

Probleemanalyse toezicht en handhaving gemeente Emmen

dossier : C8533.01.001
registratienummer : GO-GR20110020
versie : definitief

Gemeente Emmen

Januari 2011

INHOUD**BLAD**

1	INLEIDING	2
1.1	Waarom een probleemanalyse?	2
1.2	Wat is een probleemanalyse?	2
1.3	Wat is de reikwijdte van deze probleemanalyse?	3
1.4	Leeswijzer	3
2	TOEZICHT EN HANDHAVING	4
2.1	Handhavingorganisatie	4
2.1.1	Taakverdeling binnen gemeente Emmen	4
2.1.2	Samenwerking met handhavingspartners	5
2.2	Uitvoering toezicht- en handhavingstaken	6
2.2.1	Toezicht- en handhavingstaken milieu	7
2.2.2	Handhavingstaken ruimtelijke ordening en bouwen	9
2.2.3	Handhavingstaken brandveiligheid	12
2.2.4	Handhavingstaken APV en bijzondere wetten	13
2.3	Conclusie	15
3	KENSCHETS GEMEENTEN EN TYPERING BEDRIJVGHEID	17
3.1	Algemene kenschets	17
3.2	Bedrijvigheid	18
4	TAAKGEBONDEN PROBLEMEN	20
4.1	Problemen per deelgebied	20
4.2	Problemen per taakveld	20
5	OVERTREDINGEN: EFFECTEN, NALEEFGEDRAG EN RISICO'S	22
5.1	Gevolgen van (potentiële) overtredingen	22
5.2	Naleefgedrag: kansen op overtredingen	23
5.3	Risico's	24
6	COLOFON	26

BIJLAGEN

1	De Risicomatrix
2	Bevoegdheden burgemeester
3	Betrokken medewerkers en geraadpleegde documenten
4	Verslag bestuurlijke bijeenkomst input handhavingsbeleidsplan

1 INLEIDING

Alle gemeenten hebben toezicht- en handhavingstaken op het gebied van de fysieke leefomgeving. Te denken valt aan toezicht en handhaving op basis van de Woningwet (zoals omgevingsvergunning voor bouwen), Wet milieubeheer (omgevingsvergunning milieu), Gebruiksbesluit of bijzondere regelgeving (zoals vergunningen op basis van de APV). Op het gebied van de professionalisering van deze gemeentelijke taken is al het nodige gebeurd sinds de 'bekende' rampen in Enschede en Volendam. In 2002 is gestart met het landelijk ontwikkelen van kwaliteitscriteria voor de milieuhandhaving, gebaseerd op het "adequate handhavingproces" van de Landelijke Coördinatie Commissie Milieuwethandhaving (LCCM), waaraan de gemeenten per 1 januari 2005 moesten voldoen. Ook de handhaving van de bouwregelgeving heeft in de jaren daarna een impuls gekregen, onder meer met de handreiking 'Handhaving bouwregelgeving'.

Anno 2010 zijn er diverse nieuwe ontwikkelingen op het gebied van wet- en regelgeving die onder meer verdere professionalisering en integratie van de toezicht- en handhavingstaken voorstaan. Zo zijn bijvoorbeeld de genoemde kwaliteitscriteria voor de milieuhandhaving via de invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en het Besluit omgevingsrecht (Bor), bijna 1 op 1 vertaald naar alle andere velden van het omgevingsrecht. In feite is dit nieuwe omgevingsrecht en de daaruit voortvloeiende omgevingsvergunning daarmee een volgende stap in het professionaliseringsproces van de handhaving.

1.1 Waarom een probleemanalyse?

Naast de genoemde beleidsmatige ontwikkelingen hebben ook gebeurtenissen binnen de gemeente zelf invloed op vergunningverlening en handhaving, zoals de doorontwikkeling van de organisatie (bundeling van de toezicht- en handhavingstaken) en het onderzoek van VROM naar de uitvoering van de VROM-taken. Deze ontwikkelingen en gebeurtenissen roepen vragen op. Wat mag de burger van de gemeente verwachten bij haar uitvoering van deze taken? Wat is belangrijk voor deze gemeente? Welk niveau van uitvoering moet worden gehaald? Hoe zijn de eisen die aan toezicht en handhaving worden gesteld te rijmen met de gewenste afname van regeldruk?

Om zowel beleidsmatig als in de uitvoering in te spelen op deze ontwikkelingen en daarbij volledig te voldoen aan de aan handhaving gestelde kwaliteitscriteria, kiest de gemeente er voor om de beleidscyclus (probleemanalyse-beleid-uitvoering-evaluatie) m.b.t. handhaving, opnieuw te doorlopen. Hiertoe wil zij o.a. een actuele en integrale probleemanalyse uitvoeren.

1.2 Wat is een probleemanalyse?

Een belangrijk criterium uit het Besluit omgevingsrecht is het opstellen van een probleemanalyse. Het doel van de probleemanalyse is om (conform de kwaliteitscriteria) sturing te kunnen geven aan de toezicht- en handhavingsspanningen, gebaseerd op de situatie in de gemeente Emmen. De probleemanalyse vormt dan ook de basis voor het stellen van prioriteiten en het formuleren van doelstellingen in het handhavingbeleidsplan en het uiteindelijk vaststellen van een uitvoeringsprogramma. De probleemanalyse omvat ten minste de volgende zaken:

- Een overzicht van de betreffende toezicht- en handhavingstaken;
- Alle (taakgebonden) problemen;

- Effecten van potentiële en feitelijke overtredingen;
- Kansen op overtredingen (naleefgedrag).

Samen met betrokkenen vanuit de gemeente Emmen is de huidige situatie m.b.t. het uitvoeren van de toezicht- en handhavingstaken geïnventariseerd en zijn problemen in kaart gebracht. Deze informatie is in de voorliggende nieuwe probleemanalyse verwerkt. Hierbij is gebruik gemaakt van door de gemeente aan DHV beschikbaar gestelde documenten zoals bestaande beleidsdocumenten, jaarverslagen, programma's, et cetera. De conclusies uit deze probleemanalyse vormen mede de basis voor het bepalen van doelen, ambities en werkwijze zoals die in het nieuwe handhavingbeleidsplan worden uitgewerkt. Voor het bepalen van effecten van overtredingen en het naleefgedrag is o.a. gebruik gemaakt van een zogenaamde risicoanalyse.

1.3 Wat is de reikwijdte van deze probleemanalyse?

De probleemanalyse heeft betrekking op de gemeentelijke toezicht- en handhavingstaken die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving. Hierbij wordt ter afbakening de wettelijke kaders die integreren in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) aangehouden, aangevuld met enkele andere wettelijke kaders die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving, zoals bijvoorbeeld Drank- en Horecawetgeving en de APV.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt kort stilgestaan bij de huidige situatie op het gebied van toezicht en handhaving van de fysieke leefomgeving binnen de gemeente Emmen en wordt een overzicht gegeven van de toezicht- en handhavingstaken en hoe daarmee wordt omgegaan. In hoofdstuk 3 wordt een korte typering van de gemeente gegeven (aard, bedrijvigheid, eventuele probleemgebieden, et cetera) waarna in hoofdstuk 4 een overzicht van taakgebonden problemen wordt gegeven. In hoofdstuk 5 wordt ten slotte stilgestaan bij effecten van (potentiële) overtredingen en risico's die de gemeente loopt en het naleefgedrag.

2 TOEZICHT EN HANDHAVING

In dit hoofdstuk wordt per taakveld een overzicht van de huidige toezicht- en handhavingstaken op het gebied van de fysieke leefomgeving gegeven. Daarbij wordt beschreven hoe de handhavingstaken per taakveld in de praktijk worden uitgevoerd. Hiermee wordt een globaal beeld geschetst van het huidige uitvoeringsniveau van de handhavingstaken. Allereerst wordt de handhavingorganisatie beschreven.

2.1 Handhavingorganisatie

De verantwoordelijkheid voor de toezichtstaken op het gebied van de fysieke leefomgeving ligt bij verschillende diensten en afdelingen binnen de gemeente Emmen. In deze paragraaf beschrijven we de taakverdeling en afstemming tussen de diensten en de daar onder vallende afdelingen. Naast interne samenwerking beschrijven we ook de samenwerking met externe partners.

2.1.1 Taakverdeling binnen gemeente Emmen

Dienst Publiek

De afdeling Toezicht van de Dienst Publiek heeft als belangrijkste taak het toezicht houden op de naleving van de verleende vergunningen of algemene regels van het bestuur, dan wel daar waar van rechtswege regels zijn opgelegd. Het gaat hierbij om:

- Omgevingsvergunningen Bouw-, sloop-, reclame en monumenten;
- Omgevingsvergunningen milieu en milieumeldingen;
- Omgevingsvergunning gebruik en gebruiksmeldingen;
- Beschikkingen en meldingen Wet bodembescherming;
- Horeca-, middenstand- en evenementenvergunningen;
- Exploitatievergunningen.

Dienst bedrijven (brandweer)

De brandweer valt onder de Dienst Bedrijven. De brandweer is binnen Emmen expert op gebied van (brand)veiligheid. De brandweer vervult ten aanzien van toezicht een rol als adviseur. Op initiatief van de afdeling Toezicht wordt de brandweer ingeschakeld voor controles. Ten aanzien van fysieke veiligheid heeft de brandweer een coördinerende en initiërende rol.

Dienst Gebied

De Dienst Gebied ziet toe op correct gebruik van het openbare gebied. Doel van dit toezicht is een schone en veilige leefomgeving. Het toezicht draagt vooral bij aan de leefbaarheid. De Dienst Gebied heeft twee domeinen, namelijk openbare ruimte en milieu & welzijn. De BOA's voor openbare ruimte zien toe op overlast, kleine ergernissen, betrekkelijk eenvoudige milieuzaken en parkeertoezicht. Zij kunnen bestuurlijk handhaven op basis van de Afvalstoffenverordening en APV. De BOA's voor milieu & welzijn houden zich bezig met natuur en milieu, arbeidsinspectie, dierenwelzijn, openbare gezondheid en fysieke leefomgeving (waaronder deelaspecten bouwen, wonen, monumenten, ruimte). De medewerkers van Dienst Gebied spreken bedrijven en burgers aan op hun eigen verantwoordelijkheid. Ze attenderen op illegale situaties en overlast en stellen veroorzakers eerst in de gelegenheid zelf binnen een gestelde termijn iets aan de situatie te doen, voordat het officiële handhavingstraject wordt gestart.

Dienst Ondersteuning

Toezicht en handhaving zijn organisatorisch en functioneel van elkaar gescheiden. De afdeling Communicatie en juridische zaken (CJZ) dat valt onder de Dienst Ondersteuning voert het bestuursrechtelijke traject van de handhaving uit. Functioneel maken de handhavers wel onderdeel uit van het team Toezicht. De vooraanschrijving en de brief “aankondiging dwangsom” wordt door de toezichthouders gedaan, het traject daarna wordt door de handhavers opgepakt.

Concernstaf/ Burgemeester

De burgemeester heeft handhavingbevoegdheid op verschillende terreinen. De handhavingstaken van de burgemeester zijn direct gerelateerd aan openbare orde, veiligheid en leefbaarheid. Hij wordt in de uitvoering van zijn taken ondersteund door de cluster Openbare Orde en Veiligheid van de concernstaf. Er zijn twee type openbare orde en veiligheidsbevoegdheden:

- Algemene bevoegdheden en noodbevoegdheden op basis van de Gemeentewet
- Specifieke bevoegdheden op basis van specifieke wetten, zoals APV, Wet openbare manifestaties, Opiumwet, Wetboek van strafrecht, Wet tijdelijk huisverbod, Wet opnemings in Psychiatrische Ziekenhuizen en Wet veiligheidsregio's.

In bijlage 2 staat een uitwerking van de bevoegdheden van de burgemeester.

