



Jaarverslag  
Vergunningverlening, toezicht en handhaving  
**2018**

Gemeente Emmen

oktober 2019

## Inhoud

1. Inleiding .....	3
2. Ontwikkelingen.....	4
2.1 Kaders .....	4
2.2 Ontwikkelingen in 2018.....	4
3. Vergunningen, ontheffingen en meldingen .....	6
3.1 Producten en prestaties .....	6
3.1.1 Wabo-producten .....	6
3.1.2 APV en bijzondere wetten.....	8
3.2 Urenbesteding in 2018 .....	10
4. Toezicht en handhaving.....	11
4.1 Producten en prestaties .....	11
4.2 Urenbesteding toezicht en handhaving .....	13
5. Kwaliteit VTH .....	14
6. Consequenties voor beleid en uitvoering VTH.....	15
Bijlage: Jaarverslag VTH van de RUD Drenthe.....	16

## 1. Inleiding

In december 2017 heeft de gemeente Emmen het Jaarplan voor de keten VTH 2017 en 2018 vastgesteld. Dit jaarplan vloeide voort uit het Beleidsplan VTH 2016 waarin de gemeente de taken, ambities, doelen en prioriteiten voor meerdere jaren heeft vastgelegd. Voor u ligt het jaarverslag Vergunningverlening Toezicht en Handhaving (VTH) voor 2018, het eerste volledige jaar dat op basis van het jaarplan is gewerkt. Beleidsplan, jaarplan en jaarverslag maken deel uit van de zogenaamde 'Big 8' die voor vergunningverlening, toezicht en handhaving landelijk is geformuleerd en volgens welke gemeenten in Nederland programmatisch vormgeven aan de uitvoering van VTH.



*Figuur 1: The Big Eight*

In de programmatische aanpak wordt het vaststellen van beleid en de uitvoering daarvan opgevolgd door evaluatie en bijsturing. Het is daarmee nadrukkelijk een cyclisch proces. De beleidsnota heeft een looptijd van vier jaar en biedt het strategisch kader en de uitgangspunten voor de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's. In de jaarverslagen wordt teruggeblikt en wordt de planning en programmering van activiteiten, capaciteit en middelen vergeleken met hetgeen is gerealiseerd. De documenten worden door het college vastgesteld en ter informatie aan de gemeenteraad gestuurd.

### **Reikwijdte**

In aansluiting op het Jaarplan 2017-2018 heeft dit jaarverslag betrekking op de VTH-taken in het kader van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) in verband met onder meer evenementen, standplaatsen en activiteiten in de openbare ruimte, en bijzondere wetten zoals de Drank en Horecawet en de Wet op de Kansspelen.

De milieutaken die onder de Wabo vallen maken geen deel uit van dit jaarverslag. De VTH-taak op het vlak van milieu wordt voor de gemeente uitgevoerd door de RUD Drenthe. De RUD heeft een eigen jaarverslag waarin wordt gerapporteerd over de activiteiten van de RUD in de provincie Drenthe en dus ook de activiteiten die zij uitvoert voor de gemeente Emmen. Dat jaarverslag is als bijlage bij dit VTH-jaarverslag 2018 van de gemeente Emmen gevoegd.

In dit jaarverslag worden in het volgende hoofdstuk kort de ontwikkelingen op het vlak van VTH in het verslagjaar genoemd. Hoofdstuk 3 bevat informatie over de producten en prestaties van vergunningverlening. Waar nodig worden de cijfers toegelicht. In hoofdstuk 4 gebeurt datzelfde voor toezicht en handhaving. Hoofdstuk 5 gaat in op de kwaliteitsontwikkeling toezicht en handhaving in het kader van de verordening die de gemeenteraad daarvoor in 2017 heeft vastgesteld.

## 2. Ontwikkelingen

### 2.1 Kaders

De Wabo vormt het kader voor dit verslag. Voorts heeft de gemeenteraad de Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving in 2017 vastgesteld waarin is vastgelegd dat de gemeente volgens kwaliteitscriteria voor het proces van VTH gaat werken en documenten maakt in het kader van de programmatische aanpak VTH. De kaders voor VTH zijn in ontwikkeling. Er wordt al enkele jaren gewerkt aan de voorbereiding van de Omgevingswet. Deze zal in 2021 van kracht worden en invloed hebben op de VTH-taakuitvoering van gemeenten. De huidige APV is in 2017 vastgesteld. Zij wordt in de gemeente periodiek geëvalueerd en zo nodig bijgesteld om de regeldruk voor inwoners en bedrijven van Emmen zo veel mogelijk te beperken.

