buiten de regels om. Als klager en overtreder goede afspraken kunnen maken, hoeft wat de gemeente betreft, de overtreding niet opgeheven te zijn, mits het niet een hoog geprioriteerde overtreding is zoals brandveiligheid.

3. KADERS

3.1 WETTELIJK

3.1.1 WABO, BESLUIT OMGEVINGSRECHT

De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht geeft aan welke activiteiten vergunningplichtig zijn, waar bij de vergunningverlening naar moet worden gekeken en hoe er wordt gehandhaafd. In het besluit omgevingsrecht, artikel 7.2, staat omschreven waar een handhavings- en vergunningenbeleid aan moet voldoen. Er moet een analyse van de voorkomende problemen en de handhavingsmiddelen zijn, een beleids- en uitvoeringscyclus (programmatisch handhaven), een toezicht- en handhavingstrategie (met een paragraaf gewijd aan toezicht op de eigen dienst), afspraken met andere betrokken (strafrechtelijke) instanties, inzicht in de wijze waarop sancties tot stand komen (termijnen en bedragen).

3.1.2 KWALITEITSEISEN VTH: HUMAN CAPITAL (THROUGHPUT, ROBUUSTHEID)

Het besluit omgevingsrecht geeft aan hoe de cyclus van beleid en uitvoering moet worden neergezet en geborgd. Een uitvloeisel hiervan is de kwaliteitsverordening VTH die in oktober 2015 door de Raad is vastgesteld. De verordening is weliswaar gemeentelijk, maar de inhoud is grotendeels gelijk aan landelijk (door IPO/VNG/Rijk) uitgewerkte kwaliteitscriteria. Die verordening gaat over de aantallen en

deskundigheden van het personeel dat zich met vergunningverlening, toezicht en handhaving bezig houdt. Dat zijn dus throughput-criteria. Voor de diverse werkgebieden binnen VTH zijn minimale opleidings- en ervaringsniveaus vastgesteld waaraan voldaan moet worden. De gemeente Westerveld voldoet daaraan.

3.1.3 INTERBESTUURLIJK TOEZICHT

Op grond van de wet bezien Gedeputeerde Staten van de provincie Drenthe jaarlijks of Drentse gemeenten zich houden aan de wettelijke kwaliteitseisen die gelden ten aanzien van de uitvoering van vergunningverlening en handhaving. Hiervoor vragen zij het handhavingsjaarverslag en het handhavingsjaarprogramma op en cijfermatige gegevens over de uitvoering, zoals het aantal uitgevoerde controles en de relatie tot het beleid. GS beoordelen niet de inhoud van de handhavingsbeschikkingen. Een burger kan zich niet met succes bij GS beklagen. Daarvoor gelden de gangbare wegen bij de gemeente (klacht, bezwaar, beroep).

3.2 INHOUDELIJKE KWALITEIT (OUTPUT)

De outputkwaliteit van vergunningen en handhaving wordt bepaald aan de hand van de conformiteit aan wetten en beleid, de aandacht voor de individuele omstandigheden en de motivering van het besluit. De bezwarencommissie en de rechter controleren dit.

3.3 TOEKOMSTIGE ONTWIKKELINGEN

3.3.1 PERMANENTE BEWONING

Het college heeft in de afgelopen periode geen prioriteit gegeven in het handhaven van permanente bewoning in recreatiewoningen. Het is bekend dat dit vrij veel voorkomt. Het aantal bewoonde recreatie-objecten wordt geschat op 200. Het wordt wel bijgehouden waar er permanent wordt gewoond, althans voorzover bewoners zich op een recreatie-adres inschrijven.

In 2017 heeft het college besloten in te zetten op kwaliteitsverbetering in de recreatiesector met het Drenthebrede plan "Vitale vakantieparken". Het verminderen van permanente bewoning zal hier onderdeel van uit gaan maken. Omdat nu nog niet is te overzien welke parken wanneer en hoe worden aangepakt, is in deze nota nog geen inzet gekwantificeerd, maar het is duidelijk dat hier inzet op zal gaan worden gepleegd.

3.3.2 BOUWVOLUME

Het aantal afgegeven omgevingsvergunningen is afgelopen jaren steeds gestegen, van 174 plus 50 vooroverleg (exclusief kapvergunningen) in 2013 tot 195 plus 72 vooroverleg in 2016. Er zijn (nog) geen aanwijzingen dat deze trend keert.

3.3.3 OMGEVINGSWET

Tegen het einde van de looptijd van dit beleidsstuk wordt de omgevingswet volgens plan van kracht, in 2021. Het heeft er de schijn van dat er na het in werking treden van de omgevingswet, meer toezicht nodig zal zijn omdat meer zaken vergunningvrij worden. De projectgroep Omgevingswet zal meer specifiek adviseren over de benodigde capaciteit voor handhaving. Zonodig kunnen er te zijner tijd aanpassingen worden gedaan wanneer dat toch nodig blijkt.

3.3.4 OPLEVERINGSCONTROLES EN KWALIBO

De Wet kwaliteitsborging bouwen ("kwalibo") is nog niet van kracht maar het ligt wel in de verwachting dat deze in de looptijd van dit beleid van kracht zal worden (de verwachting op het moment van schrijven is 2021, gelijktijdig met de invoering van de Omgevingswet). De wet introduceert een kwaliteitstoets bij de aannemer en de architect. Het gaat om de toets aan het Besluit omgevingsrecht (voorheen Bouwbesluit) en om het controleren van de bouwkwaliteit. Nu is dit nog een belangrijke taak voor de gemeente bij het beoordelen van aanvragen en vervolgens bij de opleveringscontroles. Wat de gemeente nu ook doet is de wapeningscontrole bij grotere gebouwen. Veel aannemers stellen hier overigens ook prijs op.

In de toekomst controleert de gemeente steekproefsgewijs of de opgeleverde kwaliteiten overeenstemmen met de op papier aangegeven kwaliteiten. Als dat niet het geval blijkt te zijn, moet intrekking van de vergunning worden overwogen en wordt de certificerende instantie ingelicht. De wet Kwaliteitsborging betekent dus dat een onderdeel van het bouwtoezicht vervalt. Maar wat blijft is het toezicht op het bouwen conform de vergunning (zij het in mindere mate), het behandelen van meldingen, het toezicht op bouwen zonder vergunning en bestemmingsplanovertradingen. Omdat de bouwactiviteit in de laatste jaren continu is gestegen (afgemeten aan het aantal bouwaanvragen), is er op dit moment nog onvoldoende reden om de capaciteit (1,0 fte) te minderen. In de jaarplannen zal dit nader worden uitgewerkt.

3.3.5 BOA-BELEIDSREGELS

De strafrechtelijke bevoegdheden van een BOA zijn beperkt tot het "domein" waarvoor hij opsporingsbevoegd is. De gemeente Westerveld heeft een BOA, bevoegd voor het domein I Openbare

Ruimte. Momenteel wordt tevens een BOA (domein I) opgeleid voor het toezicht op horeca en evenementen. Andere domeinen zijn 2: Milieu, welzijn en infrastructuur; 3: Onderwijs; 4: Openbaar vervoer; 5: Werk, Inkomen en Zorg; 6: Generieke Opsporing.

De RUD heeft milieu-BOA's die in opdracht van de gemeente conform de Drentse Maat en de landelijke handhavingstrategie worden ingezet.

3.3.6 ASBESTVERBOD 2014

Met ingang van 2024 moet alle asbest van daken verwijderd zijn. In Drenthe hebben de provincie en de gemeenten samen met een geavanceerde luchtfoto-techniek in beeld gebracht welke daken van asbest zijn. Er wordt een asbestproject opgestart om eigenaren ertoe te bewegen om vrijwillig het asbest te verwijderen. Daartoe is een laagrentend (1,5 %) leningfonds opgericht. Komende jaren moet het projectplan hiervoor worden uitgewerkt. De inventarisatie wordt gecheckt, de eigenaren benaderd, en de voortgang bewaakt. De provincie, gemeenten en RUD zullen hier geld en uren in gaan steken. Voor de gemeente betreft dit volgens raming 278 uur uit diverse disciplines (beleid, communicatie, planning, toezicht). Dit wordt apart gefinancierd.

