

Onderwerp **Beleidsplan “Samen voorbereid de toekomst tegemoet”
voor integrale vergunningverlening, toezicht en handhaving****Informatie**

Datum	10 november 2017	Overleg gepleegd met:
Behandelaar	Frans van der Veen	☐ Financieel adviseur AZ:
Zaaknummer	961031	☐ Personeelsconsulent AZ:
Portefeuillehouder	Burgemeester Baas	☐ Medewerker bestuur en juridische zaken:
Besluitvormend orgaan	Commissie Algemeen Bestuur	☐ Communicatieadviseur:
		☐ Afdeling:
		☒ Naam medewerkers: Hilda Teijema, Karst Stoffers, Afke Klerk, Ger van der Veen, Ebel Aalders, Menno Blaauw, Gerard Epping, Erik Wierenga, Vincent Brouwer en Ronald Tuik
		☐ Inspraak/adviesorgaan:

Aanleiding/voorgeschiedenis**Waarom integraal beleid voor vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH)?**

De aanleiding voor het opstellen van dit beleidsplan is de volgende.

Ten eerste stamt het huidige beleidsplan uit 2011 (katernota “Toezicht en Handhaving” Midden-Drenthe). Na zoveel jaren is actualisatie noodzakelijk.

Ten tweede is in de nota uit 2011 alleen het beleid geformuleerd voor toezicht en handhaving voor de fysieke leefomgeving. De taak vergunningverlening was hier niet in meegenomen. Daardoor was de oude nota minder integraal.

Ten derde verandert de samenleving en gelijktijdig hebben wij te maken met fundamentele (aanstaande) wijzigingen in de wet- en regelgeving voor de fysieke leefomgeving.

Ten vierde is er een trend zichtbaar dat de gemeentelijke VTH-taken steeds meer namens haar door andere overheidsorganisaties uitgevoerd worden. De gemeente krijgt nadrukkelijker een rol als regisseur in plaats van uitvoerder. De focus ligt binnen de gemeente daarom steeds meer op het proces dan op de inhoud. Om goed regie te kunnen voeren is het hebben van goed VTH-beleid een voorwaarde.

Voorstel**Toelichting voorstel**

Hieronder beschrijven we hoe het beleidsplan tot stand is gekomen.

Plan van aanpak

We zijn begonnen met het uitvoeren van een interne en externe analyse. Bij de interne analyse hebben wij de gemeentelijke VTH-taken en de uitvoering daarvan in beeld gebracht.

Wat zijn onze taken, hoe voeren we ze uit en waar kunnen we het beter doen? De interne analyse laat uiteindelijk zien wat we vanuit onze bestuurlijke verantwoordelijkheid belangrijk vinden voor onze leefomgeving.

Daarna hebben we een externe analyse uitgevoerd. We hebben onze omgeving (inwoners en bedrijven) input gevraagd voor het nieuwe beleid. We hebben gevraagd welke VTH-onderwerpen en – taken inwoners en bedrijven belangrijk vinden. Hiervoor hebben we een enquête opgesteld. De opzet van die enquête hebben we getoetst bij ons gemeentelijk klantenpanel.

Notitie “Visie van Midden-Drenthe op integraal VTH-beleid”

De resultaten van de interne en externe analyse hebben we gebruikt om een visie te formuleren. Wij hebben die visie opgenomen in de notitie “Visie van Midden-Drenthe op integraal VTH-beleid”. Op 19 juni 2017 heeft de commissie Algemeen Bestuur deze notitie opiniërend besproken. De commissie heeft in grote lijnen positief op de visie gereageerd.

Beleidsplan

Na de commissiebehandeling hebben wij de eerste versie van het beleidsplan opgesteld. Daarin hebben we de opbrengsten van de interne en externe analyse, de visie en de resultaten van de commissiebehandeling verwerkt.

Behandeling eerste versie van het beleidsplan

Op 12 oktober 2017 heeft de commissie Algemeen Bestuur de eerste versie van het beleidsplan besproken. De commissie heeft instemmend gereageerd op de integrale aanpak in het beleidsplan. Tegelijk plaatsten verschillende fracties een aantal kritische kanttekeningen. We hebben die kanttekeningen zo veel mogelijk verwerkt in het beleidsplan dat nu voor u ligt. Zoals wij die hebben begrepen, ging het daarbij om de volgende zaken. We hebben de kanttekeningen van de commissie telkens cursief geformuleerd. Daaronder laten we zien hoe we die kanttekening hebben verwerkt.

Het beleidsplan is niet puntig en SMART genoeg geformuleerd.