### 2.2 Ontwikkelingen in 2018

#### **Versterking van de fysieke keten**

In de afgelopen jaren zijn meerdere rapporten verschenen die aanleiding gaven om een volgende ontwikkelslag te maken t.a.v. de kwaliteit van dienstverlening van de gemeente in de fysieke keten. Activiteiten op dat vlak zijn in het Jaarplan 2017-2018 aangekondigd. In 2018 is in de gemeentelijke organisatie gewerkt aan verbetering van de taakuitvoering van VTH in de fysieke keten. Na de organisatieontwikkeling van 2017 waarbij afdelingen in de organisatie zijn komen te vervallen en een Centraal Managementteam (CMT) is gevormd met direct daaronder teams voor de verschillende werkvelden, is gewerkt aan versterking van de aansluiting en samenwerking in de fysieke keten waartoe ook de teams vergunningen, toezicht en handhaving behoren en een deel van het KCC (Klant Contact Centrum) behoren. Er zijn in 2018 activiteiten uitgevoerd in het kader van het Actieplan Fysieke Keten. Het actieplan was in 2017 opgesteld.

Er is in 2018 een ontwikkeltraject gestart om te komen tot versterking van integraal werken en stroomlijning van werkprocessen vooral op het vlak van de Wabo-vergunningverlening. Daartoe heeft met CMT van de gemeente op 7 maart 2018 een Plan van Aanpak fysieke keten vastgesteld. Het doel was om te komen tot een robuuste, toekomstbestendige organisatie in de keten van beleid en uitvoering op het vlak van de ruimtelijke inrichting en het ruimtegebruik in Emmen. De ontwikkeling richtte zich mede op de voorbereiding van de invoering van de Omgevingswet in 2021. Tevens sloot zij aan op de organisatieontwikkeling van 'Emmen ontwikkelt VerDeR'. In het ontwikkeltraject is de uitvoering (individuele aanvragen voor nieuwbouw, verbouw, gebruiksiniciatieven etc.) centraal gesteld. De uitvoering, dat wil zeggen de praktische interactie tussen initiatiefnemers en gemeente, is daarbij in het kader van de toekomstige Omgevingswet niet het sluitstuk maar het vertrekpunt voor het werk in de fysieke keten.

Voor de verbetering van de samenwerking en integratie in de keten is voorts in november een tweedaagse conferentie georganiseerd waarin medewerkers concreet vorm en inhoud hebben gegeven aan de verbetering van afstemming en integratie in de werkprocessen. In november is in het kader van het genoemde plan van aanpak en mede als uitkomst van de conferentie besloten tot het samenvoegen van de *frontoffice* (het vergunningen-deel van KCC) en de *backoffice* (team Vergunningen) tot één nieuw team Vergunningen.

Er zijn voor verbetering van de dienstverlening door de gemeente ook VTH-medewerkers betrokken en er zijn zogenaamde 'Klantreizen' uitgevoerd die zicht geven op de verbetering van de dienstverlening.

### **Nieuw ICT zaaksysteem**

Voorts is een begin gemaakt met de ontwikkeling naar een nieuw ICT workflow managementsysteem of zaaksysteem. Een nieuw systeem moet meer ordening en afstemming van de werkprocessen faciliteren en moet informatie over producten, prestaties en tijdbesteding opleveren die vervolgens kunnen worden benut voor rapportages in onder meer de jaarlijkse verslaglegging over VTH. In 2018 is een verkenningsadvies geschreven om te komen tot een nieuw zaaksysteem. In 2019 wordt dit aanbesteed.

### **Implementatie Omgevingswet**

In 2018 is het programma voor de implementatie van de Omgevingswet op gang gekomen. Medewerkers zijn geïnformeerd over de consequenties van de komst van de wet en er is een begin gemaakt om te komen tot een Omgevingsvisie voor Emmen. Daarbij zijn medewerkers van VTH betrokken. Zoals hierboven is gemeld, is in het project voor versterking van de samenwerking in de fysieke keten is al geanticipeerd op de komst van de Omgevingswet de betekening die deze wet zal hebben voor de concrete VTH-taakuitvoering.

De in 2018 in gang gezette trajecten en projecten lopen alle door in 2019.

## 3. Vergunningen, ontheffingen en meldingen

### 3.1 Producten en prestaties

Het Jaarplan 2017-2018 bevat productbladen waarin een inschatting wordt gegeven van het aantal producten dat in de planjaren zal worden gemaakt. In de productbladen wordt nu eens één cijfer genoemd voor beide planjaren, dan weer worden cijfers voor beide planjaren gegeven of ontbreken cijfers voor 2018. In deze paragraaf zijn de geplande producten en activiteiten daarom voor een deel geschat op basis van informatie uit de planjaren – in het geval er één cijfer is genoemd voor beide planjaren tezamen, is de helft van het aantal producten of prestaties uit het betreffende productblad in de tabellen in de volgende (sub-)paragrafen opgenomen.

