

INTEGRALE TOEZICHT EN HANDHAVING 2020 – 2024



Datum: 03-03-2020
Versie: 0.14
Steller: J. Litjens
Status: Concept

Inhoudsopgave

1. Inleiding.....	3
2. Integrale toezicht en handhaving: strategische uitgangspunten	4
3. Uitvoering van de strategie: plan van aanpak	8

CONCEPT

1. Inleiding

Voor u ligt het strategisch kader en plan van aanpak voor integrale toezicht en handhaving voor de gemeente Roermond. In deze inleiding staan we stil bij de noodzaak tot het ontwikkelen van integrale toezicht en handhaving en de koppeling met het coalitieakkoord, de omgevingsvisie en het beleid integrale veiligheid.

1.1. Waarom dit document?

De gemeente is bevoegd gezag als het gaat om toezicht en handhaving op een aantal wettelijke bepalingen en regelgeving. Om richting te geven aan de manier waarop de gemeente deze taken uitvoert, is dit strategisch kader met plan van aanpak opgesteld. Dit strategisch kader bevat de uitgangspunten voor integrale toezicht en handhaving, en dient tevens als basis voor de uitvoeringsplannen van 2021 t/m 2024. Met het vaststellen van dit document wordt het strategisch kader en de procesroute bepaald, en geeft het college opdracht tot de uitvoering hiervan.

1.2. Uitvoering van het coalitieakkoord

In het coalitieakkoord 2018-2022 “Roermond maken we samen” is opgetekend: “Veiligheid is een belangrijke randvoorwaarde voor fijn leven in Roermond. Deze raadsperiode wordt integraal handhavingsbeleid opgesteld. Uitgangspunten zijn: het voorkomen van ongewenst gedrag met preventieve maatregelen, een gelijk speelveld voor iedereen en duidelijk- en handhaafbaar beleid. Waar overtredingen worden geconstateerd wordt handhavend opgetreden. We schrappen waar mogelijk overbodige regels. De komende periode is er extra aandacht voor (ervaren) overlast, waarbij mediatoren een oplossingsrichting kan bieden”. Met dit strategisch kader wordt aan bovenstaand voornemen invulling gegeven.

1.3. Relatie met het beleid integrale veiligheid en de omgevingsvisie

In het beleid integrale veiligheid staat beschreven op welke wijze veiligheid wordt ingebed in de volle breedte van de gemeente. “Om de steeds veranderende samenleving en nieuwe risico’s het hoofd te kunnen bieden, is een integrale aanpak nodig. Het kijken naar problematieken vanuit de klassieke veiligheidskoker is hierbij niet meer genoeg en maakt de samenleving kwetsbaar. Om (gevoelde) onveiligheid meer te voorkomen in plaats van te bestrijden, moet veel breder gekeken worden. Maar wat is Integrale Veiligheid nu precies? Deze term wordt veel gebruikt en op verschillende manieren uitgelegd. In dit beleid hanteren we de volgende definitie voor integraal veiligheidsbeleid: *De problematieken die zich (in de toekomst kunnen) manifesteren op het gebied van veiligheid, worden beschouwd en aangepakt vanuit alle domeinen en met alle partners die daar een bijdrage aan kunnen leveren. Daarmee wordt veiligheid een onderdeel van alle domeinen*”. Deze basis in het veiligheidsdenken is nodig om integrale toezicht en handhaving succesvol vorm te geven.

Integrale toezicht en handhaving heeft betrekking op de omgeving, bijzondere wetten en leefbaarheid. Daarom is het noodzakelijk dat de verbinding tussen deze drie domeinen nog steviger wordt gelegd. De gemeente is gestart met het opstellen van een Omgevingsvisie, waarin het beleid met betrekking tot de fysieke leefomgeving wordt opgenomen. Een van de opgaven is dat de woon- en leefomgeving wordt gevormd door het fysiek-ruimtelijke en sociaal-maatschappelijke speelveld. De omgevingsvisie brengt deze aspecten samen, doordat de visie uitgaat van integraal denken en doen. Een gezond en veilig leefklimaat zal een belangrijk uitgangspunt vormen van de Omgevingsvisie. Op basis van de uitgangspunten in de Omgevingsvisie krijgt ook de implementatie van de Omgevingswet verder vorm. In dat kader starten we met een pilot omgevingstafel waarin we gaan oefenen met de integrale afweging van belangen, waaronder veiligheid, en de wijze waarop we dit in het (in- en externe) proces borgen. Hierbij wordt extra aandacht geschonken aan het vroegtijdig betrekken van de ketenpartners bij het vooroverleg. Integrale toezicht en handhaving draagt bij aan het beleid integrale veiligheid en is complementair aan het traject omgevingsvisie voor wat betreft vergunningverlening.