We hebben het beleidsplan op een aantal plaatsen ingekort, vooral de hoofdstukken 2 en 4. De andere hoofdstukken hebben we grotendeels onveranderd gelaten. Meer schrappen zou op die plaatsen de samenhang in het plan aantasten.

We hebben de doelstellingen zoveel mogelijk SMART gemaakt. Dat hebben we gedaan door de doelstellingen waar mogelijk te vertalen naar meetbare prestatie-indicatoren. De tabel met indicatoren hebben we opgenomen in paragraaf 3.7.

De input van de commissie over prioriteiten is niet voldoende zichtbaar.

We hebben in eerste instantie prioriteiten gesteld op basis van de interne en externe analyse. Dat lijkt ons ook nu nog een logische keuze, omdat we op die manier recht doen aan de inspraak van onze inwoners en bedrijven.

Tegelijk zien we ook het belang van de afwegingen van de raadscommissie en hebben we die alsnog een grotere plaats gegeven in de uiteindelijke prioriteitenstelling.

- We hebben “brandveilig gebruik” een hoge prioriteit gegeven in plaats van een gemiddelde prioriteit.
- Het onderwerp “illegale reclameborden” hebben we een gemiddelde prioriteit gegeven in plaats van een hoge prioriteit.
- Alcoholgebruik hebben we ook een hoge prioriteit gegeven. Daarnaast hebben we in hoofdstuk 2 kort aandacht besteed aan dit onderwerp (paragraaf 2.2.7).

Er ontbreekt een formatieplaatje.

We zijn het fundamenteel eens met wat in de raadscommissie is geformuleerd: de uitvoering van nieuw raadsbeleid op dit terrein moet kunnen rekenen op voldoende formatie. We geven op de volgende manier invulling aan dat uitgangspunt.

In de loop van 2018 gaan we een nulmeting uitvoeren. Daaruit moet blijken hoe de in het beleid geformuleerde doelen passen bij de beschikbare formatie. We gebruiken de periode tot die nulmeting om binnen de organisatie de huidige werkwijzen verder te ontwikkelen en daardoor waar dat kan nóg integraler, effectiever en efficiënter te gaan werken. Het past bij de fase waarin de organisatie zich ontwikkelt, dat we daarvoor nog een aantal maanden de tijd nemen. Om die reden kiezen we ervoor niet nu al stellige uitspraken te doen over de benodigde formatie.

Het kan dus zijn dat in 2018 blijkt dat er onvoldoende formatie is. Dan zullen wij u als gemeenteraad op basis van alle feiten en omstandigheden van dat moment voorstellen om financiën beschikbaar te stellen voor extra formatie.

Hoofdstuk 5 bevat te veel actiepunten.

We hebben het aantal actiepunten in dit hoofdstuk teruggebracht tot drie. Actiepunt 1 en 2 zijn wettelijke verplichtingen en het derde actiepunt is de uitvoering van de nulmeting in 2018. Het opstellen van nadere uitvoeringsplannen doen we alleen als daar uitdrukkelijk behoefte aan is.

Er is in het beleidsplan te weinig aandacht voor veiligheid, gezondheid en milieu.

Bij het stellen van de prioriteiten hebben we nog meer gekeken naar de ernst van de risico's voor onze leefomgeving. We hebben vooral gekeken naar de negatieve effecten van activiteiten (zoals slopen met asbest of het houden van een evenement) op de fysieke veiligheid, leefbaarheid, gezondheid en het milieu (natuurschoon).

In het beleidsplan is nog onvoldoende aandacht voor communicatie.

In het beleidsplan staat een preventie- en communicatiestrategie. Daarin geven we uitdrukkelijk aandacht aan het inzetten van communicatie-instrumenten. We zetten onze communicatie zo gericht mogelijk in. We kiezen voor deze maatwerkaanpak en dus niet voor een op voorhand volledig ingevuld communicatieplan.

In het beleidsplan zijn onvoldoende duidelijke keuzes gemaakt.

Op basis van de risicoanalyse hebben we prioriteiten gesteld. Hierbij hebben we bij alle onderwerpen duidelijk onderscheid gemaakt tussen structurele inzet, projectmatige inzet of geen actieve inzet.

Het is niet voldoende duidelijk wat het verschil is tussen hoge en gemiddelde prioriteit.

Een hoge prioriteit betekent dat een onderwerp ieder jaar structurele aandacht en inzet krijgt.

Een onderwerp met gemiddelde prioriteit krijgt projectmatige aandacht en inzet. Dit betekent dat een onderwerp niet elk jaar (dezelfde) aandacht en inzet krijgt. Dat kan per jaar variëren. Deze aandacht en inzet leggen we elk jaar concreet vast in het uitvoeringsprogramma.