In deze paragraaf worden op basis van de beschikbare gegevens uit de registratiesystemen de realisatie in 2018 gegeven. Voor vergunningen zijn dat gegevens uit het MedewerkersPortaal (MP). Niet voor alle producten die in de productbladen zijn genoemd is informatie uit het MP beschikbaar voor 2018. Verder is de betrouwbaarheid van de registratie van activiteiten en producten in 2018 in de gemeente met behulp van de bestaande systemen niet zodanig dat er sprake is van een 100 % betrouwbaarheidsgraad.

Paragraaf 3.1.1 bevat de gerealiseerde producten in het kader van de Wabo: omgevingsvergunningen, ontheffingen en meldingen voor activiteiten op het fysiek domein: bouwen, verbouwen en aanleg van objecten in de fysieke omgeving. Paragraaf 3.1.2 geeft de producten in het kader van de APV (evenementen, standplaatsen, overige activiteiten in de openbare ruimte), de parkeerverordening, Drank en Horecawet en de Wet op de kansspelen.

Tenslotte merken we vooraf op de het genoemde jaarplan in productbladen weliswaar aantallen producten en diensten plant, maar dat die planning niet is gebaseerd op analyse van registraties uit de jaren daarvoor en analyse van de te verwachten werkvoorraden. De geplande activiteiten en producten zijn inschattingen geweest van de opstellers van de werkbladen binnen de betrokken teams en zijn indicatief.

#### **3.1.1 Wabo-producten**

Tabel 1 geeft een overzicht van de geplande en gerealiseerde producten en prestaties in het kader van de Wabo op het vlak van vergunningverlening c.a. Aanvragen voor vergunningen en ontheffingen en meldingen laten zich moeilijk plannen over een langere periode. De aantallen zijn conjunctuur gevoelig. Met de positieve ontwikkeling van de economie vanaf 2015 zijn ook de bouwactiviteiten van bedrijven en particulieren weer toegenomen.

<b>Bouwen en slopen</b>	<b>Gepland</b>	<b>Gerealiseerd</b>
Conceptaanvragen	230	342
Omgevingsvergunning bouwen	116	301
Omgevingsvergunning afwijking bestemmingsplan	216	239
Omgevingsvergunning wijziging monumenten	0	3
Omgevingsvergunning intrekken		42
Omgevingsvergunning brandveilig gebruik	12	12
Melding brandveilig gebruik	12	9
Tijdelijke vergunning brandveilig gebruik	40	31
Sloopmeldingen	300	671
Sloopmeldingen asbest particulier		426

*Tabel 1: Omgevingsvergunningen en meldingen*

Tabel 1 laat zien dat de gerealiseerde producten en activiteiten hoger liggen dan in 2017 was gepland. Conceptaanvragen zijn aanleiding voor vormen van vooroverleg voorafgaand aan de definitieve aanvragen om te mogen bouwen. Het aantal conceptaanvragen is fors hoger dan gepland. Hetzelfde geldt voor de definitieve (ver-)bouwaanvragen. Het aantal aanvragen waarbij sprake was van afwijking van de bestemmingsplannen was relatief hoog ingepland en dat is ook bewaarheid. Dat heeft onder meer te maken met de actualiteit van de bestemmingsplannen. Het aantal vergunningen dat is ingetrokken (meestal vanwege het feit dat na 3 jaar geen bouwactiviteit was gevolgd op een afgegeven vergunning – ex. artikel 2.33 lid 2a) was uiteraard niet gepland. In 2018 is het aantal ingetrokken vergunningen uitgekomen op 42.

De toegenomen activiteiten in het kader van de fysieke leefomgeving, onderdeel bouwen, zijn ook terug te vinden in een forse toename van het aantal sloopmeldingen; meer dan twee keer zoveel als was verwacht. De meeste meldingen worden ingediend in verband met het verwijderen van asbest. In 2018 werd nog voorzien dat voor 2023 alle asbesthoudende materialen in en op bouwwerken verplicht moest worden verwijderd. Medio 2019 heeft het kabinet Rutte III besloten tot uitstel van deze plicht. Verwacht mag worden dat het aantal meldingen in 2019 lager zal liggen dan in 2018. De sloopmeldingen asbest particulier hebben betrekking op meldingen bij het afvalverwijderingsbedrijf Area dat het asbestafval inneemt.

De gemeente Emmen voert in samenwerking met de afdeling Risicobeheersing van de regionale brandweer de regelgeving uit in het kader van brandveilig gebruik. Er waren minder aanvragen dan vooraf in het jaarplan was opgenomen.

<b>Overig</b>	<b>Gepland</b>	<b>Gerealiseerd</b>
Inritmeldingen	30	41
Kapvergunningen	28	37

*Tabel 2: activiteiten in verband met aanleg inritten en kappen van bomen*

De cijfers voor de meldingen die moeten worden gedaan voor de aanleg van inritten en voor kapvergunningen laten ook zien dat er meer activiteiten zijn geweest dan in het jaarplan waren voorzien. Ook deze toename houdt verband met toegenomen bouwactiviteiten in de gemeente. Wel kan in het algemeen worden gesteld dat in het jaarplan terughoudend activiteiten zijn gepland. De aantallen in de komende jaarplannen zullen worden herijkt op basis van de ervaringen en cijfers uit dit verslag. Aandachtspunt is de snelheid waarmee intern wordt geadviseerd over het mogen kappen van bomen door de bomenadviescommissie.