2. Integrale toezicht en handhaving: strategische uitgangspunten

In dit hoofdstuk gaan we nader in op integrale toezicht en handhaving. Met welke ontwikkelingen moeten we rekening houden, wat betekent dat voor ons beleid op toezicht en handhaving en wat moet er dan gebeuren om als gemeente adequaat te kunnen optreden. Tot slot wordt antwoord gegeven op de vraag: wat moet het de gemeente Roermond opleveren?

2.1. Ontwikkelingen in de omgeving: de context

Ontwikkeling in de rolopvatting en organisatie van de politie

In de afgelopen jaren heeft de politie, zich nog verder gefocust. Hierbij hoort ook dat zij scherper haar takenpakket afbakt en ook taken niet (meer) doet die niet tot de kern behoren. Daarnaast ontstaat bij de Nationale Politie weer meer ruimte voor maatwerk¹. In het beleid integrale veiligheid 2020-2023 zijn de prioriteiten onder andere samen met de politie aangegeven. Ook voor integrale handhaving zal nadrukkelijk de samenwerking met politie en gemeentelijke handhaving moeten worden gezocht in de uitvoering. Een mooi voorbeeld hiervan is, dat de politie een signaal aan de gemeente kan geven bij verdachten van bepaalde feiten. De gemeente kan dan met minimale informatie kijken of dezelfde persoon ook gebruik maakt van sociale voorzieningen.

Welzijn en het functioneren van de zorgketen: overlast en extramuralisering

In de afgelopen jaren is er toenemende aandacht gekomen voor personen met verward gedrag en/of complexe problematiek. Om al deze ingewikkelde casuïstieken het hoofd te kunnen bieden moet de zorg- en veiligheidsketen adequaat functioneren. Vaak gaat dit goed maar soms schuren de schakels in de keten. De problematiek van personen met verward gedrag speelt zich vaak af in de openbare ruimte. Daarom is het goed om de prioriteiten op het gebied van handhaving integraal af te stemmen met de zorg- en veiligheidsketen. Dit geldt ook voor jongerenoverlast. Met het overgrote deel van de jongeren gaat het gelukkig goed. Er is echter een kleine risicogroep die overlast kan veroorzaken. Hier ligt de verbinding met welzijn en toezicht en handhaving. De inspanningen vanuit welzijn zijn er vooral op gericht om preventief te werk te kunnen gaan, zodat ongewenste situaties zich zo weinig mogelijk voordoen. En als ze zich voordoen, dat de samenwerking ervoor zorgt dat toezicht en handhaving zo weinig mogelijk nodig is. Een andere ontwikkeling die invloed heeft op de veiligheid van de meer kwetsbaren in de samenleving (en daarmee gepaard gaande problematiek) is de extramuralisering van de zorg. Mensen leven steeds langer zelfstandig en zorg wordt meer verspreid geleverd. Dit maakt dat mensen die meer kwetsbaar zijn, niet per sé in bepaalde gebieden bij elkaar zitten, maar dat ze verspreid zijn door de hele gemeente. Dit betekent dat de informatiepositie van de gemeente op dit punt belangrijker is dan voorheen.

Ondermijning

In het beleid integrale veiligheid 2020-2023 is reeds gesproken over ondermijning, de gevaren ervan en de noodzaak tot een stevige aanpak. Ondermijning raakt bij uitstek alle lagen en onderdelen van de Roermondse samenleving. Ook in het kader van integrale handhaving zien we hier de uitwassen van: patsergedrag, malafide pandeigenaren, dumping van drugsafval en fysieke onveiligheid zoals brandgevaar in hennepvelden. Met integrale handhaving wordt beoogt om zoveel mogelijk barrières op te werpen tegen ondermijnende criminaliteit. Dat begint in de vergunningverlening. De gemeente wil natuurlijk geen zaken doen met criminelen die legale voorzieningen gebruiken voor hun bedrijfsvoering. De gemeente Roermond heeft hier al een aantal maatregelen op ontwikkeld. Maar ook aan de achterkant, wanneer gehandhaafd moet worden, moet de gemeente (samen met de politie) stevig optreden. We laten zien aan georganiseerde criminelen dat we hun activiteiten niet tolereren.

