

Bijlage 1 - Toezichtstrategie

De toezichtstrategie is verdeeld in 3 thema's:

- Voorlichting en communicatie
- Toezicht
- Vormen van toezicht

Voorlichting en communicatie:

De insteek van de gemeente Oude IJsselstreek is om via voorlichting te bereiken dat overtredingen, die kunnen ontstaan uit een gebrek aan informatie en kennis, worden voorkomen. Inwoners en bedrijven worden geïnformeerd door de gemeente over bijvoorbeeld het handhavingbeleidsplan en verandering van wet- en regelgeving. Door middel van gerichte communicatie (voorlichting, brochures, website, huis-aan-huis bladen, social media) wordt naleving van de regels bevorderd. Het communicatietraject is een gezamenlijke opgave van handhaving, de vakafdelingen en communicatie.

Voorlichting en communicatie kan ingezet worden:

- om de omgeving voor te lichten en draagvlak te creëren,
- bij complexe en veranderende wetgeving,
- om bewustwording te bereiken,
- om de positieve voorbeelden te communiceren,
- om aan te geven waarop handhaving zich gaat richten (eenduidig en transparant),
- om actief om te gaan met informatie en het signaleren van trends met betrekking tot klachten en meldingen,
- om het naleefgedrag te stimuleren,
- om kennis te nemen van de problemen of vragen van een doelgroep,
- om hulp te bieden bij het invullen van een aanvraagformulier.

De communicatie vindt zo gericht mogelijk plaats aan de hand van de volgende communicatievormen:

- Massacommunicatie: via websites, social media en persberichten zo veel mogelijk mensen informeren over de regels en de handhaving ervan.
- Doelgroepgerichte/gebiedsgerichte communicatie: een doelgroep of gebied informeren over de specifieke regels en handhaving die voor hun/dat gebied van toepassing zijn (bijvoorbeeld informatieavond organiseren voor een specifieke branche).

De wijze van communiceren wordt aangepast aan de doelgroep en het onderwerp. Daarnaast is een belangrijke rol weggelegd voor toezichthouders en handhavers; zij kunnen tijdens hun werk de bedrijven en inwoners individueel informeren.

Door goede voorlichting kunnen onwenselijke situaties worden voorkomen en gedrag van inwoners en bedrijven positief worden beïnvloed (voorkomen is beter dan genezen). Hierdoor is de verwachting dat er minder tijdrovende en kostbare handhavingsmiddelen ingezet hoeven te worden. Overigens is het laten zien dat een 'overtreder' wordt aangepakt ook een vorm van preventieve handhaving.

Het informeren is vooral bedoeld om mensen bewust te maken van een bepaalde regel. Veel overtredingen komen namelijk voort uit onwetendheid; als je een regel niet kent kun je de die ook niet naleven (onbewuste overtreder). Het afschrikken richt zich vooral op diegenen die de regel kennen, maar het risico nemen dat overtreding niet wordt afgestraft (calculerende overtreder).

Toezicht

Bij het bepalen van de toezichtstrategie is er sprake van een zekere beleidsvrijheid. Daarbij dient natuurlijk wel een zekere ondergrens in het oog te worden gehouden. Immers, de gemeente heeft een groot aantal wettelijke toezichtstaken uit te voeren en kan die taken niet verwaarlozen. Zowel in deze toezichtstrategie als in het handhavingbeleidsplan zijn, gezien de beperkte toezichtcapaciteit, de keuzes verwerkt in de manier en diepte van toezicht houden.

Toezichthouders

Op grond van artikel 5:11 van de Algemene wet bestuursrecht mag een bestuursorgaan toezichthoudende ambtenaren benoemen. Toezicht is een snelle manier om te controleren of de wetten en regels worden nageleefd. Ook is het een snelle manier om te bereiken dat overtredingen worden voorkomen of beëindigd. Het houden van toezicht heeft tot resultaat dat de voorschriften zonder verdere sanctiemiddelen worden nageleefd. Vanuit de toezichthoudende taak kunnen overtredingen worden geconstateerd. Wordt een overtreding geconstateerd, dan gaat de toezichthoudende taak over in de handhavingstaak. Het is goed om het verschil aan te geven tussen de toezichthoudende taak en de handhavingstaak:

'Bij de toezichthoudende taak wordt vanuit de controletaak gezocht naar illegale situaties. Als dit het geval is wordt geprobeerd in goed overleg te komen tot een oplossing. Wil de betrokkene de strijdigheid niet opheffen, dan gaat de toezichthoudende taak over in de handhavingstaak.'