2.1.2 Samenwerking met handhavingspartners

De gemeente Emmen werkt op het terrein van handhaving op verschillende niveaus samen met partners. **Landelijk** wordt deelgenomen aan verschillende gremia om kennis te halen en waar mogelijk te brengen¹. Voorbeelden hiervan zijn het Landelijk Overleg Milieuhandhaving, de Vereniging Bouw Toezicht, het Platform Milieuhandhaving Grote Gemeenten, het SIKB en Bodem+. Deze organisaties zijn een bron van informatie met betrekking tot nieuwe ontwikkelingen maar ook steeds meer als belangen behartiging, voor wat betreft de specifieke onderwerpen. De Drentse handhavingspartners werken op **provinciaal** niveau samen in Samenwerking Handhaving Drenthe (SHD). Hier worden in werkgroepen relevante thema's gezamenlijk opgepakt. Op **lokaal** niveau is er intensieve samenwerking met de gemeenten Borger-Odoorn en Coevorden (BOCE), het Regionaal Handhavings Overleg (RHO). Aan het RHO op regionaal niveau nemen diverse gemeentelijke afdelingen/diensten, de politie, het Openbaar Ministerie, de provincie en de waterschappen deel. Het RHO is een werkoverleg tussen de handhavingspartners op bestuurlijk en strafrechtelijk gebied; een werkoverleg waarbij de partners inhoudelijk relevante informatie uitwisselen en afspraken met elkaar maken ten aanzien van de aanpak van concrete handhavingzaken. De aanpak van overtredingen wordt op deze manier verbeterd, en uniform en effectief aangepakt. Dit houdt in dat er meer waarborgen zijn om gelijke gevallen gelijk te behandelen en dat het handelen van alle handhavingspartners transparant wordt gemaakt. In het RHO worden zaken en projecten besproken waarbij samenwerking een meerwaarde heeft. Verder is er het driehoeksoverleg tussen politie, Openbaar Ministerie en de burgemeester.

¹ Handhaving omgevingsrecht gemeente Emmen

2.2 Uitvoering toezicht- en handhavingstaken

In deze paragraaf wordt een beeld geschetst van het uitvoeringsniveau van de toezicht- en handhavingstaken. Hierbij wordt voor de overzichtelijkheid de volgende verdeling in taakvelden aangehouden:

- Toezicht en handhaving milieu;
- Toezicht en Handhaving ruimtelijke ordening en bouwen;
- Toezicht en handhaving brandveiligheid;
- Toezicht en Handhaving APV en bijzondere wetten.

Per taakveld wordt een overzicht van de relevante handhavingstaken gegeven en wordt vervolgens een beeld van de huidige uitvoering geschetst.

Algemene uitgangspunten

Emmen hanteert de volgende algemene uitgangspunten voor toezicht en handhaving:

- Een bijdrage leveren aan het verbeteren van de kwaliteit van de (leef)omgeving;
- Betrokkenheid en eigen verantwoordelijkheid van de klant stimuleren;
- De manier van handhavend optreden bepalen door risico en naleeftekort;
- Rechtsgelijkheid waarborgen;
- De toezichtdruk verminderen en de geloofwaardigheid van de wet- en regelgeving in stand houden en versterken;
- Programmatisch werken in transparante processen met meetbare doelen, monitoring, evaluatie en bijsturing om ook op langere termijn over een adequaat handhavingsbeleid te beschikken;
- Duidelijke afspraken voor de samenwerking tussen betrokken disciplines;
- Voldoen aan de kwaliteitseisen van de Wabo/Bor;
- Gebruik maken van een handhavingsstrategie op basis van een in provinciaal verband ontwikkeld stappenschema. Dit stappenschema is gebaseerd op drie stappen;
- Voor externe veiligheid en fysieke veiligheid is een +niveau afgesproken. Dit betekent dat zaken waarbij deze thema's spelen een hogere prioriteit hebben en er voldoende capaciteit aanwezig is voor toezicht en handhaving dat verband houdt met externe veiligheid en fysieke veiligheid. Voor toezicht en handhaving is dit niveau als volgt gespecificeerd:
 - Het toezicht gebeurt op basis van een voorafgestelde prioritering, gebaseerd op risico's en naleefgedrag. De risico's zijn in beeld. Prioritering van de verschillende afdelingen is op elkaar afgestemd. Bij gezamenlijke knelpunten met hoge risico's wordt intensief samengewerkt. Vergunningen en meldingen met een lage prioriteit worden gecontroleerd op basis van klachten en meldingen;
 - Handhaving richt zich uitsluitend op prioriteiten.
- Schriftelijke handhavingsverzoeken van belanghebbenden hebben, ongeacht de materie, prioriteit;
- Ten aanzien van de omgevingsvergunning zijn drie vormen van toezicht benoemd om zoveel mogelijk gecoördineerd en integraal te handhaven. Het gaat om vergunningsgericht, objectgericht en gebiedsgericht toezicht. In het gemeentelijke beleidsstuk "Toezicht en handhaving omgevingsrecht" van maart 2010 zijn deze vormen van toezicht verder uitgewerkt;
- Voor integraal toezicht maakt de gemeente gebruik van het landelijk toezicht protocol van Vereniging Bouw en Woningtoezicht Nederland, het Platform Milieuhandhaving Grote Gemeenten en het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid.

2.2.1 Toezicht- en handhavingstaken milieu

Het taakveld milieu maakt onderscheid tussen inrichting gebonden en niet-inrichting gebonden toezicht en handhaving. Bij de inrichting gebonden toezicht en handhaving worden bedrijven (inrichtingen in het kader van de Wet Milieubeheer) bezocht om te controleren of het bedrijf aan de voorschriften van de geldende milieuvergunning of melding voldoet. Onderdeel van het toezicht is tevens de controle op de regels ten aanzien van externe veiligheid. Niet inrichting gebonden toezicht en handhaving heeft te maken met zaken die niet binnen de grenzen van een inrichting plaats vinden, bijvoorbeeld grondverzet of het verbranden van snoeiafval. Ten aanzien van de milieuhandhaving gaat het in Emmen om de taken zoals weergegeven in de volgende tabel.

Wettelijk Kader	Handhavingstaak
Wet milieubeheer	<ul style="list-style-type: none"> • Controleren van inrichtingen (vergunningen en meldingen) • Klachtenafhandeling bodem, geluid en inrichtingen • Illegale stort afvalstoffen
Wet bodembescherming	<ul style="list-style-type: none"> • Controle van inrichtingen • Toezicht op saneringen (ISV, WBB, gemeentelijke)
Besluit Bodemkwaliteit	<ul style="list-style-type: none"> • Toezicht op eisen besluit bodemkwaliteit
Wet Geluidhinder	<ul style="list-style-type: none"> • Geluidshinder
Afvalstoffenverordening	<ul style="list-style-type: none"> • Zwerfafval, flyer
Vuurwerkbesluit	<ul style="list-style-type: none"> • Opslag vuurwerk
Overige wetten en besluiten	<ul style="list-style-type: none"> • Toezicht en handhaving van regels op basis van wetten m.b.t. natuurbescherming, luchtkwaliteit en op basis van besluiten als het besluit Landbouw

De gemeente dient een uitvoeringsprogramma op te stellen voor toezicht en handhaving m.b.t. milieu. De planning en programmering hiervan wordt ook als handhavingstaak gezien. Het betreft onder andere het opstellen van het programma, de voortgangsrapportages over de uitvoering en het opstellen en actualiseren van het beleid.

Beleid

De effectiviteit van het gemeentelijk beleid staat of valt met de medewerking van de inwoners, bezoekers, instellingen, verenigingen en bedrijven². De gemeente geeft daarom structureel informatie over milieumaatregelen om het draagvlak hiervoor te bevorderen en mensen aan te sporen daadwerkelijk actie te ondernemen. De gemeente heeft zelf een voortrekkers- en voorbeeldrol en wil deze rol (nog) beter uit de verf laten komen door bij beleidskeuzes meer aandacht te geven aan “duurzaamheid”. In ontwikkelingen waar de gemeente regie voert, wordt door de gemeente de aandacht voor het milieu bewaakt. Ten slotte: afspraak is afspraak. Door toezicht en handhaving worden in het uiterste geval gemaakte afspraken afgedwongen.

De gemeente heeft verschillende rollen als het gaat om de uitvoering van haar milieutaken³. De wettelijk verplichte taken hebben voor een groot deel betrekking op bedrijven. In het bijzonder gaat het dan om vergunningverlening en het houden van toezicht op de gestelde regels. De laatste jaren zijn steeds meer bedrijven gaan vallen onder algemene regels die gesteld worden door de rijksoverheid, maar waarvoor de gemeente het toezicht uitvoert.

² Milieu agenda 2009-2012 gemeente Emmen

³ Milieujaarverslag 2008 gemeente Emmen

Bij de uitvoering van de gemeentelijke toezicht- en handhavingtaken wordt uitgegaan van de volgende principes:

- Van oudsher zijn geluid, lucht en veiligheid belangrijke thema's bij het beoordelen van de aanvragen voor een milieuvergunning. Er is daarom voor gekozen om deze thema's te bundelen onder de noemer "basismilieu". Het handhaven en waar mogelijk verbeteren van deze kwaliteit is eerste prioriteit van milieubeleid van de gemeente Emmen;
- Uitvoering van milieuregelgeving op een adequaat niveau van vergunningverlening, toezicht en handhaving (adequaat = mag rekenen op een positieve beoordeling van de Inspectie Milieuhygiëne van het ministerie VROM);
- Bij alle relevante beslisvoorstellen is aandacht voor milieueffecten als onderdeel van een duurzame ontwikkeling;
- Creëren van maatschappelijk draagvlak en milieubewust gedrag door actieve communicatie;
- Smeden van allianties om de gezamenlijke verantwoordelijkheid van gemeente en haar inwoners en bedrijven te onderstrepen;
- De gemeente geeft zelf het goede voorbeeld.

Uitvoering

De gemeente kent ruim 3.400 bedrijven waar ze toezicht op houdt in het kader van de wet Milieubeheer.

Categorie	Aantal bedrijven
Categorie 0	239
Categorie 1	497
Categorie 2	2.104
Categorie 3	524
Categorie 4	39
Totaal	3.403

Bron: milieuverlag 2008

Jaarlijks worden de acties ten aanzien van milieutoezicht en handhaving gepland. In de onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de geplande activiteit in 2009 op het gebied van milieutoezicht en de gerealiseerde activiteiten. Opvallend is het grote aantal milieucontroles en bodemadviezen.

Nr.	Activiteit	Gepland	Gerealiseerd
1	Behandelde milieuklachten	160	107
2	Milieucontroles	500	866
3	Controles 'eigen' gemeentelijke inrichtingen		5
4	Handhavingsacties milieuregelgeving	38	42
5	Toezicht bodemsanering	150	119
6	Toezicht acties bouwstoffenbesluit	30	89
7	Toezicht acties grondverzet	20	20
8	Toezicht acties ondergrondse tanks	12	5
9	Geschiktheidsadviezen bodem	200	604
10	Onderzoeken en begeleiden bodemsanering	45	35
11	Project onderzoeksprogramma landsdekkend beeld	1	1
12	Uitvoeren oriënterende bodemonderzoeken		8
13	Toezicht acties geluid	50	14
14	Toezicht metingen geluid voor zonebeheer	15	0
15	Beoordelingen bestemmingsplannen	5	9
16	Actualisatie inrichtingenbestand door gevelcontrole in % van alle bedrijven in de gemeente Emmen	20%	20%

De uitvoering van de toezicht- en handhavingstaken milieu, wordt gekenmerkt door:

- Een goede basismilieukwaliteit, beoordeeld en gerapporteerd door VROM-inspectie;
- Een intensieve controle op veiligheidsvoorschriften, zoals de opslag van gevaarlijke stoffen;
- Dat milieuhandhaving niet op papier plaatsvindt, maar dat zoveel mogelijk wordt gewerkt "in het veld";
- Sinds de implementatie van de professionalisering m.b.t. de milieuhandhaving, voor wat betreft de toezicht en handhaving, te werken vanuit een probleemanalyse. De probleemanalyse bepaalt de prioritering, samen met de keuzes en afspraken gemaakt in het kader van het Landelijk Overleg Milieuhandhaving, Samenwerking Handhaving Drenthe en BOCE;
- Inrichtingen afhankelijk van de prioritering en de categorie-indeling periodiek te controleren. De controlefrequentie is vastgelegd in het uitvoeringsprogramma. De uitgevoerde controles en activiteiten die worden vastgelegd in het verslag van toezicht en handhaving. In dit verslag worden jaarlijks de geplande activiteiten afgezet tegen de gerealiseerde activiteiten;
- In de afgelopen jaren is een achterstand in de registratie opgelopen. Deels door een onvoldoende functionerend systeem. Indien de beschikbare informatie niet adequaat is, wordt een adequaat toezicht ook lastiger te realiseren;
- In 2008 is 60% van de bedrijven is gecontroleerd conform de doelstelling.