3.3.7 PRIVACY

Handhaving is een wettelijke taak. Om overtredingen te beëindigen is het nodig om persoonsgegevens te verzamelen van degenen die de overtreding kunnen en moeten beëindigen. Die informatie mag niet worden gedeeld wanneer dat niet direct noodzakelijk is voor het uitoefenen van de wettelijke taak. Handhavingsbrieven worden op grond van bestuurlijke afspraken gedeeld met handhavingpartners zoals Provincie, politie en waterschap. Daarbij is het voldoende om de overtreding en de plaats en omstandigheden daarvan te delen. Bestuurlijke handhaving richt zich in de eerste plaats op de overtreding, niet op de overtreder. Daarvoor is het strafrecht. Het delen van persoonsgegevens met strafrechtelijke partners gebeurt niet, tenzij daarom formeel wordt verzocht en dit niet in strijd blijkt te zijn met de privacywetgeving. De kans op een verzoek is gering, want strafrechtelijke opsporingsambtenaren hebben hun eigen bronnen voor persoonsgegevens. Sommige overtredingsgegevens moeten op grond van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen openbaar gemaakt worden, zoals sanctiebesluiten die betrekking hebben op een onroerende zaak.

4. HANDHAVINGSSTRATEGIE

4.1 BESTAAND BELEID

4.1.1 LANDELIJK

Wij nemen de landelijke handhavingstrategie over (IPO/Ministerie van Justitie 2014). Deze gaat onder meer over het samenspel tussen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving en geeft een handreiking voor proportionele sanctionering waarbij een keuze wordt gemaakt voor de inzet van strafrechtelijke en/of bestuursrechtelijke instrumenten.

Onder meer in het VTH-bestuurlijk (provincies en gemeenten van Groningen en Drenthe) overleg is bestuurlijk afgesproken dat deze LHS wordt overgenomen.

De meeste overtredingen waarmee wij te maken krijgen, bevinden zich in het lichte segment van de interventiematrix (zie hieronder, overgenomen uit de LHS), zodat sancties ofwel niet geïndiceerd zijn (een mondelinge of schriftelijke aanzegging volstaat), ofwel alleen bestuursrechtelijke sancties. Voor wat betreft het omgevingsrecht is justitie alleen in milieucriminaliteit geïnteresseerd.

De gemeentelijke BOA deelt af en toe bekeuringen uit voor parkeerovertradingen zoals onterecht parkeren op een invalidenparkeerplaats.

Eén en ander betekent dat het invoeren van de LHS weinig verandert aan de invulling van onze eigen bestuursrechtelijke bevoegdheid.

In de matrix is in het lichtgrijze segment bestuurlijk optreden geïndiceerd. Het donkere gedeelte wijst in de richting van strafrechtelijk optreden. In het middengebied is één van beide of allebei geïndiceerd.

4.1.2 PROVINCIAAL

Provinciaal geldt de eerder genoemde Drentse handhavingstrategie (voor onze gemeente vastgesteld op 8 januari 2013). Deze gaat in op samenwerking met justitie/politie, legalisatie-onderzoek, stappenplan (proportionaliteit), gedogen, termijnen en hoogte van een dwangsom. Deze strategie wordt vervangen door een eigen strategie, nu enerzijds de LHS wordt ingevoerd en anderzijds een gemeentelijke strategie wordt ingevoerd. Daarin blijven uiteraard goed functionerende delen van de Drentse strategie behouden, zoals het stappenplan (pagina 17) en de gedoogstrategie.

4.1.3 GEMEENTELIJK

Uitgangspunt: bij de gemeentelijke handhavingstrategie zijn zoveel mogelijk de aanbevelingen van de ombudsman (Helder Handhaven, 2010 en De Kunst Van Het Handhaven, 2017) ter harte genomen: "De Nationale ombudsman verwacht van de gemeente dat zij zich bij een melding, signaal of een verzoek om handhaving oplossingsgericht opstelt. Dit betekent dat de overheid bij (herhaalde) verzoeken om handhaving zo snel mogelijk persoonlijk contact opneemt met de burger, daarbij het belang en

doel van het verzoek bespreekt, uitlegt wat de (on-)mogelijkheden zijn en zich in samenspraak inspant voor een snelle en informele oplossing van het probleem. Er wordt actief naar de burger geluisterd, zodat deze zich gehoord en gezien voelt. De overheid neemt de burger serieus en is daadwerkelijk geïnteresseerd in wat hij of zij belangrijk vindt. Met deze benadering wordt de kans vergroot dat het door de burger aangekaarte probleem op een laagdrempelige manier kan worden besproken, dat in gezamenlijkheid onderzocht kan worden wat het verhaal achter de klacht is en op welke manier dit het beste kan worden opgelost. Tijdigheid is hierbij erg belangrijk: hoe langer het geschil voortduurt, hoe moeilijker het wordt voor alle betrokken partijen om zich constructief op te stellen en op die manier bij te dragen aan een oplossing" (Uit: de kunst van het handhaven, 2017).

De gemeentelijke handhavingsstrategie is derhalve oplossingsgericht. Dat houdt in dat we eerst communiceren met klagers en overtreders en aansturen op een afspraak om het probleem op te lossen en een (gedeeltelijke) legalisering te overwegen. Het is vast beleid om de klager voortdurend te informeren en een overtreder zelf, binnen redelijke grenzen, te laten aangeven wanneer hij zijn overtrekking zal beëindigen.

Het optreden van de toezichthouders sluit aan bij beleidsstukken als "Westerveld heeft antwoord" en "Zo buiten zo binnen". Toezichthouders gaan omgevingsbewust te werk en vermijden overbodige ambtelijke en juridische taal, terwijl zij zich wel goed bewust blijven van de juridische kaders.

Deze beschrijvingen betreffen de laagste trede van de interventieladder. Wanneer we als gevolg van geprioriteerde overtredingen of handhavingsverzoeken het bestuursrechtelijke pad kiezen, oftewel daadwerkelijk juridisch gaan handhaven, wordt een stappenplan gevolgd. Dit stappenplan is hetzelfde als voorheen in de "Handhavings- en Gedoogstrategie Fysieke Leefomgeving Provincie Drenthe", zoals vastgesteld in 2013. Zie daarvoor verderop onder 4.5.

4.2 TOEZICHTSTRATEGIE

4.2.1 BOUWEN EN SLOPEN

De toezichtsstrategie voor bouwen bestaat uit:

- toezicht houden op het bouwproces van alle vergunde bouwprojecten met een bouwsom van € 100.000,- en hoger; hierbij wordt in het bijzonder gelet op veiligheid en fundering.
 - idem bij alle projecten met een publieke functie, ongeacht hoogte van de bouwsom;
 - reageren op klachten;
 - tijdens de ritten actief bouw- en bestemmingsplanovertradingen opsporen. Er worden echter niet toezichtrondes gereden zonder vooraf vastgesteld doel.
 - Bij éénderde tot de helft van de asbestsaneringen wordt toezicht gehouden.
 - De gemeente heeft geen functie om ten behoeve van consumenten de bouwkwaliteit te bewaken. Dat is primair een privaatrechtelijke aangelegenheid.
- Het vergunningvrij bouwen houdt in dat er hooguit incidenteel toezicht is op deze projecten voor de onderwerpen constructieve veiligheid, energiebesparing en dergelijke. Dat geldt dus ook voor 2e woningen op het woonperceel ten behoeve van zorg, tenzij de bouwer daarom verzoekt. Er is ook geen systematisch toezicht op het verwijderen van 2e zorgwoningen wanneer de zorg beëindigd is.

Aanleg passantenhaven (afbeelding)

4.2.2 BESTEMMINGSPPLAN

Er wordt toezicht gehouden op het realiseren van inpassingsmaatregelen zoals beplanting en wallen. Er wordt gereageerd op klachten.

Er zijn geen speciale toezichtrondes voor bestemmingsplanovertradingen als illegale paardenbakken, afgravingen, vernielen van boomwallen. Dat geen efficiënte toezichtmethode.

De toezichthouders signaleren deze overtredingen min of meer bij toeval als ze onderweg zijn, of door een melding/klacht, en ondernemen de nodige actie.

4.2.3 OPENBARE RUIMTE (APV EN LEEFBAARHEID)

Er wordt in de openbare ruimte systematisch toezicht gehouden door wekelijkse patrouillerondes. Deze worden gepland langs plaatsen waar meldingen zijn gedaan en langs plaatsen waar naar inschatting van de toezichthouder kans is op het aantreffen van ongewenste situaties of overtredingen zoals parkeren in plantsoenen, vervuiling en vandalisme. Deze rondes worden regelmatig met de wijkagenten gereden.

4.2 INTERVENTIE- EN SANCTIESTRATEGIE: STAPPENPLANNEN EN SANCTIEKEUZE

In januari 2013 is de Drentse handhavingsstrategie "handhaven in Drenthe" vastgesteld. Dit document ging in op de escalatieladder om overtredingen te doen beëindigen met bestuursrechtelijke maatregelen, gedogen, de zwaarte van sancties, te hanteren termijnen en dergelijke. Dit document heeft goed gefunctioneerd maar de praktijk is genuanceerder geworden.