Het aantal inritmeldingen ligt hoger dan voorzien. Hoewel het toezicht op illegaal aanleggen van inritten geen prioriteit heeft in de gemeente, neemt het aantal meldingen van initiatiefnemers toe. De meldingen worden zo snel mogelijk – binnen 4 weken – afgehandeld.

### 3.1.2 APV en bijzondere wetten

De APV is in 2017 aangepast. Op grond van de aangepaste verordening zijn de volgende vergunningen afgegeven in 2018.

APV 2017	Gepland	Gerealiseerd
Evenementenvergunningen	125	247
Evenementen meldingen	98	161
Standplaatsvergunningen warenmarkt	64	105
Vergunningen tijdelijke standplaatsen	75	39
Vergunningen ideële reclame	1	1
Collecte vergunningen	23	20
Vergunningen straatartiesten	1	1
Vergunningen vreugdevuren	1	30
Vergunningen spandoeken	5	19
Reclamemateriaal verspreiding langs openbare weg ontheffing		11
Winkeltijdenwet ontheffing		8
Spandoeken	10	-

Tabel 3: Vergunningen op grond van de APV.

Het aantal aanvragen voor evenementen is in 2018 fors hoger van in 2017 werd voorzien. Er zijn meer mensen die een evenement hebben georganiseerd. Het gaat om meer sportevenementen en om meer evenementen in dorpen rond de kern Emmen. In de kern Emmen zijn het Raadhuisplein en het Rensenpark aantrekkelijke plaatsen om een evenement te houden. Beide zijn vanaf 2017 beschikbaar gekomen als evenemententerrein.

Burgers vragen vaak kort voordat de activiteit zal plaatsvinden een vergunning aan. Dat maakt dat ze moeilijk te plannen zijn en belemmert een goede afweging in het vergunningentraject. Burgers zullen worden gestimuleerd om eerder met aanvragen te komen.

In het Jaarplan 2017-2018 werden geen activiteiten in het kader van verspreiding reclamemateriaal en ontheffing Winkeltijdenwet voorzien. Deze zijn wel gerealiseerd door de gemeente.

Voorts worden in de gemeente spandoeken opgehangen zonder vergunning. De bekendheid van de regelgeving daarvoor is beperkt bij de burgers. Het toezicht heeft een lage prioriteit en is in 2018 niet geregistreerd.



<b>Drank en Horecawet</b>	<b>Gepland</b>	<b>Gerealiseerd</b>
Vergunningverlening DHW	43	81
Ontheffing DHW	50	93
Aanwezigheidsvergunning speelautomaten	13	36
Exploitatievergunning	27	55
Melding nieuwe leidinggevende	-	26

Tabel 4: Vergunningen en meldingen Drank en Horecawet

Onder andere rond Raadhuisplein en het Rensenspark hebben zich in 2018 veel nieuwe horeca-inrichtingen gevestigd. Ook op andere plekken met name in de kern Emmen zijn er de nodige etablissementen bij gekomen. De toename van het aantal horeca-inrichtingen in de gemeente is in de cijfers goed terug te zien.

<b>Overige wet- en regelgeving</b>	<b>Gepland</b>	<b>Gerealiseerd</b>
<b>Wet op de kansspelen</b>		
Bingo vergunningen en verlotingsvergunningen	35	13
<b>Leegstandswet</b>		
Leegstandvergunningen	30	18
<b>Parkeerverordening 2016 en Reglement verkeersregels en verkeerstekens RVV</b>		
gehandicaptenparkeerplaats	8	38
(parkeer)ontheffing	35	
bewonersvergunning	50	37
onderhoudsvergunning	5	15
functionele vergunning	1	2
bedrijfsvergunning	25	44
mantelzorgvergunning	-	7
bezoekersvergunning	-	25
ontheffing Stadsvloer	250	238
ontheffing RVV	1	1
<b>Luchtvaartwet</b>		
Verklaring van geen bezwaar betreffende drones, heteluchtballonnen	13	14

Tabel 5: Vergunningen, ontheffingen en meldingen overige regelgeving

Nieuw is de mantelzorgvergunning die is verleend in verband met het feit dat mantelzorg aan betekenis is toegenomen. De gemeente faciliteert dit door mantelzorgers parkeermogelijkheden te geven in de nabijheid van degenen voor wie zij zorgen. Bezoekersvergunningen waren niet opgenomen in de productbladen van het Jaarplan 2017-2018.