Capaciteit

De capaciteit van de Afdeling toezicht van Dienst Publiek is voldoende om de geplande controles en toezichtactiviteiten uit te voeren. Met de beschikbare twee milieu BOA's voor de Dienst Gebied blijkt dat niet alle meldingen en andere geconstateerde overtredingen tijdig kunnen worden afgehandeld.

2.2.2 Handhavingstaken ruimtelijke ordening en bouwen

De hoofddoelstelling van handhaving is het zorgdragen voor het behoud van een evenwichtige ruimtelijke ordening en ontwikkeling in relatie tot het goed en veilig bouwen in een esthetisch verantwoorde

omgeving. Ten aanzien van de handhaving op het gebied van ruimtelijke ordening en bouwen gaat het in Emmen om de taken zoals ze weergegeven zijn in onderstaande tabel.

Wettelijk Kader	Handhavingstaak
Wro	<ul style="list-style-type: none"> • Toezicht op gebruik grond conform de gebruiksbepalingen in het bestemmingsplan • Toezicht op voorwaarden aanlegvergunningen, archeologische aspecten • Inspectie illegale bouw
Woningwet	<ul style="list-style-type: none"> • Toezicht tijdens de bouw, voldoen aan voorwaarden omgevingsvergunningen • Toezicht op vergunningvrije bouwwerken • Toezicht op overige voorwaarden uit vergunningen met betrekking op bijvoorbeeld slopen, rioolaansluiting, woonwagens, et cetera
Monumentenwet	<ul style="list-style-type: none"> • Toezicht op voldoen aan voorwaarden monumentenvergunning • Toezicht op voldoen aan voorwaarden vergunning archeologische opgravingen
Gemeentelijke bouwverordening	<ul style="list-style-type: none"> • Toezicht op voldoen aan eisen uit bouwverordening bij bouw en verbouw • Inspectie illegale bouw, staat van gebouwen en erven • Toezicht op gebruik gemeentegrond
Huisvestingsverordening	<ul style="list-style-type: none"> • Toezicht op kamerverhuur
Welstandsnota	<ul style="list-style-type: none"> • Excessen regeling
Besluit bodemkwaliteit	<ul style="list-style-type: none"> • Toezicht op gebruik bouwstoffen bij grond-, weg en waterbouwwerken

Beleid

De gemeente heeft een beleidsplan handhaving bouwregelgeving opgesteld vanuit het bewustzijn van de gemeentelijke verantwoordelijkheid op het gebied van bouwen en wonen, maar ook het besef dat goede handhaving beleidsmatig dient te worden vastgelegd. Daarnaast wordt er veel belang gehecht aan het programmatische aspect.

- Omgevingsvergunningsplichtige activiteiten worden onder verdeeld in licht vergunningplichtig en vergunningplichtig. Daarnaast zijn er vergunningvrije bouwactiviteiten te onderscheiden.
 - Bouwvergunningplichtige activiteiten worden preventief getoetst aan het Bouwbesluit, Bouwverordening, bestemmingsplan en redelijke eisen van welstand;
 - Lichte bouwvergunningsplichtige activiteiten worden alleen getoetst op constructieve voorschriften en voor wat betreft de Bouwverordening alleen op stedenbouwkundige voorschriften;
 - Bouwvergunningvrije activiteiten kunnen achteraf getoetst worden aan het Bouwbesluit en de redelijke eisen van welstand.
- In het kader van bouwen en wonen zijn vooral leefbaarheid, maatschappelijk effect, prioritering en dienstbaarheid aan de burger van groot belang;
- De doelstelling op het gebied van woon- en leefklimaat is als volgt geformuleerd: 'het behouden en versterken van een aantrekkelijk woon- en leefklimaat, op het gebied van woningvoorraad, omgevingskwaliteit, duurzaam veilig en dorps- en wijkvoorzieningen';
- Op het gebied van integrale veiligheid (Fysieke veiligheid, sociale veiligheid, externe veiligheid en veiligheidsgevoel) heeft het College de doelstellingen als volgt geformuleerd: 'Met partners in

veiligheid realiseren van een veilig woon-, werk-, recreatie- en leefmilieu in de gemeente Emmen'.

Uitvoering

Het is onmogelijk om op alle wettelijke taken toezicht te houden en ook op alle vergunde bouwwerken kan geen toezicht worden gehouden. De gemeente hanteert de volgende uitgangspunten bij de uitvoering van haar taken:

- Bij de prioritering van de uit te voeren toezichthoudende- en controlerende taken wordt voorrang gegeven aan de zaken waar risico's aanwezig zijn in het kader van veiligheid, gezondheid en overlast voor de omgeving. De zes hoogste prioriteiten voor de handhaving in het kader van de bouwregelgeving zijn uitgewerkt naar de uitvoering door het team Bouw. Het gaat om de volgende zes activiteiten:
 1. Bouwen zonder vergunning;
 2. Omgevingsvergunning Gebruik (zie ook 2.2.3);
 3. Bouwen in afwijking van vergunning/ inspectie omgevingsvergunning Bouw;
 4. Gebruik in strijd met bestemmingsplan;
 5. Kamerverhuur;
 6. Verpauperde panden.
 Er is invulling gegeven aan de prioriteiten door er uren voor te reserveren. Het hoogste aantal gereserveerde uren is voor de hoogste prioriteit;
- Bij omgevingsvergunningen Bouw vanaf 100.000 euro vindt in alle gevallen toezicht en controle plaats op het door VROM vastgesteld adequate niveau. Omgevingsvergunningen Bouw beneden deze prijsklasse worden enerzijds tot een percentage van 25% gecontroleerd op basis van het risicodragende gehalte van het bouwplan en anderzijds steekproefsgewijs;
- Met betrekking tot monument vindt controle en handhaving binnen de daarvoor standaard beschikbare aantal uren plaats;
- Omgevingsvergunningen voor gebruik worden gecontroleerd op basis van de prioriteringsmatrix;
- Inzake sloopvergunningen wordt gecontroleerd op een adequaat niveau in het geval er sprake is van asbest. Indien er geen asbest aanwezig is worden de toezichtactiviteiten bepaald aan de hand van gestelde prioriteiten;
- Bij de behandeling van klachten speelt het aspect rechtsgelijkheid een belangrijke prioriterende rol. Rechtsgelijkheid, weging van het algemene belang versus het particuliere belang alsmede risicoaspecten zijn bepalend voor het beantwoorden van de vraag hoeveel tijd en aandacht aan een melding/klacht wordt besteed.

Toezicht vergunningen		
Vergunning	Aantallen	Percentage te controleren
Lichte bouwvergunning	500	0
Bouwvergunning < €100.000	350	25
Bouwvergunning tussen €100.000 en €1.000.000	150	100
Bouwvergunning > €1.000.000	20	100
Monumentenvergunningen	10	50
Reclamevergunningen	100	0
Gebruiksvergunningen*	300	50
Sloopvergunningen	50	0
Asbestverwijdering	50	100

* Voor de volledigheid zijn de gebruiksvergunning hierbij opgenomen. Deze vallen onder brandveiligheid.

Capaciteit

Alles handhaven is, gelet op de formatie, een utopie. Er zijn, zoals hierboven beschreven, keuzes gemaakt ten aanzien van de prioriteiten. Voor Bouw en RO geldt dat toezicht op verleende vergunningen gaat op basis van prioriteiten. Tweederde van de meldingen of klachten ten aanzien van Bouw en RO leidt niet tot verdere actie en er wordt geen programmatisch toezicht gehouden. De capaciteit voor bouwtoezicht wordt door de medewerkers als te laag ervaren om de gewenste werkzaamheden uit te voeren en om alle klachten en meldingen in behandeling te nemen.

De VROM inspectie heeft in 2006 geconstateerd dat veel bestemmingsplannen verouderd zijn. Dit maakt slagvaardig toezicht en handhaving lastig. Het actualiseren van de bestemmingsplannen vraagt mede een capaciteitsinzet van de afdeling Toezicht. Het vergunningvrij bouwen is met invoering van de Wabo per 1 oktober 2010 verruimd. Dit leidt naar schatting tot 30% minder aanvragen voor omgevingsvergunningen bouw. Er moet echter wel toezicht worden gehouden op vergunningvrije bouwwerken. Dit betekent een verschuiving van de werklast van vergunningverlening naar toezicht.

2.2.3 Handhavingstaken brandveiligheid

Bij toezicht en handhaving in het kader van (brand)veiligheid gaat het om de volgende taken:

Wettelijk Kader	Handhavingstaak
Woningwet	Bouwvergunningen (brandveiligheidsaspecten)
Gebruiksbesluit	Gebruiksvergunningen en -meldingen
Brandbeveiligingsverordening	(Tijdelijke) Inrichtingen zoals feesttenten, kampeerterreinen

Beleid

Brandveiligheid maakt integraal onderdeel uit van de toezicht- en handhaving en valt onder de afdeling Toezicht. Deze afdeling schakelt de brandweer in wanneer hun expertise gewenst is.

Het beleid ten aanzien van hulpverlening en brandveiligheid is vastgelegd in het Meerjarenbeleidsplan hulpverlening en brandveiligheid (2010 – 2013) van november 2009. Uit dit plan komt naar voren, dat meer dan voorheen de nadruk komt te liggen op enerzijds deskundigheidsbevordering op het gebied van pro-actie/preventie (kennis en kunde m.b.t. fysieke/externe veiligheid) en het beïnvloeden van zelfredzaamheid en anderzijds meer deskundigheid op het terrein van toezicht en handhaving. Ambities zijn o.a.:

- Het vergroten van het veiligheidsbewustzijn d.m.v. een doelgroepenbenadering;
- Ontwikkelen van een prioriteringsmodel waarbij risico's de basis vormen voor keuzes en acties betreffende pro-actie/preventie en voorbereiden op repressief optreden (oefenen).

Uitvoering

De uitvoering van de brandweertaken kan als volgt worden gekenschetst:

- De brandweer heeft formeel geen toezicht- of handhavingstaken. Wel is de brandweer verantwoordelijk voor fysieke en externe veiligheid;
- Medewerkers van de brandweer hebben een toezichtbevoegdheid en een "oog en orenfunctie" voor de afdeling Toezicht. Wanneer zij tijdens hun werkzaamheden overtredingen en ongewenste situaties constateren maken ze hier melding van bij afdeling Toezicht;
- De brandweer wordt betrokken als adviseur tijdens het vergunningentraject (beoordeling bouwplannen) of tijdens toezichtsmomenten (brandveiligheid gebouwen);
- De samenwerking met de gemeente en de afdeling Toezicht verloopt redelijk goed;

- Acties en keuzes worden bepaald op basis van (cumulatief) risico.

Capaciteit

Bij de brandweer is voldoende capaciteit om de adviserende rol richting de gemeente en de samenwerking vorm te geven.