In het verleden werd in het handhavingsbeleid uitgegaan van een zwart-wit paradigma. Het mag wel of niet, en wie de overtrekking begaat en waarom, maakt niet uit. Dat is historisch te verklaren doordat het handhavingsbeleid veelal wortelt in ideologisch getint milieuhandhavingsbeleid.

In dit beleid wordt een overtreding gezien in zijn maatschappelijke en sociaal(-economische) context. Wanneer een overtreding wordt aangetroffen, wordt een escalatieladder gehanteerd om de juiste interventie te kiezen. Het uitgangspunt is niet bestraffend maar oplossingsgericht. Dat ligt in het bestuursrecht vast (niet op bestraffen maar op herstel gericht). Er wordt dus eerst geïnventariseerd hoe groot het probleem is en voor wie, en wat mogelijke oplossingen (waaronder legalisatie) zijn. Daarbij worden betrokkenen geraadpleegd en zo nodig in gesprek gebracht.

Bij een groter probleem, bijvoorbeeld een niet-legaliseerbare bouw-overtreding in beschermd dorpsgezicht, gaat dit heel snel: per direct wordt een bouwstop opgelegd.

Maar bij een klacht over een kleine strijdige activiteit wordt in overleg met alle partijen gekeken of legalisatie (onder voorwaarden) een optie is. Daar is enige tijd voor onderzoek en overleg bij nodig. Daarbij is goede communicatie heel belangrijk om irritaties te voorkomen en de verwachtingen binnen realistische proporties te brengen. Wanneer omwonenden zich gehoord weten en kunnen instemmen met een legalisatie en dit ruimtelijk aanvaardbaar is, is de weg vrij voor een legalisatie achteraf (waarbij overigens met 100% verhoogde leges gelden om bouwen zonder vergunning te ontmoedigen en te compenseren voor de extra kosten die worden gemaakt).

Soms is er sprake van een handhavingsverzoek ten aanzien van een legaliseerbare overtreding. Er is dan een beginselplicht tot handhaving en tegelijkertijd zicht op legalisatie. Strikt genomen zou dan een gedoogbesluit kunnen en moeten worden afgegeven, maar in de praktijk wordt ook wel een waarschuwing met een hersteltermijn gegeven binnen welke de legalisatie tegelijkertijd plaatsvindt. Getuige verschillende rapporten van de Ombudsman leidt een dergelijke situatie vaak tot bezwaren, beroepen en veel irritatie bij de klager. Dit is in Westerveld herkenbaar. Volgens die zelfde rapporten zijn de problemen met goede communicatie deels op te lossen. Dit lukt in onze ervaring in ongeveer driekwart van de gevallen; in de overige wordt er veel geprocedeerd en soms publiciteit gezocht. Zo'n zaak wordt pas afgesloten als de formele besluitvorming rechtskracht heeft verkregen.

De medewerkers worden opgeleid om de communicatie zo goed mogelijk te doen.

Wanneer een overtreding niet kan worden gelegaliseerd en dient te worden opgeheven, wordt dit volgens het stappenplan op de volgende pagina aan de overtreder opgedragen. Dit stappenplan is sinds 2012 onveranderd en wordt ook de komende jaren aangehouden. Het stappenplan heeft juridisch een lagere status dan de Landelijke handhavingsstrategie (LHS) en moet gezien worden als een onderdeel hiervan. In de regel zullen geen conflicten tussen beide optreden, maar mocht dat wel zo zijn, dan prevaleert de landelijke handhavingsstrategie.

Bij het vaststellen van de eerste hersteltermijn wordt gestreefd naar overeenstemming met de overtreder. Wanneer de overtreder zich zelf aan een termijn comitteert, is dat effectiever dan wanneer een termijn dwingend wordt opgelegd.

Vanwege het proportionaliteitsbeginsel zal bij aantoonbaar verwijtbaar handelen en/of mogelijk gevaar sneller en drastischer worden ingegrepen dan wanneer daar geen sprake van is. Bij recidive of berekenend, op winst gericht gedrag bijvoorbeeld is sprake van aantoonbaar verwijtbaar handelen: de overtreder kende de regels door een eerdere overtreding en begaat kennelijk willens en wetens de overtreding opnieuw.

Wanneer een overtreding gevaar kan opleveren, is er geen tijd en ruimte om lang te wachten met ingrijpen.

Wanneer duidelijk is dat de overtreder niet goedschiks de overtreding wil beëindigen, wordt een sanctiebesluit opgelegd. Uitgangspunt is dat de overtreder met een dwangsom wordt overreed om de overtreding zelf te beëindigen. Als er contra-indicaties voor een dwangsom zijn zoals gevaar, spoed of gebleken onwil, kan het college met bestuursdwang de overtreding eigenhandig beëindigen en de kosten daarvan op de overtreder verhalen.

Stappenplan (afbeelding)

4.3. KEUZE VAN DE SANCTIE

Bij de keuze van de sanctie wordt aangesloten bij de jurisprudentie. In beginsel dient de overtreder altijd zelf de overtreding op te heffen en als hij daar zonder inzet van sancties niet toe overgaat, zal een last onder dwangsom worden afgegeven. Soms zal een overtreder naar verwachting niet op een dwangsom reageren. Het kan ook zijn dat de overtreding naar de aard beter feitelijk door de gemeente kan worden opgeheven of dat de overtreder onbereikbaar of niet handelingsbekwaam is. In dat geval grijpt de gemeente in met een last onder bestuursdwang. De kosten worden op de overtreder verhaald. Een derde sanctiemiddel dat vrijwel nooit wordt toegepast, is intrekking van de vergunning (als het om een vergunningplichtige activiteit gaat). Dit sanctiemiddel is aangewezen als er sprake is van systematisch overtreden door de vergunninghouder, en dit gedrag door intrekking van de vergunning kan worden beëindigd.

4.4 SANCTIEHOOGTE EN EFFECTIVITEIT

De hoogte van de dwangsom moet effectief zijn als motivator. In de jurisprudentie wordt als hoofdlijn een forse motivator aangegeven: de dwangsom moet drie tot vijf keer het met de overtreding behaalde

voordeel bedragen. In onze praktijk zal bij het hanteren van deze norm rekening gehouden worden met alle omstandigheden van het specifieke geval. We hanteren daarom geen standaardbedragen. Het is in het verleden weleens voorgekomen dat overtreders veronderstelden dat de gemeente niet de daadkracht zou hebben om tot invordering zal overgaan, de post weigerden en dergelijke. Dat helpt de overtreder natuurlijk niet. Ook faillissementen komen wel voor; de overtreding is dan al gevolg van geldgebrek en de sanctie geeft het laatste zetje.

Er wordt daarom persoonlijk en heel duidelijk gecommuniceerd. Het college wordt ook op de hoogte gehouden. Verbeurde dwangsommen worden geïnd, zo nodig met inzet van een deurwaarder, conform de gangbare financiële regels van de gemeente. Als na invordering de overtreding nog steeds voortduurt, zal het college die met bestuursdwang beëindigen.

4.5 LANDELIJKE HANDHAVINGSSTRATEGIE

De eerder genoemde landelijke handhavingsstrategie wordt in Westerveld toegepast vanaf de inwerkingtreding van dit beleid. Bij het constateren van een overtreding wordt een stroomschema gevolgd om vast te stellen of naast een bestuursrechtelijke interventie, tevens een strafrechtelijke interventie is geïndiceerd. Hiervoor is tevens een app beschikbaar. De relevantie is groot, namelijk een landelijke gelijkheid bij de bestraffing van delicten binnen het Wabo-domein, maar de impact is minder groot. Buiten het milieudomein heeft zich in het omgevingsrecht in de afgelopen tien jaar nog nooit een PV-waardige overtreding voorgedaan.

Bij strafrechtelijke inzet gaat het volgens de strategie om welbewust begane overtredingen/delicten (vaak met een economisch motief) met een grote impact.

4.6 GEDOOGSTRATEGIE

Gedogen is het niet-handhaven van een overtreding. Dit moet worden onderscheiden van het gunnen van een redelijke termijn om de overtreding op te heffen conform een vastgesteld handhavingsbeleid. Westerveld conformeert zich (nog steeds) aan het landelijk gedoogkader, waarnaar hier kortheidshalve wordt verwezen.

De hoofdregels zijn:

-Gedogen alleen:

-in tijdelijke overgangssituaties.