Het aantal ontheffingen voor toegang tot Stadsvloer is vrijwel conform de planning. Deze moeten elke twee jaar opnieuw worden aangevraagd en zijn dus qua aantallen voorspelbaar – en overigens ook omvangrijk. De aanvragen van vergunningen laten zich moeilijk plannen. Er zijn veel *last minute*-aanvragen.

Het aantal afgegeven leegstandsvergunningen is lager dan gepland vanwege de aantrekkende woningmarkt, waardoor minder woningen tijdelijk leeg bleven staan.

De provincie Drenthe en de ILT zijn de bevoegde gezagen in het kader van de Luchtvaartwet. De gemeente heeft een adviserende rol. In 2018 werd 14 maal de gemeente om advies gevraagd. Er zijn verklaringen van geen bedenkingen afgegeven aan de bevoegde gezagen.

### 3.2 Urenbesteding in 2018

Onderstaande tabel geeft de urenbesteding op het vlak van vergunningverlening, verlenen van ontheffingen, afhandelen van meldingen, beoordeling van bouwconstructies in aanvragen. De registratiesystemen van de gemeente Emmen bieden in beperkte mate gespecificeerde informatie over de tijdbesteding voor vergunningverlening. Voor dit jaarverslag worden de formatiestaten van de gemeente en de budgetbeheersysteem voor personeel gebruikt. Dat resulteert in onderstaand overzicht.

Taakonderdeel	Gepland	Gerealiseerd
Wabo vergunningverlening	11.379	11.392
Vergunningverlening APV/Bijzondere wetten	10.825	9.427
<b>Totaal</b>	<b>22.204</b>	<b>20.819</b>

Tabel 7: Urenbesteding vergunningverlening, in uren inclusief overhead en frontoffice

In de jaren voorafgaand aan 2018 was er sprake van ruime inhuur op vacatures. Budgetten werden overschreden. Dit is in 2018 hersteld. Vacatures werden regulier bezet. Er werden door aanvullende inhuur voor Wabo-vergunningverlening wel meer uren gerealiseerd dan gepland. Daardoor konden ook meer producten worden gerealiseerd dan gepland, zoals in de vorige paragraaf is aangeduid. Voor APV en bijzondere wetten werden minder uren gerealiseerd. Dit had onder meer te maken met wegvallen van capaciteit omdat in delen van het jaar vacatures nog niet ingevuld waren.

## 4. Toezicht en handhaving

### 4.1 Producten en prestaties

#### Toeziht

In de registratiesystemen van de gemeente is geen systematisch onderscheid gemaakt tussen toezicht en handhaving in het kader van de Wabo en toezicht en handhaving in het kader van de overige regelgeving. Ook de gegevens van de RUD en van de gemeente vertonen in een aantal gevallen overlap. Daar waar het onderscheid wel te maken is, wordt dit hieronder expliciet vermeld.

Toezihtactiviteit in het kader van Wabo en andere regelgeving	Gepland	Gerealiseerd
Toeziht bouw op basis van afgegeven vergunningen		506
Toeziht brandveilig gebruik Controle gebouwen	274	124
Brandveilig gebruik Controle evenementen	192	167
Toeziht n.a.v. meldingen	810	-
Hotspots	12	15

Tabel 8: Toezichtsactiviteiten

Het aantal controles vanwege afgegeven vergunningen is niet gepland. Het aantal vergunningen dat is afgegeven was  $301 + 239 = 540$  vergunningen. Het aantal controles bedroeg in 2018 506. Het aantal controles is in 2018 ver achtergebleven bij het aantal benodigde controles in relatie tot het aantal afgegeven vergunningen. Dit heeft te maken met ernstige en omvangrijke uitval van capaciteit bij het betreffende team van de gemeente in verband met vacatures en onder meer ziekte. Daarnaast is het beschikbare budget voor inhuur van externe capaciteit in 2018 in omvang beperkt. Er is voor gekozen om geen controles op meldingen uit te voeren. Bij de controles die wel zijn uitgevoerd zijn vooral overtredingen geconstateerd met betrekking tot constructieve veiligheid en bouwen in afwijking met de vergunningen. In vrijwel alle gevallen konden overtredingen ongedaan worden gemaakt.

Het toezicht op brandveiligheid gebruik van gebouwen loopt achter bij de planning. Er komen bijna 800 gebouwen voor periodieke inspecties in aanmerking. De frequentie hangt af van de categorie waarin een gebouw is ingedeeld. Het toezicht wordt door de gemeente zelf uitgevoerd. De lage aantallen uitgevoerde controles hebben ook te maken met uitval van capaciteit binnen het betreffende team ten gevolge van ontstane vacatures en ziekteverzuim.