2.2.4 Handhavingstaken APV en bijzondere wetten

Bij toezicht en handhaving in het kader van APV en bijzondere wetten gaat het om de volgende taken:

Wettelijk Kader	Handhavingstaak
APV en gemeentelijke verordeningen	<ul style="list-style-type: none"> • Toezicht openbare ruimte algemeen: overlast, parkeerexcessen, rook- en stookverbod, hondenpoep, verstoring openbare orde, et cetera; • Toezicht bij evenementen en markten, controle voldoen aan voorwaarden bij vergunningen voor evenementen, markten en verkoop in het algemeen (standplaatsen, venten) • Toezicht op voldoen aan voorwaarden van diverse vergunningen op het gebied van kappen bomen, aanleg in- of uitrit, houden optocht, ophangen spandoek, afsteken van vuurwerk et cetera • Toezicht op veiligheid, bruikbaarheid en aan zien van de openbare weg • Toezicht op stankoverlast, geluidshinder, bescherming van dieren en groenvoorzieningen, plakken en kalken aanbieden gedrukte stukken • Toezicht op prostitutiebedrijven • Toezicht op collectes, vent- en standplaatsvergunningen • Het voorkomen en ongedaan maken van gekraakte panden (Huisvestigingsverordening).
Drank en horecawet en regeling	<ul style="list-style-type: none"> • Toezicht op voldoen aan vergunningvoorwaarden horeca en slijterijen en tijdelijke ontheffingen
Wet op de kansspelen	<ul style="list-style-type: none"> • Toezicht op naleving voorschriften kansspelvergunning, speelautomaten
Opiumwet	<ul style="list-style-type: none"> • Sluiting horeca-inrichtingen, bedrijfspanden en woningen bij drugshandel en -teelt.
Exploatieverordening openbare inrichtingen	<ul style="list-style-type: none"> • Toezicht op overlast door horeca.

Beleid

Voor de uitvoering van de toezicht- en handhavingstaken ten aanzien van APV en Bijzondere wetten, is overkoepelend beleid vastgesteld als onderdeel van het Veiligheidsplan 2009. In een aantal specifieke documenten is het beleid verder uitgewerkt. In dit kader zijn de volgende documenten relevant:

- Specifiek voor handhaving van de APV-bepalingen op het gebied van de openbare orde, zijn er beleidsregels vastgesteld. In deze regels worden maatregelen en afstemming tussen gemeente enerzijds en politie en justitie anderzijds, vastgelegd;
- Ten aanzien van prostitutie is een algemene werkwijze vastgelegd. De Drentse gemeenten hervatten hun toezichhoudende taak op de APV-vergunde bedrijven en gaan de controle samen met de politie uitoefenen, waarbij intergemeentelijke ondersteuning/samenwerking tot de mogelijkheden behoort. De controle van de vergunde bedrijven geschiedt eenmaal per twee maanden door een politieambtenaar samen met een toezichthouder van de gemeente;
- Er wordt door Emmen samen met de gemeenten Borger-Odoorn, Coevorden, de politie, de woningcorporaties en de beheerder van het energienet (Enexis), uitvoering gegeven aan het

'Hennepconvenant zuidoost Drenthe'. Periodiek vinden er hennepveegacties plaats en incidenteel acute acties, waarbij ook de afdeling Toezicht van Publiek in het kader van haar toezichts- en handhavingstaak ingezet wordt. Voor openbare inrichtingen is er de Exploatieverordening openbare inrichtingen. Dit omvat ook horecabedrijven die geen alcohol schenken zoals snackbars.

- Er is een uitwerking van de beleidsregels voor uitstallingen en terrassen in Emmen;
- Ten aanzien van evenementen zijn beleidsregels opgesteld maar het toezicht bij evenementen moet nog verder worden uitgewerkt;
- Beleidsregels vreugdevuren;
- De kapvergunning wordt verleend op basis van de Bomenverordening 2007;
- Beleidsregels ten aanzien van de hinder door dieren en beleidsregels ten aanzien van gevaarlijke honden.

Verder zijn er ten aanzien van het beleid voor het toezicht op APV en bijzondere wetten nog een aantal relevante kenmerken:

- Het aanpakken van verloedering is een gemeentelijk speerpunt.
- De gemeente streeft er naar om verordeningen onder te brengen in de APV en zo weinig mogelijk "losse" verordeningen te hebben;
- Er is voor lang niet alle APV bepalingen vastgelegd hoe en door wie toezicht wordt gehouden, bijvoorbeeld preventief of alleen op basis van klachten;
- Wanneer geen uitvoering aan een APV bepaling wordt gegeven dan wordt deze bepaling bij een herziening van de APV in het kader van deregulering geschrapt.

De gemeente heeft in 2008 en 2009 een inventarisatie gemaakt van de grootste ergernissen van de burgers. Op basis hiervan worden de prioriteiten bepaald voor het toezicht door de Dienst Gebied. Voor 2010 en 2011 zijn dit de volgende prioriteiten:

- Overlast hondenpoep;
- Toezicht in het stadscentrum op o.a. fietsen, overlast en 'schoon en heel';
- Zwerf en bouwafval;
- Jeugdoverlast.

De Dienst Gebied wil voor deze overtredingen een standaard uitvoeringsproces, zodat snel en effectief kan worden gehandhaafd. Op basis van onderzoek in het voorjaar van 2011 worden nieuwe prioriteiten vastgesteld.

Uitvoering

De uitvoering van de taken op het gebied van APV en Bijzondere wetten kan als volgt worden gekenschetst:

- Preventief toezicht op naleving van de betreffende bepalingen heeft geen prioriteit bij de gemeente en bij de politie;
- Er wordt geen structurele uitvoering gegeven aan deze taken vanwege een gebrek aan capaciteit en onduidelijkheid in de taakverdeling. Het is niet altijd helder wie wanneer een bepaalde actie op zich neemt;
- Door het ontbreken van toezicht ontstaat rechtsongelijkheid. Concreet voorbeeld hiervan zijn de inritten. Mensen die netjes aanvragen krijgen een afwijzing of moeten betalen voor een door de gemeente aangelegde inrit terwijl iemand die illegaal aanlegt niets hoort of verneemt;
- Enkel op ad hoc basis worden toezicht- of handhavings sancties ondernomen, bijvoorbeeld wanneer er een groot evenement wordt gehouden;

- De Dienst Publiek ziet toe op naleving van de voorschriften in de horeca vergunningen. Bij een ernstige overtreding (zoals drugsdelicten) doet de concernstaf een deel van het toezicht over en besluit de burgemeester rechtstreeks over eventuele (tijdelijke) sluiting van een inrichting;
- Een gunstige ontwikkeling is dat de bevoegdheden van de parkeercontroleurs en milieu-ambtenaren bij de Dienst Gebied langzamerhand worden verruimd, zodat van zogenaamde 'gemeente-BOA's' kan worden gesproken. Deze BOA's hebben meer bevoegdheden dan beperkt tot parkeren en milieuzaken.
- Sinds 2010 is de bestuurlijke strafbeschikking van toepassing. De gemeente heeft in dat kader een convenant gesloten met het Centraal Justitieel Incassobureau te Leeuwarden met het oog op de uitvaardiging van strafbeschikkingen op grond van art. 257a Wetboek van Strafvordering, dan wel vanaf 1 april 2010 (gefaseerd) 257b W.v.Sv. voor feitgecodeerde zaken. De door de gemeente aangewezen BOA's zijn met de uitvoering van deze taak belast.

Meldingen

Burgers kunnen bij het meldpunt van de Dienst Gebied overlast melden. Een deel van deze meldingen heeft betrekking op milieuzaken. Het meldpunt moet een melding verder uitzetten in de organisatie, zodat de melder een antwoord krijgt en een eventueel ongewenste situatie wordt opgelost. De "tracking en tracing" van een melding is op dit moment nog niet voldoende geborgd.

De BOA's houden onder andere toezicht op basis van de meldingen en kijken ter plaatse of een overtreding is begaan in kader van Wet milieubeheer, APV of Afvalstoffenverordening. In 2009 kwamen er 1730 meldingen milieu en huishoudelijk afval binnen bij het meldpunt. Op basis hiervan werden 63 processenverbaal uitgeschreven. In de eerste helft van 2010 was het aantal processenverbaal van 63 alweer bereikt. Hier uit blijkt dat burgers het meldpunt steeds beter weten te vinden.

Capaciteit

Er is niet vastgelegd hoe de beschikbare capaciteit wordt verdeeld over de verschillende toezichtstaken voor APV en bijzondere wetten.

2.3 Conclusie

Op basis van de voorgaande paragrafen kunnen de volgende algemene conclusies over het uitvoeringsniveau van de toezicht- en handhavingstaken worden getrokken:

Beleid en prioritering

Het ontbreekt aan een integraal beleidskader voor toezicht en handhaving, gebaseerd op een integrale probleemanalyse. Wel zijn er diverse beleidsuitgangspunten relevant voor toezicht en handhaving die in verschillende documenten zijn benoemd. Hierbij zijn ook uitgangspunten ten aanzien van integraal handhaven, die in processen zijn vastgelegd. Er is verder een heldere prioritering voor Milieu en voor Bouw en RO. Deze prioritering is ook doorvertaald naar uitvoering in de zin van frequenties van controle en percentage van te controleren vergunningen.

Organisatie en samenwerking

Organisatorisch is een scheiding tussen vergunningverlening en handhaving gelegd. De toezicht- en handhavingstaken zijn ondergebracht bij verschillende diensten. Deze organisatievorm is in theorie niet ideaal voor integraal handhaven en wordt door de medewerkers in de praktijk dan ook regelmatig als belemmerend ervaren voor de uitvoering en samenwerking. Een ander geconstateerd probleem is dat het mandaatbesluit niet altijd duidelijk is en verschilt per afdeling. Afstemming en samenwerking blijft dus een

aandachtspunt. Ten aanzien van nieuwe ontwikkelingen wordt samengewerkt op landelijk, provinciaal en lokaal niveau. Op lokaal niveau wordt het beleid op elkaar afgestemd en vindt indien noodzakelijk operationele afstemming plaats.

Capaciteit en uitvoering

Uit gesprekken met de betrokken medewerkers komt naar voren dat de beschikbare capaciteit niet voor alle onderdelen voldoende is om alle taken conform het gewenste kwaliteitsniveau uit te voeren. Dit komt ook naar voren uit het geraadpleegde "concept afdelingsjaarplan Toezicht 2010". Er is geen cijfermatige analyse gemaakt van de benodigde capaciteit versus de beschikbare capaciteit. Deze analyse vindt plaats in het uitvoeringsprogramma. In het op te stellen uitvoeringsprogramma wordt aangegeven hoe de beschikbare capaciteit het komende jaar wordt ingezet. Het uitvoeringsprogramma is een vertaling van de prioriteiten en maakt op basis daarvan duidelijk wat wel en wat niet wordt gedaan.

Het is niet mogelijk om in deze probleemanalyse uitspraken te doen over voldoende capaciteit of een tekort aan capaciteit. Op basis van gesprekken met betrokken medewerkers is wel inzichtelijk welke taken blijven liggen als gevolg van tijdgebrek. Voor Milieu (inrichtinggebonden) is de capaciteit alleen voldoende om zaken die prioriteit hebben op te pakken. Qua uitvoering wordt voldaan aan de kwaliteitscriteria, maar er is wel een achterstand in de registratie opgelopen. Voor het uitvoeren van de taken op het gebied van brandveiligheid (advies en meegaan bij controles) is voldoende capaciteit bij de brandweer. Voor Bouw en RO geldt dat toezicht op verleende vergunningen gaat op basis van prioriteiten. Tweederde van de meldingen of klachten ten aanzien van Bouw en RO leidt niet tot verdere actie en er wordt geen programmatisch toezicht gehouden. De taken het gebied van APV en Bijzondere wetten kunnen volgens de medewerkers kwalitatief op een onvoldoende niveau worden uitgevoerd. Structureel toezicht ten aanzien van deze taken is er niet en er wordt alleen op ad hoc basis actie ondernomen, bijvoorbeeld tijdens een evenement of een piratenfeest. Ten slotte is de beschikbare 2 fte voor de handhavers te weinig om alle handhavingsverzoeken die vanuit de verschillende diensten komen op te pakken. Op basis van het beleidsplan wordt een uitvoeringsprogramma opgesteld waarin inzichtelijk wordt gemaakt hoe de beschikbare capaciteit wordt ingezet.