Er moet zicht bestaan op legalisatie. Dat houdt in: er is een aanvraag ingediend en deze kan naar verwachting binnen afzienbare tijd worden gehonoreerd. Het gedogende orgaan heeft het zelf in zijn macht om de vergunning te verlenen en is niet afhankelijk van nog niet verleende instemming van andere organen.

-bij overmachtsituaties

Wanneer de overtreder redelijkerwijs niet in staat is de overtreding op te heffen

-Wanneer het nadeel van handhaving onevenredig is in verhouding tot de te dienen belangen.

Hier valt weinig toelichting op te geven. Deze uitzondering doet zich zeer zelden voor.

Gedogen gebeurt alleen op aanvraag en niet op initiatief van het bevoegd gezag zelf

Gedogen gebeurt alleen gedurende een expliciet bepaalde tijd.

Gedogen gebeurt alleen schriftelijk.

Gedogen gebeurt alleen onder de voorwaarden die ook aan een vergunning zouden worden verbonden.

De handhavingspartners worden op de hoogte gebracht.

4.7 TOEZICHT OP EIGEN INRICHTINGEN

Het toezicht op de eigen inrichtingen is een wettelijk verplicht onderdeel van het handhavingsbeleid.

De relevantie is eigenlijk beperkt tot het milieudomein. Voor wat betreft Bouwen en bestemmingsplan, evenementen en andere binnen dit beleid spelende objecten en activiteiten spreekt het vanzelf dat het toezicht op de eigen projecten en activiteiten minimaal even intensief zal zijn als bij projecten van niet-gemeentelijke aard. De constateringsbrieven worden aan de teamleider gericht. Wanneer zich een sanctie-waardige situatie voordoet, ontstaat de situatie dat het college zichzelf een sanctie zou moeten opleggen. In dat geval moet het college zelf een besluit nemen met betrekking tot de overtreding waarin minimaal is opgenomen wanneer de overtreding opgeheven zal zijn. Wanneer dit een gedogen inhoudt of impliceert, moeten de handhavingspartners geïnformeerd worden conform het vorige hoofdstuk.

5. VERGUNNINGVERLENING

5.1 INLEIDING

Het vergunningenbeleid is een wettelijk verplicht onderwerp. Artikel 7.2 lid 6 van het Besluit omgevingsrecht:

Het uitvoerings- en handhavingsbeleid geeft ten minste inzicht in:

.....

- c. de ... opgenomen objectieve criteria voor het beoordelen van aanvragen voor en beslissen over een omgevingsvergunning en het afhandelen van meldingen, en
- d. de werkwijze bij vergunningverlening en het afhandelen van meldingen.

Dit onderdeel heeft betrekking op het onder sub d bedoelde. De wijze waarop aanvragen om een omgevingsvergunning worden behandeld staan elders beschreven in de Wet algemene bepalingen

omgevingsrecht, de Algemene wet bestuursrecht, provinciale verordeningen, bestemmingsplannen, structuurvisies enzovoorts. In iedere omgevingsvergunning wordt beschreven op welke regels de weigering of toestemming en de voorwaarden zijn gebaseerd, en waarom de gevolgde procedure is gekozen.

Voor APV-toestemmingen zijn voorwaarden en beleid geschreven in o.a. de marktverordening, de standplaatsverordening, het evenementenbeleid.

5.2 WERKWIJZE

Bij het in behandeling nemen van een aanvraag wordt deze na het beoordelen van de volledigheid en ontvankelijkheid en/of het opvragen van ontbrekende informatie, gesplitst in de onderdelen bouwen, ruimtelijke ordening, uitweg, kap, milieu en eventueel de aanhaaktoestemming WNB. De delen worden na integrale bespreking in de "Wabokamer", waar alle disciplines (met uitzondering van brandweer en Wet natuurbescherming) vertegenwoordigd zijn, verdeeld. De case-manager bewaakt de termijnen, brengt uiteindelijk de deelbeoordelingen samen in de omgevingsvergunning en zet zo nodig de verzoeken om een (ontwerp-)verklaring van geen bezwaar uit.

De medewerkers voldoen aan de VTH-criteria of zijn daarvoor in opleiding.

Er is bij strijdige aanvragen een positieve grondhouding, zeker als de omgeving van de initiatiefnemer ook positief is. Dat betekent dat de initiatiefnemer er goed aan doet om zelf actief steun te verwerven in de omgeving. Daarnaast zal hij een ruimtelijke onderbouwing en de nodige onderzoeken (bijvoorbeeld geluid, archeologie, geur) moeten laten opstellen.

5.3 WET BIBOB

Op grond van de wet Bibob kan een omgevingsvergunning worden geweigerd of ingetrokken. Dit geldt niet alleen voor milieu maar ook voor bouwen. Dat kan bijvoorbeeld wanneer uit het onderzoek blijkt dat het aangevraagde of vergunde project dient om geld wit te wassen, milieucriminaliteit te faciliteren, of onderdak te bieden aan een criminele organisatie. Bij milieu-activiteiten die alleen meldingsplichtig zijn, is geen weigering of intrekking mogelijk. Het Bibob-instrument zal worden ingezet na advies van de betrokken handhavingpartners. Een Bibob-onderzoek zal worden ondernomen bij een vermoeden dat de aanvrager of exploitant mogelijk criminele (bij-)bedoelingen heeft en/of indien de handhavingpartners dit adviseren. Overigens kan onze gemeente zich gelukkig prijzen met het gegeven dat zich nog geen aanleiding heeft voorgedaan om een onderzoek te doen.

5.4 INTREKKEN VAN EEN OMGEVINGSVERGUNNING

Intrekkingen komen alleen bij uitzondering voor. In principe geldt het rechtszekerheidsbeginsel: verleend is verleend.

Alleen wanneer de bestemming naderhand wijzigt terwijl de vergunning nog niet is benut, kan tot intrekking worden overgegaan. Er zal dan op grond van jurisprudentie moeten worden gemotiveerd waarom de bestemmingswijziging en eventuele bijkomende argumenten zwaarder wegen dan de rechten van de vergunninghouder.

Intrekking kan ook dienen als sanctie, voor het milieudeel bij structureel slecht naleefgedrag. Hierbij wordt zonodig advies van handhavingpartners ingewonnen. Daarbij wordt samen met de partners meegewogen wat het naleefgedrag van de inrichtinghouder buiten onze gemeente is. Men kan denken aan de afval- en asbestbranche, waarin sommige overtreders regionaal opereren.

5.5 FICTIEF VERLEENDE VERGUNNINGEN

Wanneer de gemeente niet tijdig beschikt, wordt een vergunning van rechtswege verleend. Dit kwam bij eenvoudige omgevingsvergunningen voor het onderdeel bouwen in de afgelopen jaren gemiddeld 10-15 keer per jaar voor. Dat was 5-8% van het totaal. Het afgelopen jaar is dit gedaald tot 2. Dit kan alleen gebeuren bij aanvragen die conform de bestemming zijn.

Andere vergunningen die fictief zouden kunnen worden verleend zijn: de aanlegvergunning voor werken (voorzover conform bestemmingsplan), de APV-vergunningen voor het aanleggen/veranderen/beschadigen van een weg, het kappen van bomen, of het maken van een uitweg.

6. DEELGEBIEDEN

6.1 MILIEU

Het milieuhandhavingbeleid is in Drenthe afgestemd en wordt uitgevoerd door de Regionale Uitvoeringsdienst (RUD). Het toezichtbeleid, provinciebreed vastgelegd in de zogenaamde Drentse Maat, bepaalt hoe vaak inrichtingen worden bezocht. De Drentse Maat wordt in 2019 geëvalueerd. Een lokale extra inspanning is tegen meerprijs natuurlijk mogelijk. In Westerveld wordt structureel extra inspanning geleverd op het gebied van de inzet van gewasbeschermingsmiddelen (GBM). Hierover wordt een apart document opgesteld. Daarnaast houden college en RUD nauw contact over de uitvoering, van beleidsmatig niveau tot individuele gevallen. De bevoegdheid van het college beperkt zich tot "inrichtingen", dus in en rond (agrarische) bedrijfsgebouwen.

Het toepassen van GBM op het land is onderworpen aan toezicht door de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit. Wij signaleren en verwijzen.

Waterschappen houden toezicht op het lozen van GBM in oppervlaktewater. Dit kan plaatsvinden vanaf erven en speelbassins. Dit heeft Drenthe breed de aandacht en er worden projecten voorbereid, zoals het subsidiëren van speciale wasinstallaties als die in Wapse, door Provincie, waterschappen en gemeenten om deze lozingen terug te brengen.

6.2 BOUWEN

Het bouwtoezicht wordt voortgezet zoals in het vorig beleid vastgesteld. De intensiteit van het toezicht houdt verband met de functie en met de bouwsom.