We geven een voorbeeld op het onderwerp horeca (inclusief alcoholgebruik). Bij een gemiddelde prioriteit gaan we projectmatig controleren bij een deel van de horecabedrijven. De aandacht en inzet varieert per jaar. Bij een hoge prioriteit bezoeken we alle horecabedrijven ieder jaar.

De inzet van BOA's is dus bij een hoge prioriteit structureel en programmatisch van aard. Bij een gemiddelde prioriteit is de inzet projectmatig van aard.

In het beleidsplan staat niet op welke termijn er een evaluatie plaatsvindt.

We gaan in 2018 een nulmeting uitvoeren. We proberen om vóór 1 juli 2018 de resultaten van die nulmeting op te leveren. Zoals we hiervoor al schreven, zullen we dan ook formatieve voorstellen doen als dat nodig is.

Visie en missie – wat willen we als gemeente betekenen en bereiken?

Het beleidsplan bevat de visie en missie voor het uitvoeren van de gemeentelijke VTH-taken. Kort samengevat staat daarover het volgende.

Visie

De samenleving ontwikkelt zich. Dat wordt zichtbaar in deregulering, in het verlagen van administratieve lasten en in het afstemmen van overheidsdiensten op de behoefte van de inwoners en bedrijven die om die diensten vragen. Ook binnen het beleidsterrein van de fysieke leefomgeving hebben deze ontwikkelingen de afgelopen jaren geleid tot grote veranderingen in regelgeving en manier van werken. De komende jaren gaan deze veranderingen verder. Voor onze gemeente is er maar één manier om met deze ontwikkelingen om te gaan: we doen dat samen, zowel intern als extern.

De kwaliteit van de leefomgeving is een telkens terugkerend onderwerp in de overleggen tussen de gemeente en haar partners. De gemeente maakt voor het behouden en verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving gebruik van de instrumenten vergunningverlening, toezicht en handhaving. Hiermee willen wij knelpunten in de fysieke leefomgeving wegnemen en helpen voorkomen. Daarnaast kunnen deze instrumenten ons helpen om de kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren.

Missie

Voor de uitvoering van de VTH-taken hebben wij de volgende missie:

*De gemeente werkt **risicogericht** en **dienstverlenend**, is **betrouwbaar**, **communicatief**, **professioneel** en **consequent**, **werkt samen** en legt de **verantwoordelijkheden** waar deze horen. De taken worden daarbij **programmatisch** en **cyclisch** uitgevoerd om de leefomgevingskwaliteit te behouden en te verbeteren.*

We richten ons bij de uitvoering van de VTH-taken op de onderwerpen waar de risico's het grootst zijn. Daarbij staat dienstverlening altijd centraal. Dit geldt ook voor de VTH-taken, juist omdat we daarbij veel contact hebben met inwoners, bedrijven en andere instellingen. Wij werken aan voortdurende verbetering van onze dienstverlening voor aanvragers van vergunningen en ontheffingen.

We schreven het al eerder in deze toelichting: aan communicatie hebben wij specifiek aandacht besteed in de vorm van de preventie- en communicatiestrategie (paragraaf 4.6). We geven de voorkeur aan de inzet van preventieve instrumenten. Hierdoor kunnen we onveilige situaties voorkomen. Dan hoeven we kostbare repressiemiddelen minder toe te passen.

Om de preventieve instrumenten goed te kunnen gebruiken, moet de wet- en regelgeving helder zijn en op acceptatie kunnen rekenen.

Als iemand de regels kent en begrijpt, zal hij sneller bereid zijn om deze regels na te leven en ook zijn omgeving er op te wijzen. Daarom zetten wij actief in op communicatie over (nieuw) beleid en (gewijzigde) regelgeving. Communicatie zetten we gericht in. Zodat die inzet past bij het onderwerp en bij de doelgroep om wie het gaat.

De begrippen betrouwbaar, professioneel, consequent, samenwerkend en verantwoordelijk zijn voor overheden eigenlijk vanzelfsprekend. Toch leggen we ze vast om te onderstrepen dat deze begrippen horen bij onze grondhouding in de uitvoering van onze gemeentelijke (VTH-)taken. Deze begrippen zijn daarom ook terug te vinden in de uitvoeringsstrategieën, die in hoofdstuk 4 zijn opgenomen.

Waarop zou Midden-Drenthe zich vooral moeten richten?

Wij kunnen en willen geen gemeente zijn die alles overal continu controleert. We willen immers een gemeente zijn waar het plezierig wonen, werken en recreëren is. Ons VTH beleid moet daarbij passen en daarop toegesneden zijn.

We richten ons daarom op de zaken waar de risico's het grootst zijn. Hiervoor hebben we al het nodige over gezegd over hoe we de interne en externe analyse daarvoor hebben gebruikt.