Samenvattend kan worden gesteld dat vooral bij de uitvoering van de toezicht- en handhavingstaken van Milieu en meer specifiek, op het gebied van veiligheid, aan gestelde doelen en kwaliteitseisen wordt voldaan. Dit geldt ook voor de taken op het gebied van brandveiligheid. Niet alle toezicht- en handhavingstaken van Bouw en RO en van APV kunnen worden uitgevoerd en het ontbreken op deze taakgebieden aan duidelijke doelen of prioriteiten. Met een integraal beleidskader, een prioritering van taken op basis van een integrale risicomatrix en een vertaling daarvan in aanpak met bijbehorende afspraken en beschikbare middelen, kan aan deze tekortkomingen een eind worden gemaakt. Hieruit zal dan ook moeten blijken wat met de huidige capaciteit kan worden gerealiseerd. In het kader van toezicht en handhaving Wabo is voor de Wabo activiteiten een prioriteringsmatrix en beleid vastgesteld.

Wat betekent dit voor het handhavingsbeleid?

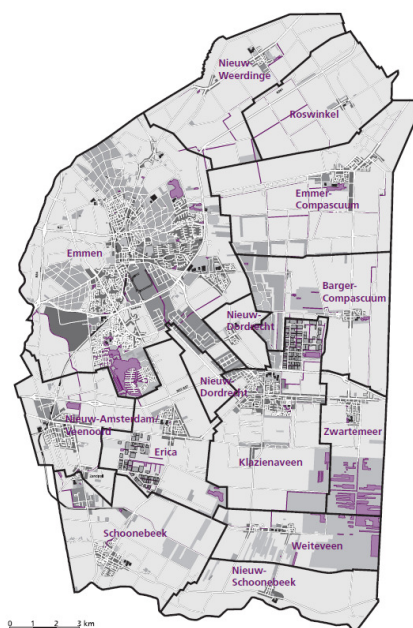
Voor het nieuwe handhavingsbeleid betekenen deze conclusies dat ambities, doelstellingen en uitgangspunten van het nieuwe beleid mede gericht zullen zijn om de gesignaleerde sterke punten te continueren en de zwakke punten te verbeteren. Er zal op deze wijze dus een directe link tussen de probleemanalyse en het nieuwe beleidsplan worden gelegd.

3 KENSCHETS GEMEENTEN EN TYPERING BEDRIJVIGHEID

3.1 Algemene kenschets

Emmen is een moderne woon- en werkgemeente. De gemeente bestaat uit de kern Emmen omringd door meerdere dorpen. Emmen wil zich profileren als een moderne stad, die in velerlei opzichten de trekker is en wil zijn van ontwikkelingen. De gemeente Emmen telt ongeveer 110.000 inwoners en heeft een oppervlakte van 35.000 hectare⁴. Op basis van inwonertal is het de grootste gemeente van Drenthe en qua oppervlakte is het de vijfde gemeente van het land. Emmen is het regionale centrum voor een woongebied van 250.000 mensen.

De totale woningvoorraad is ongeveer 45.500 woningen. De voorraad is relatief jong wanneer we dit vergelijken met landelijk gemiddelde. De gemeente heeft de grootste industrieconcentratie en het grootste areaal glastuinbouw van Noord Nederland. Emmen is belangrijk voor de werkgelegenheid en kent bijna 50.000 arbeidsplaatsen verspreid over 6.700 organisaties. De A37 en de aansluiting op het Duitse autobaanetwerk (A31) geeft goede ontwikkelingskansen voor wonen, toerisme en industrie in zuidoost Drenthe.



Emmen is een gemeente met vele, onderling verschillende, dorpen en wijken, van groot tot zeer klein. In onderstaande tabel worden de grote dorpskernen weergegeven. Er zijn ook vele kleine dorpjes en gehuchten binnen de grenzen van de gemeente. Onderstaande tabel geeft een totaaloverzicht (bron: Emmen in een notendop. www.emmen.nl):

Dorpskern	Aantal inwoners
Emmen	57.100 inwoners
Klazienaveen	12.300 inwoners
Emmer-Compascuum	8.150 inwoners
Nieuw-Amsterdam/ Veenoord	7.150 inwoners
Schoonebeek	5.000 inwoners
Erica	4.900 inwoners
Zwartemeer	3.100 inwoners
Nieuw-Dordrecht	2.100 inwoners
Barger-Compascuum	2.050 inwoners
Weiteveen	1.700 inwoners
Nieuw-Schoonebeek	1.350 inwoners

⁴ Website gemeente Emmen

Buitengebied

De gemeente heeft een stedelijke kern maar ook een groot buitengebied, 81% van de oppervlakte is buitengebied. Het landschap is sterk gevarieerd met de Drentse Hondsrug, veenkoloniën en veengebieden. Binnen de gemeentegrenzen bevindt zich het natuurgebied de Bargerveen. Dit is een uniek hoogveen gebied van meer dan 2000 hectare. Verder ligt er binnen de gemeentegrens nog eens 1100 hectare aan natuurgebied en 1700 hectare bos. De gemeentegrens meet een totale afstand van ruim 200 kilometer, waarvan ongeveer 80 kilometer ook landsgrens is. In onderstaande tabel wordt een verdeling van het grondgebied van de gemeenten weergegeven (bron: Emmen in een notendop. www.emmen.nl):

Toepassing	Oppervlak
Woongebied	9%
industrie	3%
tuinbouwgebied	3%
bos	6%
sport en recreatie	3%
water	2%
stedelijk groen	1%
overige cultuurgrond	67%

3.2 Bedrijvigheid

Emmen maakt deel uit van één van de economische kernzones en is daarom van vitaal belang voor Noord Nederland. De bedrijvigheid binnen de gemeente grenzen is zeer divers van een manszaken tot complexe internationaal opererende zware industriële bedrijven. Er zijn drie Brzo-bedrijven waarvan de gemeente voor één het bevoegd gezag is. De gemeente heeft tal van bedrijventerreinen zoals Bargermeer, A37, Waanderveld, Emmtec Industry en businesspark, businesspark Meerdijk, De Vierslagen, De tweeling en Pollux. Door het grote buitengebied zijn er ook veel agrarische bedrijven.

Bedrijfsgroep	Aantal
Landbouw, Tuinbouw en bosbouw	551
Delfstoffenwinning	18
Industrie	378
Nutsbedrijven	5
Bouwnijverheid	883
Handel en reparatie	1.780
Horeca	243
Vervoer/opslag/ communicatie	214
Financiële instellingen	120
Zakelijke dienstverlening	1.248
Openbaar bestuur en overheid	10
Onderwijs	199
Gezondheids- en welzijnszorg	373
Overige diensten	679
Totaal	6.701

Van de 6.701 bedrijven in de gemeente wordt er op ruim 3.400 toezicht gehouden.

In zuidoost Drenthe is de ambitie aanwezig om zowel op het gebied van werkgelegenheid (grote industriële bedrijven) als recreatie/toerisme groei te stimuleren. Dit betekent dat er een toename te verwachten is van (steeds complexer wordende) industriële activiteiten en het benodigde transport hiervoor en een toename van toerisme en evenementen.

Wat betekent dit voor toezicht en handhaving?

Door de vele industriële inrichtingen is toezicht en handhaving een belangrijke gemeentelijke taak. Toezicht en handhaving moet de veiligheid en milieukwaliteit borgen. Door de centrumfunctie van Emmen is er een redelijk horecabestand waar toezicht op wordt gehouden en er zijn veel evenementen waarbij het toezicht nu (nog) een incidenteel karakter heeft. Tot slot heeft Emmen een groot landelijk gebied waar problematiek speelt die kenmerkend is voor landelijke gemeenten. Dit spitst zich onder andere toe op agrarische bedrijven. Alle deze aspecten zorgen er voor dat er relatief veel capaciteit nodig is voor toezicht en handhaving en specifieke kennis op uiteenlopende terreinen.

4 TAAKGEBONDEN PROBLEMEN

In dit hoofdstuk wordt stilgestaan bij essentiële problemen die de te handhaven doelgroepen kunnen veroorzaken. Het hoofdstuk geeft een algemeen beeld van problemen die als gevolg van illegale handelingen kunnen ontstaan en waarop in principe handhavend moet worden opgetreden. In de eerste paragraaf wordt globaal aangegeven welke problemen in de drie te onderscheiden deelgebieden met name kunnen voorkomen, waarna in de volgende paragraaf een nadere uitwerking per taakveld wordt gegeven. Op het daadwerkelijke naleefgedrag in Emmen wordt in het volgende hoofdstuk ingegaan.

4.1 Problemen per deelgebied

	Bedrijventerreinen	Kernen	Buitengebied
Belangrijkste activiteiten:	Industrieel en lichtere bedrijvigheid. Verder afhankelijk van bestemming.	Voornamelijk wonen, horeca en kleinschalige bedrijfsactiviteiten zoals detailhandel. Daarnaast een aantal grotere bedrijven.	Agrarisch, natuur en recreatie
Belangrijkste taakgebonden milieuproblemen hebben betrekking op:	Veiligheid, bodem, lucht, afval en geluid	Veiligheid, bouwen, gebruik, hinder in de openbare ruimte	Bodem, water, geur en geluid.

4.2 Problemen per taakveld

Milieu	
Aspect	Problematiek
Bodem	<ul style="list-style-type: none"> • Ontbreken van voorgeschreven bodembeschermende voorzieningen • Niet voldoen aan onderzoeksverplichtingen • Illegale sanering en of illegale handelingen op of in de bodem
Lucht	<ul style="list-style-type: none"> • Overschrijding van emissienormen • Ontbreken van en/of toereikende voorzieningen • Illegale verbranding
Water	<ul style="list-style-type: none"> • Illegaal lozen van afvalwater • Overschrijding van de lozingsnormen • Ontbreken van en/of ontoereikende voorzieningen
Afval	<ul style="list-style-type: none"> • Illegale opslag, bewerking of verwerking van afvalstoffen • Illegaal storten en of verbranden van afvalstoffen • Illegale afgifte van afvalstoffen • Ontbreken van en/of ontoereikende voorzieningen bij opslag • Ontbreken van registratie van afgevoerde afvalstoffen
Hinder	<ul style="list-style-type: none"> • Aantoonbare stank-, stof- en geluidhinder ten gevolge van normoverschrijding, ontoereikende of ontbrekende voorzieningen
Gezondheid	<ul style="list-style-type: none"> • Emissie van gevaarlijke en giftige stoffen • Verwerken, bewerken en toepassen van verboden stoffen en materialen waarin

	deze stoffen zijn verwerkt
Veiligheid	<ul style="list-style-type: none"> • Verkeerd gebruik/opslaan gevaarlijke stoffen • Ontoereikende voorzieningen t.b.v. veiligheid • Verkeerd opslaan/gebruik vuurwerk

Ruimtelijke ordening en bouwen	
Aspect	Problematiek
Bouwen	<ul style="list-style-type: none"> • Illegaal bouwen of plaatsen van bouwwerken • Illegaal slopen • Illegaal verbouwen • Zonder of in afwijking van de vergunningvoorschriften bouwen • Zonder vergunning uitvoeren en/of aanbrengen van werken anders dan bouwwerken waarvoor een ontheffing dan wel een vergunning is vereist
Gebruik	<ul style="list-style-type: none"> • Permanente bewoning van recreatiewoningen • Gebruik in strijd met bestemming (oa. bedrijfsgebruik en kamerverhuur) • Overtreding van normen voor bebouwingsoppervlakte en/of bouwhoogte • Afwijken van de soort te bouwen bouwwerken • Het bewonen van een bouwwerk dat niet geschikt is voor bewoning • Illegale bebouwing • Aanleggen van werken zonder vergunning
Gebruik en veiligheid (Brandveiligheid)	<ul style="list-style-type: none"> • Afwijking van Gebruiksvoorschriften • Zonder of in afwijking van Gebruiksvergunning of Gebruiksmelding gebruik van een gebouw of inrichting • Afwijkingen van bouwvergunning wat betreft brandveiligheidsaspecten • Brand en explosiegevaar • Ontbreken van overige veiligheidsvoorschriften en/of niet toereikende voorzieningen • Niet voldoen aan keurings- en onderzoeksverplichtingen aan installaties/brandveiligheidsvoorzieningen • Niet voldoen aan registratieverplichtingen voor opslag gevaarlijke stoffen en/of goederen, onderhoud brandveiligheidsvoorzieningen etc.