Publieke functie: altijd toezicht

Monumenten (gemeentelijk of Rijks-): altijd toezicht

Wonen: vanaf bouwsom € 100.000,-

Wonen/vergunningvrij: op aanvraag ("piepsysteem")

Bedrijf: vanaf bouwsom 1.000.000,-

Algemeen: bij een melding "start bouw" wordt in 80% van de gevallen een fundering- en wapeningcontrole gedaan.

6.3 OPENBARE RUIMTE EN LEEFBAARHEID

Toezicht en handhaving

Voor dit werkgebied doen de toezichthouders actieve patrouilles ook 's avonds. Er worden klachten onderzocht als parkeren, hangjeugd, geluidsoverlast, overlast van honden. Er wordt nauw samengewerkt met de wijkagenten. Naleving wordt primair bereikt door persoonlijk contact. Alleen als dat niet slaagt worden zwaardere middelen ingezet zoals PV of bestuursrechtelijke handhaving. De acties van de toezichthouders worden in het systeem vastgelegd. Een strafrechtelijke waarschuwing wordt ook vastgelegd, zodat een andere opvolgende opsporingsambtenaar of politie-agent dat kan zien, en een hernieuwde overtreding kan doen opvolgen door een bekeuring.

Jaarwisseling

Bij de jaarwisseling rijdt een team van toezichthouders en wijkagenten in gezelschap van de burgemeester door de gemeente en bezoekt de meeste carbidschiet-lokaties. Er wordt gestreefd naar persoonlijk contact, wat ruim vóór oudjaar al tot stand wordt gebracht. Een 100% naleving van alle regels is met deze bezetting niet haalbaar, maar de inzet is ook primair om een stijgende lijn van naleving in stand te houden, en gevaar en schade tot het minimum te beperken. Daarin is dit beleid succesvol. In steeds meer gemeenten wordt deze uitvoering nagevolgd.

6.4 EVENEMENTEN

Veilige evenementen zijn van groot belang voor een levendige gemeente. In de afgelopen twee jaar is een kwaliteitsslag gemaakt met de evenementenvergunningen. De inzet is kwalitatief en kwantitatief geïntensiveerd. Het college wint advies in bij politie, Veiligheidsregio Drenthe en de GHOR (Geneeskundige hulpverleningsorganisatie). De laatste twee hebben de laatste jaren eveneens ingezet op het specialisme "evenementenveiligheid". Soms hebben organisatoren moeite om te voldoen aan alle onderzoeksverplichtingen die aan een vergunning voorafgaan, hoewel ze de aandacht van de gemeente in het algemeen positief waarderen. Daarom heeft het college we voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd. Bij grote evenementen met veel bezoekers wordt toezicht gehouden op de veiligheid.

6.5 HORECA (NIEUW BELEID)

De gemeente is sinds 2014 verantwoordelijk voor de controle van de leeftijdsgrens van 18 jaar bij de verkoop van alcohol. Met ingang van 2019 wordt het toezicht op het alcoholgebruik geïntensiveerd. Er gaan bijeenkomsten worden georganiseerd voor horeca-exploitanten, zowel commerciële als niet-commerciële (buurthuizen, sportkantine). Er wordt de inrichtinghouders gevraagd om een nalevingsbeleid en personeelsinstructies op te stellen. Daarna zal de naleving steekproefsgewijs worden gecontroleerd (nulmeting). Er kan inhuur worden gepleegd om mystery guests in te zetten. Vervolgens wordt met de exploitanten geëvalueerd. Dit wordt in de handhavingprogramma's nader uitgewerkt. Voor de inhuur van mystery guests wordt een eenmalige bijdrage van € 3750,- gevraagd en structureel € 1250,-. Na een opstartjaar zonder sancties zal toezicht gaan plaatsvinden waarbij proces-verbaal kan worden opgemaakt. Toezicht vindt plaats door onze BOA en aanvullend door mystery guests.

Het college gaat signalen van alcoholmisbruik in zuipketen en bij schuurfeesten inventariseren. Hierbij ligt de nadruk niet eerst op sanctioneren maar op preventie.

7. FINANCIËLE EN PERSONELE MIDDELEN

7.1 MANKRACHT

De formatie voor toezicht en handhaving bedraagt 2,89 fte. Er is een fulltime toezichthouder openbare ruimte (tevens BOA), een toezichthouder bouwen en bestemmingsplan en 0,89 fte juridisch beleidsmedewerker. Eén medewerker van de buitendienst fungeert tevens als oren en ogen en spreekt mensen aan op zaken als obstakels op en langs de weg.

Voor vergunningverlening is de capaciteit 3,46 fte.

De kwalificaties van het personeel vloeien voort uit het besluit omgevingsrecht. Zij moeten aan een bepaald niveau qua opleiding en ervaring voldoen. Met name moeten ze een minimaal aantal uren maken voor specifieke werkzaamheden. In 2018-2019 worden de medewerkers hiervoor geauditeerd en zonodig bijgeschoold.

De vraag of de capaciteit voldoende is om de handhavingsopdracht uit te voeren, is niet eenduidig te beantwoorden. Er zijn geen goede kentallen of benchmarks. De capaciteit in andere landelijke gemeenten in Drenthe loopt uiteen en Westerveld scoort ongeveer gemiddeld. Uitgaande van de ervaringen van de afgelopen jaren is er geen aanleiding om de capaciteit te wijzigen. De capaciteit wordt door de betrokkenen als krap ervaren, maar niet problematisch. Er ontstaat een probleem als overtreden wordt beloond. Dat is bijvoorbeeld het geval als voor een activiteit een vergunning wordt geweigerd, maar dezelfde activiteit niet wordt gehandhaafd wanneer deze illegaal plaatsvindt.

In dit verband moet permanente bewoning van recreatiewoningen apart worden genoemd. Er is een gedoogsituatie ontstaan en er zijn vermoedelijk enkele honderden gevallen van illegale permanente bewoning. Handhaving is arbeidsintensief. Uit jurisprudentie blijkt dat er een zware bewijslast ligt bij een college dat wil handhaven. Dit onderwerp wordt behandeld binnen het project Vitale Vakantieparken. In een landelijke gemeente is het oppervlak te groot om alle bouw- en bestemmingsplannen overtredingen in beeld te krijgen. Wij menen dat dit niet een maatschappelijk probleem is dat opweegt tegen de financiële en maatschappelijke meerkosten van een intensief toezicht. Met maatschappelijke meerkosten wordt bedoeld dat toezicht niet alleen een deugd is maar ook een last voor degenen die gecontroleerd worden.

7.2 FINANCIËN

Handhaving heeft budget voor uitvoering van de milieuhandhaving door de RUD en voor bestuursdwang door de eigen dienst, zoals het dichttimmeren van een pand of het bepalen van een perceelsgrens. De uitgaven bedroegen in de afgelopen jaren duizend tot enkele duizenden euro's per jaar. Hiervoor is structureel budget opgenomen in de meerjarenbegroting. Soms zijn er inkomsten uit betaalde dwangsommen.

7.3 MIDDELEN 2018 – 2022

Wij kiezen voor een risicogestuurde, oplossingsgerichte handhaving. Gezien de risicomatrix en de evaluatie zijn de risico's bij de huidige capaciteit goed te overzien. Incidenteel kan altijd capaciteit worden ingehuurd wanneer zich een project of grote drukte voordoet. Het college kiest er bovendien voor om in 2018 incidenteel € 25.000,- en structureel € 50.000,- in te zetten op toezicht door de RUD op de milieu-inrichtingen waar gewasbeschermingsmiddelen en bestrijdingsmiddelen worden gehanteerd. De inzet van die middelen buiten een inrichting, dus op het land, is primair het domein van de Nieuwe Voedsel- en Waren Autoriteit.

7.4 KLACHTEN

Bij handhaving is het van bijzonder belang dat er zorgvuldig en uniform wordt omgegaan met klachten over het functioneren van de gemeente. Burgers en bedrijven willen soms met de burgemeester of wethouder of leidinggevende praten wanneer de toezichthouder een onwelkome boodschap brengt. Het verschilt van geval tot geval en van bestuurder tot bestuurder of die daartoe bereid is en of hij ook over de inhoud wil praten of alleen over het proces, en of de behandelend ambtenaar wel of niet bij het gesprek is.

Er bestaan diverse regelingen:

Tegen een besluit kan bezwaar worden gemaakt; tegen (het gedrag van) een ambtenaar kan een klacht worden ingediend. Maar soms willen mensen iets daar tussenin of een beetje van allebei.