Daarnaast heeft de gemeente in 2018 tijd geïnvesteerd in digitalisering van de dossiers, zodat in de toekomst efficiënter controles kunnen worden uitgevoerd en de toezichthouders beschikken over online informatie over bouwwerken en brandveiligheidseisen aan bouwwerken en gebruik bij de uitvoering van inspecties.

De gemeente heeft zogenaamde hotspots onderkend waar mogelijk overlast in de openbare ruimte kan optreden, bijvoorbeeld hangplekken van jongeren op verschillende plaatsen in de gemeente. Boa's van de gemeente zijn alert hierop en voeren gericht toezichtacties uit.

Daarnaast vindt toezicht plaats op basis van meldingen en klachten. Voor 2018 zijn deze meldingen en klachten niet in het registratiesysteem opgenomen. Wel is de constatering naar aanleiding van deze meldingen en klachten geregistreerd. Onderstaande tabel geeft inzicht in het aantal klachten en meldingen dat op grond van de constatering door de toezichthouders gegrond dan wel ongegrond is verklaard. Het betreft klachten en meldingen inzake niet-inrichtinggebonden activiteiten en horeca-activiteiten. Inrichtinggebonden activiteiten (exclusief horeca) waarbij geluid, lucht en geur in het geding waren, zijn opgepakt door de RUD Drenthe.

Onderwerp van melding of klacht	Geground	Ongegrond
Bodem	2	0
Geluid algemeen	78	2
Lucht en geur	34	1
Overig	21	4
Totaal	135	7

Tabel 9: Resultaten controles naar aanleiding van meldingen en klachten

Er zijn relatief veel klachten ingediend over (horeca-)geluid. Op grond hiervan hebben deze aspecten in 2019 opnieuw prioriteit gekregen. Als doel is daarbij gesteld dat het aantal ingediende klachten met minimaal 50% afneemt.

Het aantal toezichtacties in het kader van handhavingsverzoeken bedroeg in 2018 200. Deze hadden zowel betrekking op Wabo-regelgeving als op de APV en bijzondere wetten.

Drank- en horecawet (DHW)	Gepland	Gerealiseerd
Toezicht Vergunningplichtige inrichtingen	60	160
Toezicht niet-vergunningplichtige inrichtingen	--	4
Toezicht Paracommerciele inrichtingen	44	65
Toezicht Evenementen (artikel 35 DHW)	12	20
Toezicht Anders supermarktverkoop	17	25
Toezicht Slijterijen	6	8

Tabel 10: Toezichtcontroles Drank en Horecawet

Bij toezicht en handhaving in het kader van de Drank- en Horecawet en bij evenementen is er sprake van Boa-ondersteuning bij het toezicht. De inzet van het toezicht gebeurt planmatig en risicogestuurd. Ervaringen met ondernemers en andere initiatiefnemers worden daarbij meegenomen. De aandacht heeft in 2018 vooral gelegen bij verkoop van alcoholhoudende dranken aan jongeren onder de 18 jaar. Daarop zijn meer toezichtsacties geweest dan was voorzien. Daarnaast is het aantal controles hoger dan gepland door een groter aantal evenementen dan was voorzien.

### Handhaving

Uit de systemen van de gemeente zijn de volgende handhavingsactiviteiten gedestilleerd. Bij de realisatie van de geplande activiteiten zijn in onderstaande tabel opmerkingen geplaatst die betrekking hebben op de resultaten. Het gaat zowel om activiteiten in het kader van de Wabo als van overige regelgeving. Deze zijn niet van elkaar onderscheiden.

Als het gaat om handhaving, volgt handhaving door het college vastgestelde 'Stappenschema bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving'. Het schema bevat drie handhavingstappen:

- verzoek tot beëindigen overtreding
- vooraankondiging opleggen last onder dwangsom c.q. bestuursdwang
- opleggen last onder dwangsom/bestuursdwang.

In 2018 zijn 240 hercontroles uitgevoerd. Gelet op het aantal afgelegde controlebezoeken heeft in ongeveer 26% van de gevallen het niet oplossen van de geconstateerde gebreken tot het constateren van een overtreding geleid. Na de tweede hercontrole bleek dat in 2% van de gevallen (45 keer) de geconstateerde overtreding (nog) niet ongedaan was gemaakt en dat bestuursrechtelijk optreden nodig was. Bij de overtreden voorschriften ging het met name om aspecten die te maken hadden met:

- (horeca-)geluid
- gevaarlijke (afval)stoffen
- het aanleveren van bescheiden.