¹ Beheersplan Politie 2018-2022

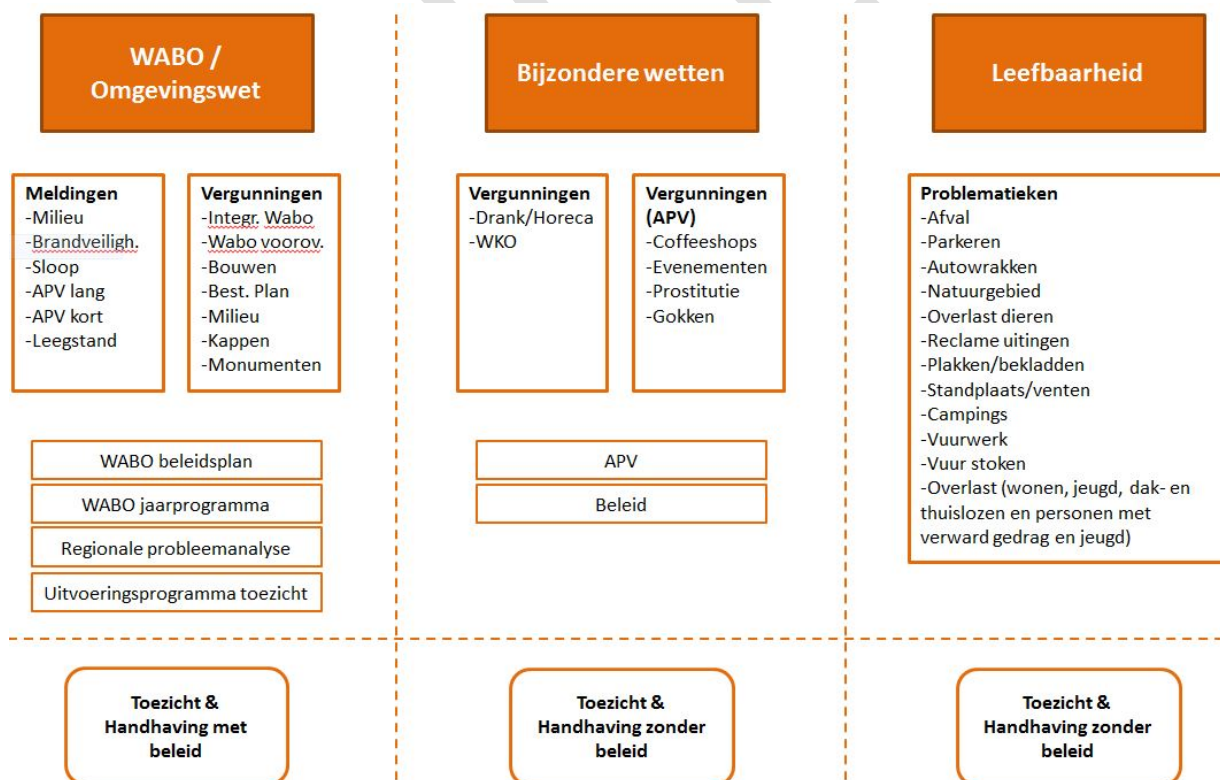
Privacyaspecten bij het delen van informatie

Een integrale benadering vergt vaak ook het delen van informatie. Op het moment dat informatie gedeeld wordt, intern of extern, hebben we te maken met de privacywetgeving. Deze wetgeving hebben we als overheid bij uitstek na te leven. Het maakt ons werk niet altijd even makkelijk maar we moeten ons er ook niet door laten afschrikken. Met de juiste toepassing en afspraken is veel nuttige informatie uitwisseling mogelijk, waardoor onze handhaving efficiënter wordt. Hierbij betrekken wij onze privacy officer nadrukkelijk.