Wanneer iemand over de inhoud van een handhavingprocedure wil spreken en er met de behandelend ambtenaar voor zijn gevoel niet uitkomt, is er informeel de afspraak dat naar de teamleider wordt geëscaleerd en dat de behandelend ambtenaar in beginsel bij het gesprek aanwezig is, waarbij deze zich als toehoorder en informatieverstrekker opstelt. Van het gesprek wordt een verslag gemaakt en de klager krijgt een brief over de mondeling gemaakte afspraken.

8. AFSPRAKEN EN SAMENWERKING MET ANDERE OVERHEIDSINSTANTIES

Hieronder staan de operationele samenwerkingsafspraken en -vormen weergegeven. Het overzicht is niet uitputtend.

handhavingspartner	frequentie	Naam gremium
Waterschappen	Periodiek, enkele keren per jaar en bij gezamenlijk toezicht.	Regionaal handhavingsoverleg (RHO), lokaal handhavingsoverleg (LHO)
Provincie	Idem	Idem en Accounthoudersoverleg RUD
Omliggende gemeenten	Idem	LHO
Politie	Wijkagentenoverleg, driehoeks en jaarlijks overleg	RHO en LHO
OM	4-wekelijks	driehoeksoverleg

Wijkagenten	5-wekelijks	Wijkagentenoverleg (+boa)
RUD-Drentse gemeenten	Maandelijks overleg	accounthoudersoverleg
Drentse en Groningse gemeentebesturen en GS	2-jaarlijks bestuurlijk overleg en 2-jaarlijks ambtelijk vooroverleg	VTH bestuurlijk
Alle handhavers die in de gemeente actief zijn; inclusief landschapsbeheerders Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, Drents Landschap, marechaussee	Incidenteel overleg en jaarlijks overleg	LHO

Incidenteel overleg is het overleg op het moment dat een overtreding wordt geconstateerd waarbij meerdere bevoegde gezagen aan zet zijn of in het geval van signaaltoezicht (bijvoorbeeld: de gemeentelijke toezichthouder signaleert een overtreding van de Wet natuurbeheer aan de provinciale bevoegde toezichthouder). In Drenthe kennen de toezichthouders elkaar over het algemeen goed en weten elkaar direct te vinden wanneer dat nodig is. Het jaarlijks overleg is het lokaal handhavingsoverleg. Dit is een aanvulling op het incidenteel overleg. Hierbij wordt nieuws uitgewisseld en ontwikkelingen doorgenomen.

Ondertekening

Vastgesteld in de collegevergadering van 5 maart 2019

*N.L.J.J. Dusink H. Jager
secretaris burgemeester*

BIJLAGEN

BIJLAGE 1. EVALUATIE HANDHAVINGSBELEID 2011 - 2015

1. INLEIDING: BELEIDSCYCLUS

Het handhavingsbeleid heeft een jaarlijkse en een vierjaarlijkse cyclus van plan-do-check-act. Een bovenste vierjaarlijkse beleidscyclus en onderste éénjaarlijkse uitvoeringscyclus (Big 8). Jaarlijks wordt bij het opstellen van het programma gekeken of het jaarverslag van het afgelopen jaar aanleiding geeft om bij te sturen met het oog op de beleidsdoelen. Na elke vier jaar wordt aan de hand van de jaarverslagen bekeken of het beleid uitgevoerd is, voldaan heeft en waar het herijking en bijsturing behoeft. Dat gebeurt in dit document, in dit hoofdstuk, zij het dat het voorgaande geen vier jaar, maar zeven jaar oud is.

De evaluatie valt uiteen in een beleidsdeel en een deel over de prioritering.

2. EVALUATIE VAN DE KADERNOTA 2011

De kadernota was vrij abstract en juridisch ingestoken. De belangrijkste uitgangspunten blijvend hetzelfde:

- Handhaven is geen doel op zich
- De toezichtlast beperken
- Gedogen alleen binnen de landelijke regels
- De beperkte capaciteit gericht inzetten
- Toezien en handhaven op basis van probleemanalyse en een transparante risico-inschatting
- Handhaven volgens een stappenplan.

Globaal is dit uitgevoerd. Expliciet gedogen onder voorwaarden is enkele keren gebeurd. Deze 6 uitgangspunten worden komende jaren ook weer gehanteerd.

Wat aan de kadernota ontbrak was couleur locale en nadruk op goede en daarmee effectieve communicatie. Die is nu in het beleid gebracht in de probleemanalyse en de handhavingsstrategie.

3. EVALUATIE VAN DE DRENTSE HANDHAVINGSSTATEGIE 2012

De Drentse handhavingsstrategie omvat een escalatieladder voor het beoordelen van overtredingen waarbij ook de intentie van de overtreder een rol speelt. Dat is voor het bestuursrecht eigenlijk ongewoon omdat dat zich volgens de letter van de wet op (het beëindigen van) de overtreding richt en niet op de (intenties van) de overtreder. Maar in de praktijk speelt het voor het bestuur natuurlijk wel degelijk een rol of een overtreder bijvoorbeeld een recidivist met winstoogmerk is of een argeloze toerist die een regeltje over het hoofd heeft gezien. Dit stappenplan blijft dan ook in stand, maar wordt voortaan wel voorafgegaan door het communicatieve instrumentarium.

4. EVALUATIE VAN DE PRIORITERING 2011

In het vorige beleid was een sterke nadruk gelegd op (score hoger dan 7):

- In het veld bouwen en bestemmingsplan: bescherming monumenten; veiligheid en asbest; publiek toegankelijke gebouwen; handhaving bestemmingsplan.
- In het veld openbare ruimte: carbidschieten, rookverbod in natuur, drugshandel, hondenoverlast, crossterreinen, evenementen, verkeer in natuur, drankgebruik.
- In het veld milieu moet allereerst opgemerkt worden dat dit beleid gemaakt was voor heel Zuid-West Drenthe, inclusief Meppel en Hoogeveen. Prioritaire branches (omvang van het bedrijf maakte voor de prioritering niet uit) waren: landbouw, bodemkwaliteit; garages e.d.; cultuur, sport en recreatie; transport; houtproductie, afval, productie van apparaten, bouwnijverheid. Er was geen bonus/malus systeem ingebouwd (opvoeren controlefrequentie bij overtredingen). Later, in 2015 is dit beleid door de Drentse Maat vervangen.

Lage prioriteit had:

- Bouwen: slopen, toezicht verwijdering tijdelijke gebouwen, toezicht bestemmingsplanconform gebruik, toezicht aanlegvergunningen, welstandstoezicht
- Overlast door autohandel, fietsen, autowrakken, winkelwagentjes, bespieden van personen, overlast door dieren, gescheiden aanbieden afval.
- milieu: metaalindustrie, chemie, delfstoffen- en grondwinning, metaal- en kunststofproductie, visserij, kantoren. Kennelijk is deze lage-prioriteitenlijst mede een uitvloeisel van het weinig voorkomen van enkele van deze sectoren.

WAT IS WEL EN WAT IS NIET GEBEURD: ACTIEF EN PASSIEF TOEZICHT

Voor bouwen is het toezichtprogramma uitgevoerd. Bij bouwen gold en geldt voor de opleverings- en bouwcontroles een drempel van een bouwsom van €100.000 (tenzij het om publiek toegankelijke gebouwen gaat).

Verder is gereageerd op meldingen. Soms duurt dat iets langer dan de servicenormen voorschrijven. Op anonieme meldingen wordt ingegaan wanneer dit binnen de prioritering valt.

Buiten het programma en de meldingen vindt toezicht plaats door op te letten tijdens de ritten onderweg naar meldingen en bouwprojecten.

BOUWEN EN BESTEMMINGSPAN

Het bouwtoezicht is grotendeels conform het beleid uitgevoerd. Af en toe was er met inzet van stagiaires ruimte om wat extra's te doen. Toezicht op het bewonen van recreatiewoningen is er, conform beleid,

niet geweest, alleen naar aanleiding van klachten (twee gevallen in vier jaar). Aan het monumententoezicht is uitvoering gegeven door bij (toevallige) waarnemingen van bouwactiviteiten aan koloniewoningen e.d. direct onderzoek te doen en zonodig actie te ondernemen. Voor asbest geldt hetzelfde.