Onderwerp	Gepland	Gerealiseerd	Opmerkingen
Constateringbrief na reguliere controle	280	280	Resultaten van alle controles zijn schriftelijk vastgelegd
Vooraankondiging bestuursmaatregel	199	199	
Dwangsom opgelegd	20	25	Meer dwangsommen als gevolg van meer controles
Bestuurdwang aangekondigd	1	2	
Dwangsom verbeurd	6	0	
Bestuurdwang uitgevoerd	0	0	

Tabel 11: Resultaten handhavingsacties

### Handhavingsproject Octopus

De gemeente kende in 2018 een handhavingsproject: Octopus. Het project Octopus is een project om integraal complexe multi-handhaving onderwerpen op te pakken. De gemeente werkt samen met RUD, politie, OM, RIEC (Regionaal Expertisecentrum Criminaliteit) FIOD en bij gelegenheid ook met andere partners. In 2018 hebben 21 acties plaatsgevonden in het kader van Octopus. De aantallen gezamenlijke acties waren er in 2018 veel minder dan voorzien – dat waren er namelijk ruim 50 volgens het Jaarplan 2017-2018. Het beperkte aantal acties had ook hier te maken met de capaciteitsuitval bij de gemeente in verband met onder meer vacatures en ziekteverzuim. De gemeente is de leidende partner voor het verkrijgen van toegang tot panden. Vanaf 2019 wordt gewerkt aan verbetering van de samenwerking, wat tot meer acties moet leiden.

## 4.2 Urenbesteding toezicht en handhaving

De registratiesystemen van de gemeente Emmen bieden in beperkte mate gespecificeerde informatie over de tijdbesteding voor vergunningverlening. Voor dit jaarverslag worden de formatiestaten van de gemeente en de budgetbeheersysteem voor personeel gebruikt. Dat resulteert in onderstaand overzicht.

Taakonderdeel	Gepland	Gerealiseerd
Wabo toezicht en handhaving	28.566	26.732
Toezicht en handhaving APV/Bijzondere wetten	7.142	6.683
Gebiedstoezicht openbare ruimte	19.170	20.925
<b>Totaal</b>	<b>54.878</b>	<b>54.340</b>

Tabel 12: Capaciteit voor toezicht en handhaving; in uren inclusief overhead en frontoffice.

Niet alle geplande uren werden gerealiseerd onder meer in verband met openstaande vacatures gedurende een deel van het jaar en het relatief omvangrijke ziekteverzuim. Ook is de inhuur van capaciteit in 2018 snel afgebouwd, vanwege de budgetoverschrijdingen in eerdere jaren, waardoor minder tijd beschikbaar was voor het uitvoeren van controles. In 2018 is door medewerkers van de gemeenten een hoge werkdruk ervaren op het vlak van toezicht en handhaving.

## 5. Kwaliteit VTH

Per 1 februari 2017 is de Verordening kwaliteit Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving omgevingsrecht gemeente Emmen van kracht. Daarin staat aangegeven dat de gemeente gaat voldoen aan de kwaliteitscriteria 2.1. die landelijk in het kader van de Wabo (specifiek: het Besluit omgevingsrecht) zijn vastgesteld. Daarbij worden procescriteria en criteria in verband met kritieke massa van de capaciteit gehanteerd. De gemeente voldeed in 2018 gedeeltelijk aan de criteria.

Procescriteria hebben betrekking op de eisen die gesteld worden aan het proces van taakuitvoering door een overheidsorganisatie. Zij richten zich op de cyclus van beleid en uitvoering en op de kwaliteitsborging daarvan. Transparantie, bestuurlijke vastlegging en waarborging van onafhankelijke oordeelsvorming spelen daarin een belangrijke rol. Voor 2018 was het Jaarplan 2017-2018 beschikbaar in het kader van de zogenoemde Big 8 (zie hoofdstuk 1 van dit jaarverslag). In 2018 is geen verslag gemaakt over het jaar 2017. In 2018 is gewerkt aan het jaarplan voor 2019 dat in de eerste helft van dat planjaar gereed is gekomen en vastgesteld door het college van B&W.

Met criteria voor kritieke massa wordt inzichtelijk gemaakt of een organisatie en haar medewerkers in principe in staat zijn om de taken en onderliggende operationele activiteiten uit te voeren, gegeven de minimaal benodigde deskundigheid voor de uitvoering van deze taken en de continuïteit daarvan. De criteria hebben betrekking op de mate waarin sprake is van voldoende opleiding, ervaring, kennis en het onderhouden en borgen daarvan. Bij het borgen gaat het om beperken van de kwetsbaarheid van de beschikbare capaciteit. In 2018 voldeed de RUD en daarmee de gemeente aan de landelijke kwaliteitseisen voor de milieutaakuitvoering in het kader van de Wabo. Ook de afdeling risicobeheer van de VRD voldeed als adviseur brandpreventie adviseur voor de gemeente in 2018 aan de kwaliteitseisen.