Dit heeft in de eerste plaats geleid tot een overzicht van onderwerpen die zowel de gemeente als de inwoners en bedrijven een hoge prioriteit geven. We geven in onze gemeente aan deze onderwerpen structureel en continu aandacht.

In de tweede plaats heeft dit geleid tot een overzicht van onderwerpen, waar de gemeente een gemiddelde prioriteit aan toekent, maar die volgens inwoners en bedrijven een hoge of gemiddelde prioriteit moeten hebben. Deze onderwerpen krijgen projectmatige aandacht en inzet. Niet ieder onderwerp krijgt elk jaar (dezelfde) aandacht en inzet van de gemeente, dat kan per jaar variëren.

Alle andere onderwerpen hebben een lage prioriteit. Aan deze onderwerpen geven we in beginsel niet actief aandacht. In paragraaf 3.6 hebben we in een tabel in beeld gebracht welke onderwerpen en VTH-taken een hoge en gemiddelde prioriteit hebben en welke doelstellingen en ambitieniveaus daaraan gekoppeld zijn.

Hoe zou Midden-Drenthe de VTH-taken kunnen oppakken?

Goed voorbereid en cyclisch (samen)werken

We gaan op deze plaats nog kort in op de manier waarop de organisatie haar werk gaat doen en wat dat betekent voor de samenwerking binnen en buiten de organisatie.

Wij gaan op basis van dit nieuwe beleidsplan de VTH-taken afgestemd en in samenhang uitvoeren. Daarbij zoeken we naar een slimme en effectieve manier van werken. Dat kan alleen als duidelijk is wie, wat, waarom en wanneer gaat doen en heeft gedaan, en wat dat aan resultaten of bevindingen heeft opgeleverd. Die informatie gaat vervolgens weer voor (het verbeteren van) de uitvoering gebruikt worden. Wij gaan daarom volgens opeenvolgende stappen cyclisch werken. De cyclus duurt één jaar.

Goede informatiebasis

Om goed voorbereid en cyclisch samen te werken (niet alleen binnen de gemeente, maar ook met externe partners), moeten wij over betrouwbare en volledige informatie beschikken.

We gaan daarom onze gegevens gestructureerd vastleggen, met elkaar delen en ook met elkaar in verband brengen. Deze ontwikkeling past, zoals we al eerder schreven, bij de ontwikkeling die de ambtelijke organisatie op dit moment doormaakt.

Alternatieven

Er zijn verschillende manieren te bedenken om invulling te geven aan het VTH-beleid. De beleidsnota geeft wat ons betreft een passende visie en missie: zó willen wij in Midden-Drenthe werken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving.

Randvoorwaarden

De randvoorwaarden maken onderdeel uit van het beleidsplan.

Risico's

Waar er sprake is van risico's in beleid en uitvoering, zijn die in het beleidsplan opgenomen.

Financiële gevolgen

Het voorstel heeft geen directe financiële gevolgen. Mogelijk komen die in 2018 aan de orde bij de nulmeting.

Personele gevolgen

We gaan er in de basis van uit dat we de VTH-taken op basis van het beleidsplan met de huidige formatie uit kunnen voeren.

We realiseren ons dat de in het beleidsplan beschreven ambitieniveaus hoger zijn dan de huidige ambitieniveaus. Daarvoor gaan we in 2018 de eerder genoemde nulmeting uitvoeren. Tegelijk gaan we ervan uit dat, door op de in het beleidsplan beschreven manier te werken, de uitvoering van de VTH-taken efficiënter en slimmer kan. Daarnaast vindt er een taakverschuiving plaats van toetsing vooraf naar toetsing achteraf. Anders gezegd: de nadruk komt steeds meer te liggen op toezicht.

Al deze ontwikkelingen brengen ons tot het voorstel om eerst de organisatie verder te ontwikkelen zoals in dit beleidsplan bedoeld en dán de nulmeting uit te voeren.

Duurzaamheid

In het beleidsplan is een paragraaf opgenomen over duurzaamheid, waarbij wordt aangesloten bij het Duurzaamheidsprogramma 2015-2018.

Publicatieniveau

Openbaar.

Overig

Niet van toepassing.

Vervolgprocedure/communicatie

Wij bieden het beleidsplan, via de commissie Algemeen Bestuur, ter vaststelling aan aan de gemeenteraad. Na het besluit van de gemeenteraad zullen we het beleidsplan op de gebruikelijke wijze gepubliceren.

Bijlagen

Het voorstel bevat de volgende bijlagen:

- Beleidsplan “Samen voorbereid de toekomst tegemoet”
- Begeleidende brief VTH-beleidsplan