Alle illegale bouwactiviteiten hadden de zelfde prioriteit (10,5). Dat is in de praktijk wat genuanceerder. In de toezichtsfeer is de pakkans afhankelijk van toevallige waarneming of klachten. In de sanctioneringsfeer staat de legaliseringskans en de onomkeerbaarheid centraal. Na afweging van die factoren wordt één a twee keer per jaar een bouwstop opgelegd. Veel is vergunningvrij. Soms meent een burger ten onrechte dat iets vergunningvrij is omdat de "vergunningcheck" op internet (een site van het rijk) voorbij ging aan de beperkingen van het bestemmingsplan of omdat een verbouwing wel/niet een constructieve wijziging is, bijvoorbeeld een dakrenovatie. Men verklaart ook wel eens mondeling toestemming te hebben van een ambtenaar (waarvan de naam niet meer bekend is). Gesprekken over al dan niet vergunningvrij zijn van activiteiten worden daarom altijd vastgelegd door de ambtenaar.

Er is binnen de bestaande capaciteit geen systematisch bestemmingsplantoezicht. Dat kan leiden tot bijvoorbeeld verrommeling die op gespannen voet staat met de grote inspanning die de gemeente aan de beleids- en vergunningenkant levert. Regelmatig voorkomende illegale activiteiten/objecten als paardenbakken, schuilstallen en mestopslagen en het aantasten van boomwallen worden niet gehandhaafd. Er is een groot aantal juridische uren benodigd om bestemmingsplanhandhaving handen en voeten te geven. Er moet worden uitgezocht wie de overtreder is, hoe lang de situatie al voortduurt en welk overgangsrecht van toepassing is. Met de huidige juridische capaciteit kan er weinig meer gedaan worden dan een enkel exces aanpakken.

OPENBARE RUIMTE

De beschikbare tijd is besteed aan het behandelen van klachten, communiceren met klagers en overtreeders, het bestrijden van vandalisme, hondenoverlast, parkeerexcessen, preventief toezicht en een correct gebruik van plantsoenen, fietspaden en wegen en berm. Er is ook een flink deel van de tijd besteed aan opleiding en training van de boa's. Er is veel tijd besteed aan het toezicht op vuurwerkverkoop en carbidschieten.

MILIEU

In eerste instantie werd door de RUD het bestaande beleid (uit 2011) uitgevoerd. De controlefrequentie is verlaagd en het aantal bedrijven dat niet meer werd gecontroleerd, is vergroot. Dit gebeurde aan de hand van een risico-inschatting door de betrokken controleurs op basis van hun kennis van het bedrijvenbestand. In het voorgaande beleid was met name de agro hoog geprioriteerd, hoewel het veelal om kleine en middelgrote bedrijven ging met een gering milieurisico. Daarbij moet bedacht worden dat de Wet milieubeheer alleen op de "inrichting" ziet, dus hetgeen zich in en rond het gebouw afspeelt. Zaken als emissies en bemesting zijn geen onderwerpen van gemeentelijk toezicht. Later, in 2015, werd de Drentse Maat ingevoerd.

BEZWAREN EN BEROEPEN

Bezwaren en beroepen kunnen voortkomen uit klagers die zich niet gehoord voelen of uit gehandhaafden die de handhaving onterecht vinden.

Bezwaren en beroepen zijn in sommige gevallen voortvloeiende van burenruzies die een andere oorsprong hebben dan de onderwerpen van de bezwaar- en beroepsprocedures. De bezwarencommissie vindt een bezwaar regelmatig gegrond. Meestal neemt het college het advies van de commissie over, maar niet altijd.

OVERIGE ZAKEN DIE OPVIELEN EN TRENDS

In de afgelopen jaren hebben we enkele vestigingen van commerciële zorginstellingen gezien die het niet nauw namen met de brandveiligheidsregels en/of de regels van het bestemmingsplan. De instelling werkte niet vrijwillig mee en hierop is stevig ingegrepen.

Het komt regelmatig voor dat inwoners vinden dat de omgeving niet aan de romantische verwachtingen voldoet en daardoor in aanvaring komen met hun omgeving.

Zij doen dan handhavingsverzoeken en gaan naar de bezwarencommissie en de rechter. Zo worden geringe overtredingen grote tijdvreter en daaropvolgende bezwaar- en beroepsprocedures (6 in 2015, 3 in 2016. De meeste slepen jaren voort). De bezwarencommissie vindt af en toe dat het college zwaardere middelen sneller moet inzetten, ook bij mineure overtredingen die onderwerp zijn van burenruzies.

Steeds vaker echter wordt mediation met succes ingezet.

ZAKEN DIE VEEL TIJD KOSTEN

Daarmee is al aangegeven wat een grote tijdvreter is welke de gekozen prioritering doorkruist. Want hoewel soms de geclaimde overtredingen qua categorie wel in de gekozen prioritering vielen ("overtreding bestemmingsplan") was de aard en omvang en de benodigde tijdsbesteding per overtreding niet overeenkomstig de bedoeling van het beleid. Het was het uitgangspunt van het beleid dat we grip hebben op de tijdsbesteding, maar wanneer we voor 30% van de beschikbare tijd door handhavingsverzoeken voor kleine overtredingen bezig zijn, worden de keuzes doorkruist. Daarbij moet

wel worden opgemerkt dat een capaciteit van 2 toezichthouders en een deeltijd juridisch beleidsmedewerker al een beetje dwingt tot een reactief beleid ("piepsysteem"). Een andere relatieve tijdvreter is het onderhouden van het beleid en het voldoen aan formele vereisten van de kwaliteitscriteria. Dat komt ook omdat we een kleine gemeente zijn waardoor een beleidsopdracht van een paar honderd uur percentagegewijs zwaar op de capaciteit drukt.

EVALUATIE VAN DE CAPACITEIT

De capaciteit voor handhaving is zeer beperkt. Er is een bouwtoezichthouder, een BOA, een medewerker openbare ruimte die tevens als toezichthouder is aangewezen, en een parttime juridisch beleidsmedewerker. De juridische capaciteit is onvoldoende om alle zaken op te pakken die de toezichthouders zouden kunnen aanbrengen. Zij doen daarom hun best om al pratend de zaken op te lossen.

Hier volgt een opsomming van zaken waaraan om capaciteitsredenen geen aandacht is besteed, hoewel ze wel een bepaalde prioriteit hadden.

- verrommeling op oudere recreatieparken (vnl. illegale bouw)
- drankketen
- schuilstallen
- paardenbakken
- bescherming van landschapselementen zoals boomwallen
- verkoop van alcohol aan minderjarigen
- inpijken van gemeentegrond (privaatrechtelijke handhaving)
- bewoning van recreatiewoningen
- verrommeling op het platteland in de vorm van mestopslag, bouwsels, lelijke afrasteringen, opslag.

De gemeenschappelijke factor is dat het om tijdsintensieve zaken gaat. De eigenaar moet worden opgespoord, gesprekken gevoerd, historisch onderzoek en legaliseringsonderzoek uitgevoerd.

INZET VAN SANCTIES EN DE EFFECTIVITEIT ERVAN

Gemiddeld werd 4 tot 8 keer per jaar een sanctie ingezet. Sancties zijn niet altijd zo effectief als wordt gehoopt. In ongeveer een derde van de gevallen hebben overtreders geen geld, denken dat de overheid niet door zal zetten met invordering (maar dat doen we wel), worden ziek, ze verkopen het perceel, of hebben meerdere problemen zoals alcoholisme. In zulke gevallen resteert in principe de last onder bestuursdwang. Dit middel heeft niet in eerste instantie de voorkeur omdat het risico bestaat dat de gemeente de kosten niet terug zal kunnen vorderen of voor aanzienlijke invorderingskosten komt te staan. Bovendien vergt de voorbereiding en uitvoering van bestuursdwang tijd en deskundigheid over het werkgebied waarop de bestuursdwang wordt toegepast. Er is tenslotte een risico dat schade wordt veroorzaakt waardoor de rollen omdraaien en de gemeente moet betalen.

Uiteindelijk worden vrijwel alle overtredingen opgeheven, maar dat komt niet alleen door sancties maar ook door overreding of een nieuwe eigenaar.

SAMENVATTENDE EVALUATIE EN BIJSTURING

Het is gebleken dat de handhavende functie op zich goed werkt, maar zich meer kan richten naar de menselijke omstandigheden van het concrete geval door actiever te communiceren en minder op het juridische instrumentarium gericht te zijn. Dit kan meer tijd kosten maar is naar de betrokkenen toe bevredigender.

CAPACITEIT 2011-2018

(uren) BWT BOA juridisch Totaal
Bouwen en bestemmingsplan 1450 730 1880
Milieu (planning en afstemming) 50 50
Milieutoezicht (inc. juridisch) 1900
Horeca 100 50 150
Openbare ruimte/APV 1400 50 1650
coördinatie, beleid 220 320
1450 1500 1100 6030

De geplande capaciteit voor horecatoezicht is anders ingezet. Dit is terecht gekomen bij het begeleiden van grotere evenementen. Er is wel wat overlap, want er is wel aandacht geweest voor het schenken van alcohol aan minderjarigen tijdens evenementen.