Bevoegdheden

Toezichthoudende ambtenaren (toezichthouders) hebben volgens de Algemene wet bestuursrecht een aantal bevoegdheden om hun taak goed uit te kunnen oefenen. Toezichthouders mogen:

- Plaatsen betreden zonder toestemming van de eigenaar. Hierbij is één uitzondering gemaakt: toezichthouders mogen geen woningen betreden zonder toestemming van de eigenaar. Dit mogen zij wel als zij daar een machtiging van de burgemeester voor hebben.
- Inlichtingen eisen.
- Inzage eisen in zakelijke gegevens en stukken en daar kopieën van maken.
- Monsters nemen.

Iedereen is verplicht om mee te werken met de toezichthouders bij de uitoefening van hun bevoegdheden. Toezichthouders moeten zich legitimeren. Voor de bewijsvoering maken de toezichthouders een rapportage op van hun toezichtshandelingen.

Toezicht houden is controleren of en in hoeverre de wettelijke bepalingen worden nageleefd. Het is niet mogelijk om toezicht te houden op alles dat er in de gemeente gebeurt. Daarom bepaalt het college jaarlijks in het Handavingsuitvoeringsprogramma (HUP) het hoe, wat en hoeveel van het toezicht. Zij laat zich hierbij leiden door de prioriteitenstelling die voortvloeit uit de risicoanalyse en kan daarbij gebruik maken van de hierna genoemde toezichtsinstrumenten.

Gezien de beperkte toezicht- en handhaving capaciteit kiest de gemeente Oude IJsselstreek ervoor om het toezicht direct te vertalen in het handhavinguitvoeringsplan.

Vormen van toezicht

Handhaving vraagt om verschillende vormen van toezicht. Het controleren van een evenement is bijvoorbeeld heel wat anders dan het toezicht houden op overlast van hondenpoep. In de gemeente Oude IJsselstreek wordt gebruik gemaakt van de volgende toezichtsinstrumenten:

Programmatisch toezicht.

Bedrijven moeten voldoen aan diverse wetgeving op o.a. het gebied van milieu, bouw en (brand)veiligheid. Het toezicht dat hierop wordt plaatsvindt, de bedrijfscontroles, wordt gepland aan de hand van de aard van het bedrijf. Het criterium hiervoor is voor zowel de Oda als de brandweer hierna weergegeven:

Omgevingsdienst Achterhoek (Oda)

Op grond van de Wet Milieubeheer worden bedrijven ingedeeld op basis van de milieubelasting die hun bedrijfsprocessen met zich meebrengt. De gebruikte categorie-indeling is die van de Achterhoekse maat; type A, B en C (activiteitenbesluit) en D (IPPC en BRZO). De categorie 1,2,3,4 en 5 komen uit het "groen boekje", VNG milieucategorie indeling. Aan de hand van deze indeling wordt bepaald hoe vaak een bedrijf wordt gecontroleerd en hoeveel tijd voor een dergelijke controle nodig is. Dit is uitgewerkt in onderstaande tabel 1.

	CATEGORIE	FREQUENTIE 1X PER ..JAAR	NORMUREN PER CONTROLE	VERGUNNING OF MELDING	REGELGEVING	VOORBEELD (globale indeling, er wordt altijd gekeken naar de activiteiten die plaats vinden in de inrichting. Zo vallen een horecagelegenheid met een schietbaan of een timmerbedrijf met een coatinglijn bijvoorbeeld onder type c)
1	A1		1	Nee	Algemene regels van het Activiteitenbesluit, licht regime.	Scholen, kantoorgebouwen, banken, zorginstellingen.
2	A2		1			
3	B1	1/5	10,5	Melding	Alle regels van het Activiteitenbesluit.	Garagebedrijven, bepaalde drukkerijen, metaalbewerkende bedrijven, bouwbedrijven, horeca.
4	B2	1/5	14			
5	B3	1/3	19			
6	C3 agrarisch	1/3	15,5	Vergunning	Activiteitenbesluit en specifieke	Landbouwbedrijven, kleine veeteeltbedrijven

7	C3 overig	1/3	19,5		voorschriften in de vergunning.	
7	C4	1/1	38,5			
8	D4/5	1/1,2	38,5	Vergunning	Specifieke voorschriften in de vergunning en specifieke Europese regelgeving.	Grote veeteeltbedrijven, chemische industrie.