2.2. Hoe is het nu en wat moet er dan veranderen: strategische uitgangspunten

De huidige situatie: sectorale organisatie

Op dit moment is vergunningverlening, toezicht en handhaving sectoraal georganiseerd. Dit wil zeggen dat in principe per beleidsveld vergunningverlening, toezicht en handhaving is ingericht. Grofweg gebeurt dat nu voor WABO/omgeving, bijzondere wetten en leefbaarheid. Op een aantal onderdelen worden nu al nuttige dwarsverbanden gemaakt. Denk bijvoorbeeld aan de Taskforce overbewoning en plan van aanpak jongerenoverlast (2 sporen beleid). Er ontstaan soms echter ook ongewenste situaties omdat de samenhang niet sterk genoeg is. Daarnaast is het zo, dat per sector verschil bestaat in hoeverre alle taken zijn uitgewerkt. Voor de WABO/omgeving zijn alle taken volledig uitgewerkt. Er bestaat een beleidsplan, uitvoeringsplan, probleemanalyse en capaciteitsberekening voor vergunningverlening, toezicht en handhaving in het fysieke domein (milieu, brandveiligheid, bouwen, slopen, enz.). Voor wat betreft Bijzondere wetten is dit gedeeltelijk het geval. Op onderdelen bestaat beleid of wordt beleid ontwikkeld. Er zijn echter nog geen probleemanalyses opgesteld of prioriteiten en capaciteit toegekend. Dit geldt ook voor de onderwerpen die te maken hebben met leefbaarheid. In onderstaande figuur is weergegeven hoe de stand van zaken op dit moment is:

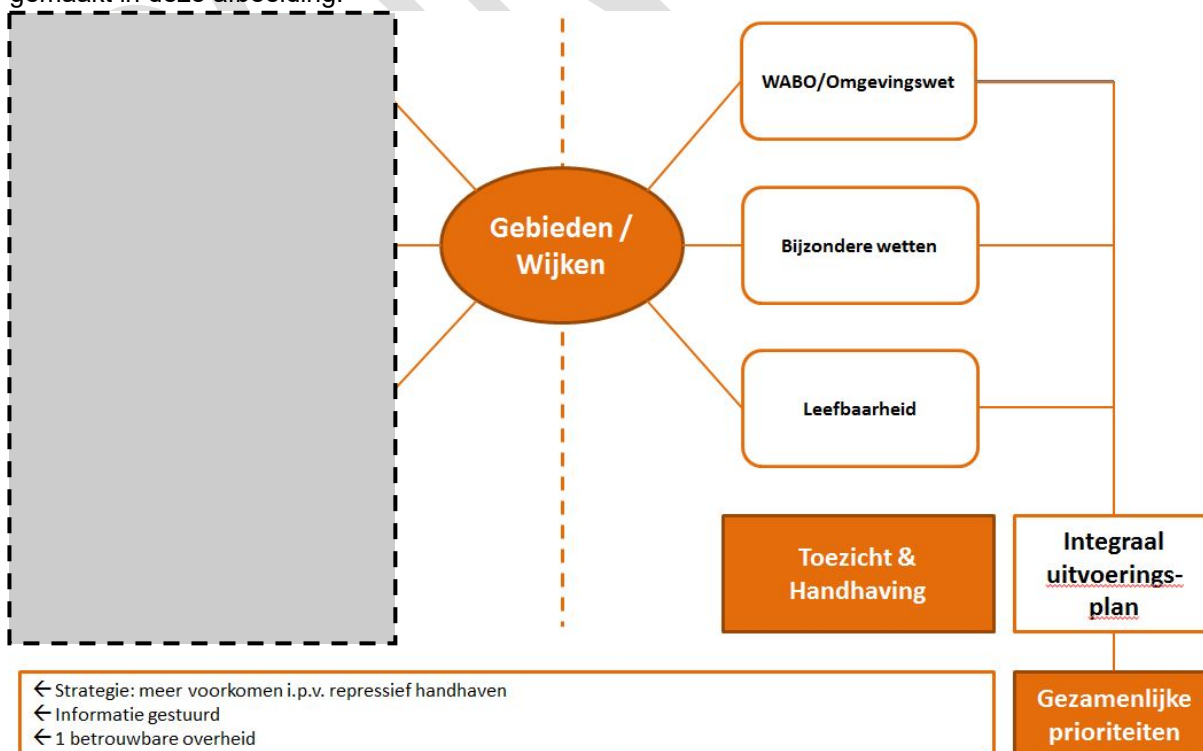


De beoogde situatie: volledige analyse in een ketenorganisatie

Om integrale toezicht en handhaving vorm te geven, moet een aantal stappen in gezamenlijkheid worden gezet:

- Vergunningverlening: Voor WABO is dit reeds geregeld, Bijzondere Wetten en leefbaarheid sluiten hierbij aan onder de vlag van de omgevingsvisie (en omgevingstafel). Dit valt buiten de scope van dit document;
- Toezicht en handhaving: Voor WABO, Bijzondere Wetten en leefbaarheid bestaat nog geen integrale analyse voor toezicht en handhaving. Met integraal wordt bedoeld: een als gemeente als geheel opgestelde analyse voor alle drie de domeinen. Alle vergunningen (omgeving en Bijzondere Wetten) en leefbaarheidsaspecten moeten dus integraal worden opgesteld, geanalyseerd en geprioriteerd. Om dit te kunnen doen is van belang om vergunningverlening, toezicht en handhaving als een keten te benaderen. In deze ketenbenadering wordt toezicht en handhaving niet bekeken per beleidsveld maar per onderdeel van het proces: dus vergunningverlening, toezicht en handhaving. Dit vergt een nieuwe manier van kijken en een nieuwe manier van werken voor Roermond.

Naast het organiseren van toezicht en handhaving in een keten, kan meerwaarde worden gehaald uit informatie gestuurde en wijkgerichte toezicht en handhaving. Vanuit de WABO/Omgevingswet wordt gewerkt met gebieden, vanuit veiligheid worden dit wijken genoemd. Deze gebieden of wijken lenen zich bij uitstek ervoor, om meer gestructureerde analyses in te zetten. De informatie gestuurde aanpak moet helpen om nog scherper te krijgen welke problematieken in Roermond spelen en wat we daar vanuit alle invalshoeken samen aan kunnen doen. Ook dit helpt om aan de voorkant van de keten te komen, en ongewenste situaties meer te voorkomen dan te genezen. De basis voor integrale toezicht en handhaving is echter een gemeente brede risicoanalyse. De reden dat dit als basis wordt genomen, is dat vanuit de Omgevingswet een aantal wettelijke vereisten gelden. Per wijk kan later, door toepassing van informatie gestuurd werken, eventueel meer maatwerk worden toegepast. In onderstaande afbeelding staat schematisch weergegeven hoe de ketenorganisatie eruit kan zien. Omdat dit document zich richt op toezicht en handhaving en de integrale aanpak in de vergunningverlening al in de omgevingsvisie wordt ingebed, is het deel vergunningverlening grijs gemaakt in deze afbeelding:



2.3. Wat levert het ons op?

Het doel van deze verandering is natuurlijk een verbetering van de dienstverlening voor onze inwoners, bedrijven en bezoekers. Wij willen naar buiten treden als één betrouwbare overheid. We hebben als collectief nog scherper in de gaten wat er in Roermond gebeurt. Bij het verlenen van vergunningen, het toezicht houden en handhaven zijn we consequent. Dit doen we zo efficiënt mogelijk voor onze inwoners, bedrijven en bezoekers, door als één betrouwbare overheid te opereren. Kortom: vergunnen wat we als collectief echt willen (en kunnen handhaven) en consequent handhaven op wat we samen afspreken en prioriteren. Vanuit de WABO/omgevingswet gebeurt dit al, mede ingegeven door wettelijke voorschriften. Voor Bijzondere Wetten en leefbaarheid betekent dit praktisch gezien op onderdelen verlaten van het “piepsysteem” en van te voren keuzes maken en prioriteiten stellen over onze toezicht en handhaving. Op basis van de gezamenlijke beschrijving, prioritering en analyse, moet de vraag moet worden beantwoord: “hoe willen wij als gemeente optreden in toezicht en handhaving”?

2.4. Scope van dit document

Om de scope van dit strategisch kader aan te geven, moet eerst het verschil worden uitgelegd tussen 1) integrale veiligheid en 2) integrale toezicht en handhaving. Beide onderwerpen hebben dezelfde uitgangspunten, namelijk de integrale aanpak vanuit alle domeinen. Bij integrale veiligheid richt dit zich vooral op preventie en aanpak van criminaliteit (de onderwerpen in het beleid integrale veiligheid), samen met interne en externe partners. Integrale toezicht en handhaving richt zich op de vergunningen die onder de WABO zijn verleend, vergunningen die onder bijzondere Wetten zijn verleend en een samengestelde lijst met onderwerpen vanuit leefbaarheid. De uitvoering gebeurt vooral door gemeentelijke toezichthouders, Omgevingsdienst en voor een deel de politie en de GGD.