Omdat gebleken is dat de juridische capaciteit de flessenhals vormt (niet alle geconstateerde overtredingen kunnen worden gehandhaafd, wordt de juridische capaciteit door een verschuiving van taken iets verhoogd van 1100 naar 1300 uur. De totale handhaving capaciteit komt daarmee op 6230 uur.

BIJLAGE 2: PRIORITERING

METHODIEK

Prioritering

De prioritering van de handhavingsactiviteiten wordt gebaseerd op een inschatting van de kans op een overtreding en het effect van die overtreding (model van Kinney & Wiruth; zie tabel uitwerking Westerveldse prioritering).

Tafel van 11

Bij het opstellen van beleidsdocumenten aangaande regelgeving en naleving wordt meestal het document "De Tafel van 11" (Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving, 2006) gehanteerd of geciteerd om de kans op naleving te analyseren.

Dit document benoemt voor iedereen herkenbare factoren die de kans op naleving, het gedrag van de overtreder, beïnvloeden, zoals normacceptatie, financieel gewin, sociale controle en pakkans.

Het document is gericht op gedragsbeïnvloeding. Dat gaat voor dit document te ver. Het palet aan mogelijke overtredingen is zo divers dat het een zeer arbeidsintensieve operatie zou worden om voor iedere denkbare overtreding een voor de gemeente werkbaar set gedragsbeïnvloeders in beeld te brengen. Wij hebben dus niet voor iedere overtreding alle 11 dimensies voor naleving gescoord. Dat zou een heel theoretische exercitie zijn. De ene keer ontstaat een zelfde overtreding uit onbekendheid met de regel, de andere keer uit economisch gewin, een derde keer omdat de pakkans laag wordt geacht en de vierde keer omdat de regel onzinnig wordt gevonden. We hebben daarom door toezichthouders de kans op een overtreding laten inschatten.

Het kan zijn dat in de toekomst een bepaald soort overtreding problematisch wordt; in dat geval wordt het zinvol om een nadere T11-analyse specifiek voor die overtreding uit te voeren om gericht beleid op die overtreding te entameren.

Behalve de kans op naleving of overtreding scoren wij ook de ernst, uitgedrukt in:

- fysieke veiligheid: letsel, al dan niet dodelijk;
 - kwaliteit: teruggang van de kwaliteit van het sociaal maatschappelijk leven, in het bijzonder wat betreft het gevoel van veiligheid;
 - financieel-economische schade;
 - verlies van of schade aan natuurschoon;
 - schade aan de (volks-)gezondheid;
 - schade aan het bestuurlijke imago/stemmenverlies/bestuurlijk belang.
- (bron: centrum voor Criminaliteitspreventie en veiligheid).

Functioneren van de prioritering

De werkvoorraad wordt gevormd door zaken die uit het toezicht volgens de toezichtstrategie en de ingediende klachten en verzoeken, naar voren komen.

Bij het oppakken van zaken uit de werkvoorraad worden de hoogst geprioriteerde zaken het eerst aangepakt. Verzoeken of klachten verhogen de urgentie van het oppakken van een zaak. Laag geprioriteerde zaken worden later opgepakt, of in het geheel niet. Zo zijn er in de huidige situatie bijvoorbeeld illegale paardenbakken bekend, waaraan we niet toekomen. Uit jurisprudentie komt naar voren dat een handhavingsverzoek niet kan worden geweigerd op grond van een lage prioriteit. De maximale behandelingsduur is volgens die jurisprudentie de geldingsduur van het beleid, dus vier jaar, maar dat is natuurlijk een onredelijk lange termijn in relatie tot de Algemene wet bestuursrecht en onze servicenormen.

BIJLAGE 3: RELEVANTE WETGEVING

§ 7.2. Procescriteria

Artikel 7.2. Uitvoerings- en handhavingsbeleid

1 De bestuursorganen die bevoegd gezag zijn en belast zijn met de bestuursrechtelijke uitvoering en handhaving van het bepaalde bij de wet en bij of krachtens de betrokken wetten en met het toezicht op de naleving door de onder hun gezag werkzame toezichthouders, stellen ieder voor zich voor de taken, niet zijnde de taken, bedoeld in het tweede lid, het uitvoerings- en handhavingsbeleid vast in een of meer documenten waarin gemotiveerd wordt aangegeven welke doelen zij zichzelf stellen bij de uitvoering en handhaving en welke activiteiten zij daartoe zullen uitvoeren. Voordat een document wordt vastgesteld wordt, indien nodig, onderling afgestemd. Het handhavingsbeleid wordt ook afgestemd met de organen die belast zijn met de strafrechtelijke handhaving.

2. De bestuursorganen, bedoeld in het eerste lid, die deelnemen in een omgevingsdienst dragen er gezamenlijk zorg voor dat een uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid voor de taken, bedoeld in artikel 7.1, eerste lid, wordt vastgesteld in een of meer documenten waarin gemotiveerd wordt aangegeven welke doelen de omgevingsdienst moet behalen bij de uitvoering en handhaving en welke activiteiten daartoe door de omgevingsdienst worden uitgevoerd en stemmen dit, indien nodig, gezamenlijk af met andere bestuursorganen en met de organen die zijn belast met de strafrechtelijke handhaving. Het handhavingsbeleid wordt vastgesteld in overeenstemming met het Openbaar Ministerie.

3. Het uitvoerings- en handhavingsbeleid, bedoeld in het eerste en tweede lid, dient mede ter uitvoering van het bovenregionale handhavingsbeleid.

4. Het uitvoeringsbeleid is gebaseerd op toepasselijke algemeen verbindende voorschriften, beleidskaders en een analyse van inzichten, technieken en werkwijzen die gebruikt kunnen worden voor de uitvoering.

5. Het handhavingsbeleid is gebaseerd op een analyse van de problemen die zich kunnen voordoen met betrekking tot de naleving van het bij of krachtens de wet en de betrokken wetten bepaalde in de gevallen waarin de zorg voor de handhaving daarvan aan hen is opgedragen.

6. Het uitvoerings- en handhavingsbeleid geeft ten minste inzicht in:

- a. de prioriteitenstelling met betrekking tot de uitvoering van de krachtens het eerste en tweede lid voorgenomen activiteiten;
- b. de methodiek die de bestuursorganen gebruiken om te bepalen of de krachtens het eerste en tweede lid gestelde doelen worden bereikt;
- c. de daarin opgenomen objectieve criteria voor het beoordelen van aanvragen voor en beslissen over een omgevingsvergunning en het afhandelen van meldingen, en
- d. de werkwijze bij vergunningverlening en het afhandelen van meldingen.

7. Het handhavingsbeleid geeft voorts inzicht in:

- a. de afspraken die door de bestuursorganen onderling en met de organen die belast zijn met de strafrechtelijke handhaving zijn gemaakt, over de samenwerking bij en de afstemming van de werkzaamheden;
- b. de wijze waarop het toezicht op de naleving van het bij of krachtens de betrokken wetten bepaalde wordt uitgeoefend om de krachtens het eerste en tweede lid gestelde doelen te bereiken;
- c. de rapportage van de bevindingen van degenen die toezicht hebben uitgeoefend en het vervolg dat aan die bevindingen wordt gegeven, waarbij tevens aandacht wordt besteed aan de aard van de geconstateerde overtredingen;
- d. de wijze waarop bestuurlijke sancties alsmede de termijnen die bij het geven en uitvoeren daarvan worden gehanteerd en de strafrechtelijke handhaving onderling worden afgestemd, waarbij tevens aandacht wordt besteed aan de aard van de geconstateerde overtredingen;
- e. de wijze waarop de bestuursorganen handelen na overtredingen die zijn begaan door of in naam van die bestuursorganen of van andere organen behorende tot de overheid.

8. De bestuursorganen, bedoeld in het eerste en tweede lid, bezien regelmatig maar in ieder geval naar aanleiding van de evaluatie, bedoeld in artikel 7.7, tweede lid, het op grond van het eerste en tweede lid vastgestelde beleid en passen dit in ieder geval bij gebleken noodzaak zo spoedig mogelijk aan.

9 Burgemeester en wethouders, gedeputeerde staten en het dagelijks bestuur van een waterschap geven kennis van het uitvoerings- en handhavingsbeleid aan de gemeenteraad en provinciale staten onderscheidenlijk het algemeen bestuur van het waterschap.

BIJLAGE 4: SAMENHANG TUSSEN TOEPASSELIJKE REGELS EN BELEIDSSTUKKEN
(afbeelding)

Vastgesteld: 5 maart 2019