APV, bijzondere wetten en gemeentelijke verordeningen	
Aspect	Problematiek
Openbare ruimte	<ul style="list-style-type: none"> • Overlast vanwege afval, geluid of stank • Hinder door dieren • Gebruik van openbare weg niet overeenkomstig de aangewezen functie • Tijdelijk kamperen waar niet toegestaan • Parkeerexcessen • Overhangende takken en struiken • Hondenpoep • Overlast evenementen (openbare orde, geluid etc.) • Illegaal gebruik gemeentegrond • Vernielingen gemeente groen en grijs
Bijzondere wetten	<ul style="list-style-type: none"> • Afwijkingen van voorschriften exploitatie- en horecaverunningen • Overlast vanwege drugshandel en -teelt

5 OVERTREDINGEN: EFFECTEN, NALEEFGEDRAG EN RISICO'S

In dit hoofdstuk worden de gevolgen van potentiële overtredingen, de kansen op overtreding (het naleefgedrag) en de risico's die de gemeente loopt bij onvoldoende toezicht en handhaving beschreven. De risico's zijn getalsmatig weergegeven in een risicomatrix die te vinden is in bijlage 1.

5.1 Gevolgen van (potentiële) overtredingen

Het is belangrijk te inventariseren welke effecten (potentiële) overtredingen veroorzaken en wat er gebeurt indien de gemeente geen toezicht houdt en niet handhaaft, aangezien dat het motief van de gemeente dient te zijn om te handhaven.

Als er niet gehandhaafd zou worden, zouden de onderstaande overtredingen en effecten in algemene zin in de gemeente Emmen kunnen optreden:

- De preventieve werking van de toezicht en handhaving zal verloren gaan;
- Na-aangedrag: slecht voorbeeld doet slecht volgen;
- Rechtsongelijkheid tussen burgers die zich wel aan de wet- en regelgeving houden en burgers die de wet- en regelgeving niet nakomen;
- Ongeloofwaardigheid van de overheid als de opgestelde regels niet gehandhaafd worden;
- Achterstand op wetgeving, andere gemeenten, etc.

Milieu

Specifieke voorbeelden van effecten die zullen optreden wanneer er overtredingen worden begaan op het gebied van milieuwetgeving zijn:

- Negatieve effecten op fysieke veiligheid, met name voor wat betreft risico's door foutieve opslag van gevaarlijke stoffen of vuurwerk, zoals bij bedrijven met gasflessen, benzinestations en BRZO-bedrijven;
- Negatieve effecten op bodem- en/of waterkwaliteit en daarmee op milieu en leefomgeving door bijvoorbeeld foutieve opslag van gevaarlijke stoffen of verkeerde toepassing daarvan. Bijvoorbeeld, bij spuitbedrijven, verzinkerijen, scheepswerven, enzovoort. Vanwege mogelijke saneringskosten zijn er ook negatieve effecten op financieel-economisch gebied voor de gemeente;
- Overlast in de openbare ruimte vanwege geluidhinder of geurhinder, bijvoorbeeld door evenementen. Dit heeft tevens een negatief effect op de leefomgeving, volksgezondheid en imago van de gemeente;
- Overlast in de openbare ruimte vanwege illegaal gestort afval of het verbranden van afval. Dit heeft tevens een negatief effect op de leefomgeving, volksgezondheid en imago van de gemeente.

Ruimtelijke ordening en bouwen

Specifieke voorbeelden van effecten die zullen optreden wanneer er overtredingen worden begaan op het gebied van ruimtelijke ordening en bouwen zijn:

- Negatieve effecten vanwege illegaal of in afwijking van de vergunning bouwen op de veiligheid van met name constructies van gebouwen, die daarmee ook een negatief effect op de volksgezondheid kunnen hebben;

- Negatieve effecten vanwege het uitoefenen van bedrijfsactiviteiten daar waar niet toegestaan op volksgezondheid en milieu;
- Negatieve effecten vanwege op verkeerde wijze of illegaal slopen (al dan niet met asbest) op veiligheid, volksgezondheid en milieu. Dit heeft tevens een negatief effect op het imago van de gemeente;
- Toename in illegaal gebruik van gemeentegrond, het illegaal aanleggen van in- en uitritten, permanente bewoning van recreatiewoningen. Dit heeft een negatief effect op de leefomgeving en het imago van de gemeente (een imago van 'alles mag').

Brandveiligheid

Specifieke voorbeelden van effecten die zullen optreden wanneer er overtredingen worden begaan op het gebied van brandveiligheid zijn:

- Negatieve effecten op de fysieke veiligheid waardoor een grotere kans op gewonden en slachtoffers bij een calamiteit;
- Negatieve effecten (gewonden of slachtoffers) voor de repressieve dienst bij een calamiteit als gevolg van ontbreken van juiste en/of volledige gegevens van een gebouw en/of proces. Deze gegevens worden door de brandweer op een bereikbaarheidskaart vastgelegd en jaarlijks tijdens de periodieke controle gecheckt op juistheid en volledigheid;
- (Tijdelijke) negatieve effecten op bodem, water en luchtkwaliteit als gevolg van verontreinigd bluswater en asbest-, rook- en roetdeeltjes in de lucht door een calamiteit;
- In de oudere, met name dichtbebouwde gebieden is de kans groter dat ten gevolge van een calamiteit in een gebouw omliggende gebouwen daarbij betrokken raken;
- Toename van illegaal gebruik van gebouwen voor kamerverhuur. Dit heeft mede vaak een negatief effect op het welzijn van de leefomgeving door de overlast die daar door kan ontstaan en op het imago van de gemeente;
- Toename van onveilige situaties in woongebouwen door de komst van diverse hulpmiddelen, zoals rolstoelen/ en skoot-mobielen, waardoor diverse problemen ontstaan, zoals belemmeren vluchtweg en/of veroorzaken branduitbreiding/rookontwikkeling.

APV, bijzondere wetten en gemeentelijke verordeningen

Specifieke voorbeelden van effecten die zullen optreden wanneer er overtredingen worden begaan op het gebied van de overige toezicht- en handhavingstaken zijn:

- Negatieve effecten op de leefomgeving door een toename van zwerfafval en hondenpoep of een toename in overlast vanwege bijvoorbeeld evenementen (geluid). Met name overlast door hondenpoep heeft ook een sterk effect op het imago van de gemeente;
- Negatieve effecten op leefomgeving en veiligheid door rommel, verpauperde panden, verkeerd parkeren, kraken, drugsoverlast, drankmisbruik en overlast enzovoort;
- Negatieve effecten op aanwezige natuur- en archeologische waarden wanneer bijvoorbeeld illegaal grond wordt verzet of illegaal (in)directe lozingen.
- Negatieve effecten op de veiligheid van bezoekers wanneer voorschriften voor de evenementenvergunning niet worden nageleefd.

5.2 Naleefgedrag: kansen op overtredingen

Het naleefgedrag wordt ook wel gedefinieerd als gedragrisico: bij welke bedrijven, doelgroepen, branches gebieden of thema's bestaat een grote kans op overtredingen van de regels. Het meten van naleefgedrag kan op basis van (gegronde) klachten en vastgestelde overtredingen (noodzaak hercontroles en dwangmaatregelen). Dit zijn overigens ook de parameters waarmee de effectiviteit van handhaving

gemeten kan worden. Inzicht in wat de potentiële overtreding veroorzaakt kan ertoe bijdragen dat de handhavinginspanningen gericht (en dus effectiever en efficiënter) kunnen worden ingezet.

Milieu

Het naleefgedrag is de afgelopen vijf jaar is verbeterd. Bij 30% is nu nog hercontrole nodig waar dit een aantal jaren geleden nog 50% was. Dit komt door goed programmatisch toezicht en is mede te danken aan de toezichhouders die nut en noodzaak weten over te brengen en inrichtingen informeren en adviseren. Verder valt op dat het aantal overtreding op het gebied van geluid en gevaarlijke stoffen hoog is. Daarnaast is gestart met het invoeren van slimmer toezicht (administratieve controles) waardoor administratieve last voor ondernemers afneemt.

Bouw en Ruimtelijke ordening

Het naleefgedrag voor bouw is niet volledig inzichtelijk omdat niet op alle vergunning toezicht wordt gehouden. Een algemeen beeld is dat er een aantal structurele overtreders zijn en er veel illegaal gebruik is. Aandachtspunten zijn o.a. kleine bouwprojecten, verpauperde panden en asbestverwijdering.

Brandveiligheid

Het naleefgedrag van voorschriften uit de gebruiksvergunningen is redelijk goed in Emmen. Het ontbreken van een gebruiksvergunning of strijdigheid met voorschriften is incidenteel en komt niet op grote schaal voor. Een probleem ten aanzien van brandveiligheid is het overschrijden van het maximale aantal personen in een inrichting. Regels ten aanzien van het maximale aantal personen worden relatief slecht nageleefd en er is nauwelijks toezicht.

APV, Bijzondere wetten en gemeentelijke verordeningen

Dienst gebied heeft inzichtelijk wat ten aanzien van haar toezichtstaken veel voorkomende overtredingen zijn en de grootste ergernissen van de burgers. Navraag leert dat veel voorkomende (kleine) overtredingen zijn:

- Overhangende struiken en taken;
- Illegaal aangelegde inritten;
- Storten van vuil, takken en grond in het openbaar gebied;
- Onbereikbaar gemaakte schakelkasten en rioleringsputten;
- Vernieling van gemeente groen en grijs door burgers (BV kap gemeenteboom).

Dankzij de pilot Evenementen en Brandveiligheid die in augustus 2010 van start is gegaan, is het naleefgedrag voor evenementen inzichtelijk. De conclusie is dat er ten aanzien van het naleefgedrag bij evenementen nog het nodige te verbeteren is. Geconstateerde strijdigheden hadden te maken met veiligheid, gezondheid, hinder en milieu.

5.3 Risico's

Het is wenselijk om de risico's in beeld te brengen die de gemeente loopt indien er geen toezicht of handhaving zou plaatsvinden. Hierdoor kunnen handhavingstaken met een hoog risico op slecht naleefgedrag en/of een groot nadelig effect bij overtredingen in beeld worden gebracht.

Om die risico's in te kunnen schatten, is een risicoanalyse gemaakt op basis van het ontwikkelde beleidsinstrument op provinciaal niveau. Het risico bestaat uit de kans op overtreding van de gestelde gedragsregels zonder handhaving maal de mogelijke negatieve effecten. Hoe groter de mogelijke consequenties van overtreding en hoe hoger de kans op overtreding, hoe groter het risico.