Daarnaast moet dit document worden gepositioneerd ten opzichte van de huidige organisatieontwikkeling. Deze strategische uitgangspunten en procesaanpak betreffen inhoudelijk en procesmatig beleid. In dit document worden dus geen uitspraken gedaan over de inbedding in de (toekomstige) organisatie of managerial inrichting van toezicht en handhaving.

2.5. Kritieke succesfactoren en afbreukrisico's

Om integrale toezicht en handhaving succesvol te laten landen zijn drie zaken onmisbaar in het proces. Indien aan deze randvoorwaarden niet wordt voldaan is de kans op slagen nihil:

- Een collectieve opdracht en ondersteuning van het college van B&W;
- Inzet en capaciteit van de betrokken afdelingen/clusters voor het beleidstraject (zie schema paragraaf 3.1 stap 3 t/m 6);
- Inzet en capaciteit van de uitvoerende afdelingen voor het opstellen van jaarplannen (zie schema 3.1 stap 7 en 8).

De ambtelijke tijdsbesteding voor het beleidstraject wordt als volgt geschat:

- Beschrijving van de topics: 4 uur per deelnemend persoon;
- Risicoanalyse: 8 uur per deelnemend persoon;
- Prioritering: 12 uur per deelnemend persoon;
- Onvoorzien en evt. aanleveren van tekstvoorstellen: 8 uur per deelnemend persoon.

Het aantal mensen dat deelneemt zal verschillen per onderwerp en per afdeling/cluster. Samen met het kernteam wordt gekeken welke tijdsbesteding precies nodig is. Een deelnemer die alle stappen actief doorloopt zal dus ongeveer 32 uur moeten besteden aan dit traject tussen maart en juli 2020. Op dit moment speelt ook de implementatie van de Omgevingsvisie. Dit vergt op hetzelfde moment tijd van de deelnemers die ook hun input aan integrale toezicht en handhaving moeten geven. Deze capaciteit kan momenteel niet door alle afdelingen worden gegarandeerd.

Als laatste is financiering nodig voor het projectleiderschap, om het beleid integrale toezicht en handhaving tot stand te brengen. Hiervoor wordt een separaat voorstel ingebracht.

3. Uitvoering van de strategie: plan van aanpak

Het gedachtengoed van integrale toezicht en handhaving staat natuurlijk niet op zichzelf. Het succes is in grote mate afhankelijk van de manier van werken en de implementatie. In dit hoofdstuk is uiteengezet welke methoden gehanteerd worden en hoe sturing wordt gegeven aan het beleid.

3.1. Proces om te komen tot integrale toezicht en handhaving

Een gezamenlijke strategie en organisatie is uiteraard belangrijk. Maar met papier maken we Roermond niet veiliger en leefbaarder. Het gaat erom hoe we samen komen tot een beschrijving van alle relevante topics, de risicoanalyse en prioritering van de topics. Deze drie stappen moeten op meerdere niveaus worden gezet om tot het benodigde resultaat te komen. Vanuit de integrale benadering is het een absolute randvoorwaarde dat in gezamenlijkheid, vanuit alle relevante domeinen dit proces wordt doorlopen. In onderstaande tabel staan grofmazig het tijdspad en de acties beschreven:

Actie \ Maand	Jan	Feb	Mrt	Apr	Mei	Jun	Jul	Aug	Sep	Okt	Nov	Dec
1. Formeren kernteam (omgeving, bijzondere wetten, leefbaarheid, welzijn en economie)												
2. Opdrachtformulering college (strategische uitgangspunten)												
3. Beschrijving alle topics (ambtelijk)												
4. Risicoanalyse (ambtelijk en college)												
5. Prioritering (ambtelijk, college en raad)												
6. Vaststellen beleid (raad). Stukken 7-5 gereed							9-7					
7. Uitvoeringsplan 2020 (ambtelijk en college)												
8. Vaststellen uitvoeringsplan 2020 (college) en ter info aan raad. Stukken 15-10 gereed											10-11	

3.2. Werken aan het uitvoeringsplan 2021

In het uitvoeringsplan Toezicht & Handhaving 2021 koppelen we de gestelde prioriteiten aan capaciteit voor de uitvoering. Als basis daarvoor werken wij de strategieën voor toezicht en handhaving uit. Dit kan zijn: preventie, toezicht, sancties en/of gedogen. Als laatste combineren we dat in een matrix met de beschikbare middelen: bestuursrecht, strafrecht en/of privaatrecht. Deze handhavingsstrategieën kunnen dan worden toegepast op alle onderwerpen.