De eigen organisatie van de gemeente Emmen voldeed in 2018 niet geheel aan de eigen verordening. Voor de meeste Wabo-taken was er voldoende capaciteit aanwezig (in de meeste gevallen geldt de eis van minimaal 2 medewerkers die beiden minimaal 2/3 van hun tijd besteden aan de vergunningverlening en toezicht & handhavingsacties). Voor de groene regelgeving is dit echter niet het geval. Geconstateerd is dat het werkaanbod ook niet voldoende is om een dergelijke capaciteit operationeel te hebben. Dat is in andere Drentse gemeenten ook niet het geval. Overleg met de gemeenten die hetzelfde probleem ervaren om samen het vraagstuk op te lossen, is in 2018 niet verder vorm gegeven. Dit vraagt opnieuw om aandacht.

Er dient nog een belangrijke verbetering te worden gemaakt op het vlak van registratie en rapportage over prestaties, producten, diensten en tijdbesteding in het kader van zowel de Wabo als ook in het kader van vergunningverlening, toezicht en handhaving in het kader van de APV en overige regelgeving. Een belangrijke voorwaarde daarvoor is een goed functionerend registratiesysteem als onderdeel van het workflow managementsysteem. Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven is in 2018 een begin gemaakt met de voorbereiding van de aanschaf van zo'n systeem. In 2019 wordt de aanbesteding verwacht. Dit zal er in resulteren dat eind 2020 een dergelijk systeem pas operationeel kan worden. Dit betekent dat voor 2019 en mogelijk ook voor een groot deel van 2020 apart moet worden geregistreerd welke prestaties worden geleverd en hoeveel uren van medewerkers daarmee gemoeid zijn.

## 6. Consequenties voor beleid en uitvoering VTH

Op grond van de gegevens uit dit jaarverslag zijn er voor 2019 en 2020 voor de gemeente Emmen de volgende aandachtspunten.

- De toename van bouwactiviteiten zal naar verwachting nog aanhouden; dat legt een druk op de bestaande capaciteit bij de teams.
- De gemeente streeft er naar om bouwtoezichtinspecties uit te voeren bij alle afgegeven bouwvergunningen. Evenzo dienen alle geplande controles op brandveiligheid in gebruik van gebouwen te worden uitgevoerd. In 2018 is dit niet gelukt. Dit vraagt andere prioritering in 2019.
- De toename van evenementen vergt een afwegingskader voor evenementen en goede planning van de werkzaamheden in de vergunningverlening. Mogelijk dat dit ook structureel iets gaat betekenen voor de inzet van capaciteit voor dit onderwerp. Er is behoefte aan meer sturing in de evenementenkalender.
- In 2019 zal volop worden gewerkt aan de invoering van de omgevingswet; ook bij VTH zal daarvoor capaciteit moeten worden vrijgemaakt. Daarbij gaat het niet alleen om de ontwikkeling van de instrumenten van de gemeente in het kader van de omgevingswet (omgevingsvisie, omgevingsplan en programma's) maar ook om het inrichten van het nieuwe vergunningverleningsproces en het oefenen met anders werken in het kader van de wet.
- Daarnaast zal in 2019 verder moeten worden gewerkt aan vernieuwing in de werkprocessen, afstemming en producten in het kader van het Actieplan Fysieke keten uit 2017 en het Plan van Aanpak Fysieke keten uit 2018. Het werken aan integratie van activiteiten die tot nu toe in het KCC plaatsvinden en in de vergunningen teams in een nieuw team Vergunningen, vergt de nodige tijd en aandacht in 2019. In dat verband wordt ook gewerkt aan de doorontwikkeling van het intake-overleg in het zogenaamd Klein Comité.
- In 2019 zal in het kader van de kwaliteitsborging VTH worden onderzocht in hoeverre de organisatie voldoet aan de kwaliteitscriteria voor kritieke massa (opleidingsniveau, ervaring, capaciteitsomvang en kwetsbaarheid).
- In 2019 wordt een nieuw VTH workflow managementsysteem aanbesteed. Het nieuwe systeem zal moeten voldoen aan de eisen die onder de nieuwe Omgevingswet gelden en moet informatie over prestaties en zo mogelijk effecten opleveren voor het management van de organisatie en voor het politiek bestuur van de gemeente.
- In de productbladen van het jaarplan staan prestatie- en effectindicatoren genoemd. Deze dienen te worden gemonitord zodat ze in de rapportages kunnen worden meegenomen. Door dat te realiseren wordt een slag gemaakt in het voldoen aan de kwaliteitscriteria voor processen waaraan in het kader van de Wabo op grond van landelijke regelgeving en de Verordening kwaliteitscriteria VTH Emmen van 2017.
- Via communicatie op de website worden initiatiefnemers gestimuleerd om tijd aanvragen in te dienen voor vergunningen voor verschillende evenementen en andere activiteiten die op grond van de APV toestemming van de gemeente vereisen.
- De samenwerking met de handhavingspartners in het kader van het project Octopus wordt in 2019 hernieuwd en verbeterd. Er worden nieuwe afspraken gemaakt over de uitvoering van de toezicht- e handavingsacties.

## Bijlage: Jaarverslag VTH van de RUD Drenthe