Per beleidsveld is aangegeven op welk terrein en in welke mate de kans op niet naleving aanwezig is. Het belang van de gedragsvoorschriften is gemeten aan de hand van de volgende belangen die een gedragsvoorschrift kan beschermen:

Belang	Beoordeling
<ul style="list-style-type: none"> Fysieke veiligheid 	<ul style="list-style-type: none"> Kans op gewonden of slachtoffers
<ul style="list-style-type: none"> Leefomgeving 	<ul style="list-style-type: none"> Kans op aantasting omgeving
<ul style="list-style-type: none"> Financiële/economische gevolgen voor de gemeente 	<ul style="list-style-type: none"> Kans op financieel opdraaien voor de overtreding
<ul style="list-style-type: none"> Natuurwaarden 	<ul style="list-style-type: none"> Kans op schade
<ul style="list-style-type: none"> Volksgezondheid 	<ul style="list-style-type: none"> Kans op gezondheidsklachten of ziekte
<ul style="list-style-type: none"> Bestuurlijk imago van de gemeente 	<ul style="list-style-type: none"> Kans op indirect verantwoordelijk te worden gehouden voor de overtreding

De negatieve effecten van een overtreding en de kans op overtreding worden gewaardeerd. Het gemiddeld effect wordt vervolgens vermenigvuldigd met de kans op een overtreding indien er niet of onvoldoende zou worden gehandhaafd (omgedraaid: de kans op spontane naleving van regels). Het aldus verkregen risicogetal biedt een basis voor de prioritering van de gemeentelijke handhavingstaken. De gedetailleerd ingevulde risicoanalyse van de gemeentelijke handhavingstaken is in [bijlage 1](#) toegevoegd.

Wat betekent dit voor het handhavingsbeleid?

Handhaving heeft als primair doel de kwaliteit, veiligheid en leefbaarheid van de bebouwde en onbebouwde ruimte te beschermen. Omdat het niet mogelijk is om alle wet- en regelgeving met betrekking tot de fysieke leefomgeving even adequaat en effectief te handhaven, is het noodzakelijk om prioriteiten te stellen. Mede op basis van inzichten in risico's en naleefgedrag worden de prioriteiten voor Emmen in het nieuwe beleidsplan bepaald.

6 COLOFON

Opdrachtgever	: Gemeente Emmen
Project	: Probleemanalyse toezicht en handhaving gemeente Emmen
Dossier	: C8355.01.001
Omvang rapport	: 26 pagina's
Auteur	: Daan Smit
Bijdrage	: Jeroen Smit
Interne controle	: Jeroen Smit
Projectleider	: Jeroen Smit
Projectmanager	: Jeroen Smit
Datum	: 31 januari 2011
Naam/Paraaf	:

DHV B.V.

Griffeweg 97/6

9723 DV Groningen

Postbus 685

9700 AR Groningen

T (050) 369 53 00

F (050) 318 32 11

E [groningen@dhv.com](mailto: groningen@dhv.com)

www.dhv.com

BIJLAGE 1 De Risicomatrix

Prioriteitenmatrix Handhavingbeleid omgevingsrecht gemeente Emmen 2010-2012					
Handhavingstaak/activiteit	Wettelijk kader	Status	Capaciteit per hand		
			Wettelijk kader	Prioriteit	Capaciteit per hand
Vergunningsgericht Toezicht (de uitvoeringsfase)					
Bouwen en wonen					
Bouwen zonder of in afwijking vergunning (Utiliteitsbouw)					
Centrum	Woningwet	hoog	laag	hoog	***
Buitengebied en wijken en dorpen	Woningwet	hoog	laag	hoog	***
Industriegebied	Woningwet	laag	laag	laag	***
Bouwen zonder of in afwijking vergunning (Woningbouw)					
Aan-, uit- en bijgebouw	Woningwet	laag	hoog	middel	***
Dakkapel/schuttingen	Woningwet	laag	hoog	middel	*
Constructieve interne verbouwing	Woningwet	laag	hoog	middel	**
Controle Bouwbesluit tav constructieve- (brand)veiligheid /geen gebouwen					
Woningen, utiliteitsbouw, woongebouwen, appartementen, kamerv erhuur	Woningwet	laag	laag	laag	***
Tijdelijke bouw (instandhouding/termijn)	Woningwet	laag	laag	laag	**
Controle Bouwbesluit overig (gezondheid, energie, bruikbaarheid)	Woningwet	laag	laag	laag	**
Overige activiteiten					
Wijziging monument	Monumentenwet/Woningwet	laag	laag	laag	**
aanleggen	Wet Ruimtelijke ordening	laag	hoog	middel	*
asbestverwijdering (zonder of in afwijking sloopvergunning)	Woningwet	hoog	hoog	hoog	***
Objectgericht Toezicht (de gebruiksfase)					
Brandveiligheid					
ontbreken gebruiksvergunning/melding op grond van gebruiksbesluit	Woningwet	laag	laag	laag	**
Strijdigheid voorschriften Gebruiksvergunningplicht	Woningwet	hoog	laag	hoog	***
Strijdigheid voorschriften Meldingsplichtige bouwwerken	Woningwet	laag	laag	laag	***
overschrijden maximaal aantal personen	Woningwet	laag	hoog	middel	**
Slopen zonder of in strijd met vergunning					
Centrum	Woningwet	laag	laag	laag	**
Buitengebied	Woningwet	laag	hoog	middel	**
Industriegebied / wijken en dorpen	Woningwet	laag	hoog	middel	**
Bestaande bouw: niet voldoen aan welstand					
Centrum	Woningwet	laag	hoog	middel	*
Buitengebied	Woningwet	laag	hoog	middel	*
Industriegebied /wijken en dorpen	Woningwet	laag	hoog	middel	*
Bestaande bouw woningen: niet voldoen aan Bouwbesluit					
Centrum/buitengebied	Woningwet	laag	hoog	middel	**
Industriegebied / wijken en dorpen	Woningwet	laag	hoog	middel	**
Ligplaats innemen zonder vergunning	Woningwet	laag	hoog	middel	*
Bestaande bouw niet-woningen: niet voldoen aan Bouwbesluit					
Onderwijs / bijeenkomst / logies					
Basis- en voortgezet onderwijs	Woningwet	hoog	laag	hoog	**
Restaurant, café en bioscoop kinderdagverblijf	Woningwet	laag	laag	laag	**
Overig, sportgebouw, kerk	Woningwet	laag	laag	laag	**
Hotel, pension	Woningwet	hoog	laag	hoog	**
Industrie					
Industrie I	Woningwet	laag	laag	laag	**
Industrie II	Woningwet	laag	laag	laag	**
Industrie III	Woningwet	hoog	laag	hoog	**
Gezondheid / kantoor en overig					
Klinisch (bedgebonden) en niet klinisch	Woningwet	hoog	laag	hoog	**
kantoor tot 50 personen c.q. Ag < 1000 m2	Woningwet	hoog	hoog	hoog	**
kantoor 50 > dan 200 personen c.q. Ag > 1000 m2	Woningwet	hoog	hoog	hoog	**
Parkeergarage	Woningwet	hoog	hoog	hoog	*
Station plus petrons	Woningwet	laag	hoog	middel	*
Hinder bij gebruik pand (heien, trillingen, stof, geluid)	Woningwet	laag	hoog	middel	*
Realisatie reclame in afwijking vergunning					
Centrum	Woningwet	laag	hoog	middel	*
Overig	Woningwet	laag	hoog	middel	*
Milieu, strijd met regels en voorschriften					
Omvangrijke overtredingen met gevaarlijke afvalstoffen	Wet Milieubeheer	hoog	laag	hoog	***
Omvangrijke overtredingen met gevaarlijke stoffen	Wet Milieubeheer	hoog	laag	hoog	***
Omvangrijke overtredingen geluidsvoorschriften	Wet Milieubeheer / Wet geluidhinder	hoog	laag	hoog	***
Omvangrijke overtredingen bodemvoorschriften	Wet Milieubeheer / Wet Bodembescherming	hoog	laag	hoog	***
Omvangrijke overtredingen luchtvoorschriften	Wet Milieubeheer / Wet Luchtverontreiniging	hoog	laag	hoog	***
Omvangrijke overtredingen watervoorschriften	Wet Milieubeheer / Waterwet	hoog	laag	hoog	**
Overtredingen met gevaarlijke afvalstoffen	Wet Milieubeheer	hoog	laag	hoog	**
Overtredingen met gevaarlijke stoffen	Wet Milieubeheer	hoog	laag	hoog	**
Overtredingen geluidsvoorschriften	Wet Milieubeheer	laag	laag	laag	*
Overtredingen bodemvoorschriften	Wet Milieubeheer /Besluit Bodemkwaliteit	laag	hoog	hoog	***
Overtredingen lucht-/stank-/watervoorschriften	Wet Milieubeheer	hoog	laag	hoog	**
Overtredingen milieuvergunningen voorschriften	Wet Milieubeheer	hoog	laag	hoog	**
Overtredingen Amvb's (art 8.40 en 8.19)	Wet Milieubeheer	laag	laag	laag	*
Overtredingen voorschriften niet meldingsplicht inrichtingen Amvb's (art 8.40)	Wet Milieubeheer	laag	hoog	laag	*

Evenementen					
(brand)v eiligheid grote evenementen	Gemeentewet/APV/Woningwet	hoog	hoog	hoog	***
(brand)v eiligheid middel evenementen	Gemeentewet/APV/Woningwet	hoog	hoog	hoog	***
(brand)v eiligheid kleine evenementen(buur/straatfeesten)	Gemeentewet/APV/Woningwet	laag	hoog	middel	**
Gebiedsgericht toezicht					
Bouwen en wonen					
strijd met bestemmingsplan Centrum	Wet Ruimtelijke Ordening	hoog	laag	hoog	***
strijd met bestemmingsplan Buitengebied / Industriegebied / wijken en dorpen	Wet Ruimtelijke Ordening	laag	laag	laag	**
strijd met verkeers-/groen-/bestemmingen en aanleggen	Wet Ruimtelijke Ordening	laag	laag	laag	*
staat van bestaande gebouwen en bouwwerken / welstand	Woningwet	laag	hoog	middel	*
illegaal aan-/uit-/bigebouw,dakkapel, gevelwijziging	Woningwet	laag	laag	laag	*
illegale appartementen, woringsplitsing en kamerbewoning	Woningwet	laag	laag	laag	*
overbevolking woningen	Woningwet	laag	hoog	middel	*
illegale wijziging monument (archeologisch)	Monumentenwet/Woningwet	laag	laag	laag	*
illegale bouwwerken geen gebouw zijnde (airco's, schotels, reclame)	Woningwet	laag	hoog	middel	*
Beheer openbare ruimte					
Horeca/Wet op de Kansspelen/Exploitatievergunning	Drank en Horecawet/Gemeentewet/APV	hoog	hoog	hoog	**
plaatsen objecten langs of op de openbare weg (Bel.regel terrassen enz.)	Gemeentewet/APV	laag	hoog	hoog	***
evenementenreclame, zoals driehoeks borden e.d.	Gemeentewet/APV	laag	hoog	hoog	***
illegaal gebruik openbaar gemeentegrond	Gemeentewet/APV	laag	hoog	middel	**
straat artiesten / hondenpoep /uitstalling	Gemeentewet/APV	laag	laag	laag	*
illegale reclame, graffiti en beplakken	Bouwen/Gemeentewet/APV	laag	hoog	hoog	***
flyeren/verspreiden folders	Gemeentewet/APV	laag	hoog	hoog	***
vaste standplaatsen	Gemeentewet/APV	laag	hoog	middel	**
tijdelijke standplaatsen	Gemeentewet/APV	hoog	hoog	hoog	**
aanhanger/caravan langer dan 3 dagen op openbare weg	Gemeentewet/APV	laag	hoog	hoog	***
evenementen openbaar gebied (groot)	Gemeentewet/APV	hoog	hoog	hoog	**
evenementen openbaar gebied (middel)	Gemeentewet/APV	hoog	hoog	hoog	**
evenementen openbaar gebied (meldingsplichtig)	Gemeentewet/APV	laag	laag	middel	**
zonder vergunning kappen	Gemeentewet/APV	hoog	laag	hoog	*
zonder vergunning ultrit realiseren	Gemeentewet/APV	laag	laag	laag	*

BIJLAGE 2 **Bevoegdheden burgemeester**

Er zijn twee typen openbare orde en veiligheidsbevoegdheden.

- A. Algemene bevoegdheden en noodbevoegdheden op basis van de Gemeentewet
- de lichte bevelsbevoegdheid om bevelen te geven die noodzakelijk zijn om de openbare orde te handhaven (art. 172);
 - het opleggen van een gebiedsontzegging bij herhaaldelijke verstoring van de openbare orde (art. 172a: de wettelijke maatregel ter bestrijding van voetbalvandalisme en ernstige overlast);
 - toezicht op openbare samenkomsten en vermakelijkheden en op de voor het publiek openstaande gebouwen en erven, omvattende het toezicht op naleving en het geven van bevelen die nodig zijn met het oog op de bescherming van de veiligheid en de gezondheid, bijv. het sluiten van woningen of lokalen en erven in verband met drugsoverlast, voortdurende burenruzies of in geval van ernstige buurtoverlast (art. 174a);
 - het geven van noodbevelen als sprake is van oproer, wanordelijkheden, rampen of zware ongevallen (art. 175);
 - het uitvaardigen van een noodverordening in buitengewone omstandigheden (art. 176).
- B. Specifieke bevoegdheden op basis van specifieke wetten, zoals
1. Algemene Plaatselijke Verordening
 - het uitvaardigen van een samenscholingsverbod op openbare plaatsen in het belang van de openbare veiligheid of ter voorkoming van wanordelijkheden (art. 2:1);
 - het opleggen van een verblijfsontzegging in gevallen waarin sprake is van ordeverstoring gedragingen of ernstige vrees voor verstoring van de openbare orde (art. 2:2);
 - het opleggen van een bestuurlijke ophouding (art. 2:6);
 - het toepassen van cameratoezicht op door de raad aangewezen openbare plaatsen in het belang van de handhaving van de openbare orde (art. 2:7);
 - toezicht en handhaving met betrekking tot evenementen (art. 2:18);
 - toezicht en handhaving met betrekking tot betaald voetbalwedstrijden (art. 2:19);
 - het vaststellen van tijdelijke sluitingsuren of het tijdelijk sluiten van openbare inrichtingen in het belang van de openbare orde, veiligheid, zedelijkheid en/of gezondheid, of in geval van bijzondere omstandigheden (2:24);
 - het aanwijzen van gebieden waar een samenscholingsverbod geldt in verband met drugsoverlast (2:38);
 - het tijdelijk sluiten van een verkoopinrichting in een wegens drugsoverlast aangewezen gebied (2:39);
 - toezicht en handhaving met betrekking tot prostitutie en escortbedrijven (art. 2:44);
 - toezicht en handhaving met betrekking tot venten (art. 4:2).
 2. Wet openbare manifestaties
 - het verbieden van een manifestatie ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden (art. 5).
 3. Opiumwet
 - het sluiten van drugspanden (art. 13b).
 4. Wetboek van Strafrecht
 - Per 1 oktober 2010 is kraken wettelijk verboden en mogen gekraakte panden dus worden ontruimd (art. 138a Sr).
 - Over het te voeren handhavingsbeleid worden door de burgemeester met het Openbaar Ministerie en de politie afspraken gemaakt in het lokale driehoeksoverleg.
 5. Wet tijdelijk huisverbod
 - het opleggen van een tijdelijk huisverbod (art. 2).
 6. Wet Bijzondere opnemingen in Psychiatrische Ziekenhuizen (Bopz)

- het afgeven van een last tot inbewaringstelling van personen bij acuut dreigend gevaar voor of door een patiënt en de procedure voor een rechterlijke machtiging niet kan worden afgewacht (art. 20).

7. Wet veiligheidsregio's

In het kader van de rampen- en crisesbestrijding zijn aan de brugemeester een aantal taken en bevoegdheden toegekend:

- de burgemeester heeft het gezag bij brand en bij ongevallen (art. 4);
- de burgemeester heeft het opperbevel in geval van rampen (art. 5);
- de burgemeester kan de leiding van ambulancevervoer aanwijzingen geven ten behoeve van de openbare orde (art. 6);
- de burgemeester is belast met de informatievoorziening tijdens de ramp of crisis naar de bevolking en hulpverleners (art.7).

BIJLAGE 3 Betrokken medewerkers en geraadpleegde documenten

Om te borgen dat deze probleemanalyse een zo goed mogelijk beeld geeft van de handhaving in Emmen, hebben vele medewerkers van de gemeente Emmen input geleverd voor de analyse en/of de risicomatrix. Daarnaast zijn (beleids)documenten geraadpleegd. Hier volgt een overzicht van de medewerkers die betrokken zijn geweest bij het tot stand komen van de probleemanalyse en een overzicht van de documenten die zijn gebruikt.

Betrokken medewerkers

Henk Guttink
Hans van Dijk
Robert Kleine
Linda van der Heide
Kees Lueks
Manny Middendorp-Kroeze
Gert-Jan Wilms
Helgo Imming
Johan de Haan
Ben Jonker
Albert Jager

Geraadpleegde documenten

Milieu Agenda 2009 – 2012, versie 22 september 2009
Milieuverslag 2008 gemeente Emmen
Milieuprogramma 2009 gemeente Emmen
Milieuprogramma 2010 gemeente Emmen
Concept afdelingsjaarplan Toezicht 2010
Toezicht en handhavingsbeleid omgevingsrecht (Wabo), maart 2010
Jaarplan afdeling Toezicht 2006
Handhaving Bouwregelgeving 2006
Toelichting handhavingsbeleid Bouwregelgeving
Uitwerking beleidsregels uitstallingen en terrassen
Onderzoek naar beheersmaatregelen voor evenementen in de gemeente Emmen
Nota toezicht en handhaving
Meerjarenbeleidsplan hulpverlening en brandveiligheid 2010-2013
Beleidsregel evenementenbeheer
Memo ontwikkeling integraal toezicht dienst gebied
Veiligheidsplan 2009
APV Emmen 2010
Toezicht evenementen 22-10-2010

BIJLAGE 4 Verslag bestuurlijke bijeenkomst input handhavingsbeleidsplan

VERSLAG

Vergadering : Handhaving
Datum vergadering : 1 december 2010
Plaats : Emmen
Opdrachtgever : Gemeente Emmen
Project : Handhavingsbeleid
Dossier : C8355-01-001
Onderwerp : Input voor handhavingsbeleidsplan

Ons kenmerk : GO-GR20100043
Datum : 2 december 2010

Aanwezig : dhr. Sleekink, mevr. Houwing, dhr. Dis, dhr. Van de Velde, mevr. Van de Hart, dhr. Wilkes, dhr. Van Dijk en dhr. Van Strate.

DHV B.V.: Jeroen Smit en Daan Smit

Belangrijkste conclusies probleemanalyse:

- Integraal beleidskader ontbreekt, sectoraal wel prioriteiten;
- Scheiding vergunningverlening en handhaving doorgevoerd;
- Taken verdeeld over verschillende diensten werkt in praktijk in principe niet belemmerend, echter niet 'Wabo-proof';
- Taken op het gebied van Milieu en Veiligheid worden goed uitgevoerd;
- Uitvoeringsprogramma's laten zien dat niet alle prioriteiten kunnen worden opgepakt zoals van tevoren vastgelegd. Capaciteitstekort? Wel volgens de medewerkers. Met name bij:
- Bouwen en Ruimtelijke Ordening: geen programmatisch toezicht en veel meldingen blijven liggen;
- APV en Bijzondere wetten: geen structurele controles, maar ad hoc;
- Juridische handhavings capaciteit lijkt erg weinig: veel zaken blijven liggen.

Opmerkingen:

- Als de handhavingscapaciteit weinig is geef dat dan duidelijk aan en geef ook aan waaruit dat blijkt;
- Er is inmiddels een nieuw mandaatbesluit;
- Integraal toezicht wordt gefaciliteerd met het programma Dazit. Per 1 februari 2011 is de applicatiestool voor toezicht en handhaving gereed;
- Sociale zaken en onderwijs doen ook aan handhaving. Op bepaalde vlakken kun je samenwerken, daarover zijn nu al contacten tussen de verschillende diensten;
- Met waterschappen en provincie zijn afspraken gemaakt over integraal handhaven. Bij rijksdiensten is dit lastiger.

Wat is uw beeld van toezicht en handhaving in Emmen?

- Hoe gaat het volgens u op dit moment?
- Wat valt u op?

Opmerkingen:

- De gemeente Emmen is vrij mild naar haar inwoners;
- Handhaving was geen politiek item;
- Duidelijkheid ten aanzien van handhaving van regels ontbreekt;
- Bovenstaande punten lijden tot slecht naleefgedrag;
- Het overgrote deel van de burgers houdt zich gewoon aan de regels, daarom moet je optreden om rechtsongelijkheid te voorkomen;
- Bestemmingsplanregels worden wel opgesteld maar er wordt vaak niet op gehandhaafd;
- Het naleefgedrag bij bedrijven is niet inzichtelijk bij de aanwezigen "ik hoor nooit wat";
- Door samenwerking op bedrijventerreinen en aandacht voor MVO zijn vele bedrijven ook gericht op naleving. Verloedering leidt tot waardedaling voor bedrijven;
- Er is waarschijnlijk wel een verschil tussen bedrijven op bedrijventerreinen en bedrijven in de periferie;
- In bepaalde situaties is lange tijd niet gehandhaafd om dan toch nog op te treden is juridisch wel mogelijk maar in sommige gevallen niet wenselijk;
- BOA's zijn zichtbaar en hebben ook een preventieve functie.

Wat vindt u belangrijk voor het beleidsplan?

- Welke vorm? Strategisch of richting een uitvoeringsprogramma?
- Wat moet duidelijk naar voren komen in het beleidsplan?
- Welke ambitie moet de gemeente uitspreken en wat betekent dat?

Opmerkingen:

- Alleen regels als er ook wordt gehandhaafd anders heeft het geen zin;
- Wat duidelijk uit het beleidsplan naar voren moet komen is dat consequent wordt opgetreden. Niet afhaken gaandeweg het traject;
- Ten aanzien van de ambities moeten we realistisch zijn. Wat in het beleidsplan staat moet in de praktijk ook waar te maken zijn. Daarvoor is het nodig dat er ook een uitvoeringsprogramma komt;
- De komende periode gaan we aan de achterkant consequent handhaven en aan de voorkant informeren en voorlichten. De combinatie gaat leiden tot een beter naleefgedrag;
- Integraal handhaven is belangrijk, in het beleidsplan moet staan hoe dat wordt gedaan.

Uitkomsten prioriteiten op basis van risicomatrix

Prioriteit Hoog groep 1:

- Evenementen A;
- Evenementen B;
- Bouwen in strijd met bestemmingsplan;
- Omvangrijke overtreding gevaarlijke stoffen;

Er is bij prioritering gelet op veiligheidsrisico's, verrommeling en de signaalfunctie die van overtreding en handhaving uitgaat.

Prioriteit Hoog groep 2:

- Constructieve veiligheid utiliteitsbouw;

- Strijdigheid gebruiksbesluit;
- Klinisch bedgebonden (i.v.m zelfredzaamheid);
- Omvangrijke overtredingen gevaarlijke stoffen;
- Evenementen B (i.v.m groot risico, minder professionele organisatie als grote evenementen)

Er is bij prioritering met name gelet op veiligheid en gezondheid.

Prioriteit Laag Groep 1:

- Hondenpoep;
- Flyers verspreiden en folderen;
- Bouwbesluit overige, sport, kerk;
- Dakkapellen;
- Kap bomen.

Prioritering Laag Groep 2:

- Constructief interne verbouwingen;
- Niet voldoen welstand buitengebied;
- Afwezigheid reclamevergunning;
- Kleine evenementen;
- Flyers verspreiden en folderen.

De hoge prioriteiten komen overeen met de risicomatrix. Ten aanzien van de lage prioriteiten wijkt het op sommige punten af bijvoorbeeld flyer en folderen.

Overige opmerkingen

- in het beleidsplan komt te staan hoe prioriteiten worden doorvertaald in de uitvoering van de toezicht en de handhaving;
- in de risicomatrix staan wel erg veel hoge prioriteiten;
- de activiteiten in de risicomatrix zijn soms wat onduidelijk;
- Rommelerven ontbreekt maar is zeker een probleem in Emmen.