Tabel 1. Frequentie en normuren tabel per milieucategorie

Daarnaast kent de gemeente Oude IJsselstreek 11 voormalig provinciale bedrijven. Hierbij is uitgegaan van de risico-indeling en bijbehorende frequentie zoals de provincie daar invulling aan gaf (zie tabel 2 en 3). De provincie heeft de gemeenten in het proces van de bevoegdheidsoverdracht nadrukkelijk aangegeven de kwaliteit van het toezicht volgens de geldende kwaliteitscriteria te continueren. De uren per controle zijn gelijkgesteld met de D4/5 categorie nl 38,5 uur. De aantallen voormalige provinciale bedrijven per gemeente komen uit het vastgestelde werkplan van de provincie van 2014. In verband met deze taakverschuiving zijn ook middelen overgeheveld van het provinciefonds naar het gemeentefonds; controles van voormalig provinciale bedrijven komen dus niet ten laste van de inbreng van de gemeente aan FTE's.

	laag	gemiddeld	hoog	zeer hoog	uren benodigd
Oude IJsselstreek	3	7	0	1	770

Tabel 2 Aantal voormalige provinciale inrichtingen en risico-indeling

	Controle frequenties per jaar	uren
laag	1	38,5
gemiddeld	2	38,5
hoog	2	38,5
zeer hoog	3	38,5

Tabel 3 Controlefrequentie per risicogroep

Veiligheidsregio Brandweer Achterhoek West (BAW)

De brandweer controleert tenminste jaarlijks de gebouwen met de prioriteiten 1 en 2 volgens de landelijke 'Handreiking Prevap'. Het zijn de gebouwen met het hoogste (brandveiligheids-) risico. Gebouwen met een lager risico, de prioriteiten 3 en 4, worden niet gecontroleerd. Zij worden alleen gecontroleerd op basis van klachten en meldingen of bij gereede twijfel dat er overtredingen zijn. Ook heeft de brandweer taken die taken liggen op het gebied van gebruiksmeldingen en gebruiksvergunningen. Hiervoor is door de brandweer ca. 0,8 fte gereserveerd.

Vergunningcontroles 'Bouw'

In 2006 heeft het college een besluit genomen over de *standaardisering van de toetsing van het Bouwbesluit* (06int00623). Hierbij is een bestuurlijke matrix voor de toetsing van het Bouwbesluit vastgesteld. Voor de controle van omgevingsvergunningen 'bouw' wordt aangesloten bij deze matrix. De 'bestuurlijke matrix' geeft het controleniveau aan per functie. De 'matrix toetsmomenten' geeft aan op welke momenten een controle wordt uitgevoerd.

	Wonen	Publiek	Bedrijf	Anders		Uitzetten bouw	Fundering	Begane grondvloer	Wanden/kolommen	1 ^e verdiepingsvloer	Overige verdiepingsvloeren	Dak	Afschouw
Constructieve veiligheid	3	3	3	2		Wonen	BAG						BAG
Brandveiligheid	3	3	3	2		Publiek	BAG						BAG
Bouwfysica	2	2	2	1		Bedrijf	BAG						BAG
						Overig	BAG						BAG

Bestuurlijke matrix

Matrix toetsmomenten

Bij de 'bestuurlijke matrix' wordt de volgende systematiek aangehouden voor de toezichtsfase:

- Niveau 0: Er wordt geen toezicht gehouden.
- Niveau 1: Toezicht op uitgangspunten (is op 'het oog' conform vergunning gebouwd?)
- Niveau 2: Visueel toezicht (kloppen de uitgangspunten en lijkt conform de vergunning gebouwd)
- Niveau 3: Representatief toezicht (toezicht op de maatgevende onderdelen)
- Niveau 4: Volledig toezicht (alles in samenhang controleren)

Sloopmeldingen

Sloopmeldingen worden verdeeld risicovol en niet-risicovol. Een sloop is risicovol als:

- het bouwwerk een bouwvolume heeft groter dan 500 m³ (bijvoorbeeld een woning);
- in het bouwwerk gevaarlijke materialen zijn gebruikt (bijv. asbest);
- in het bouwwerk risicovolle bedrijfsactiviteiten (bijv. chemische processen) hebben plaatsgevonden;
- bij de sloop gebruik wordt gemaakt van puinbrekers;

- er omgevingsfactoren die tot bijzondere voorwaarden en/of toezicht moeten leiden (waardevolle bebouwing, belendende percelen, kwetsbare gebieden, verkeersaders, mensenstromen, enzovoorts).

Uitgangspunt is dat voor een niet-risicovolle sloop één toezichtmoment wordt vastgelegd: na de sloop in het kader van de BAG.

Bij de risicovoller sloopactiviteiten zal het aantal toezichtmomenten worden vergroot afhankelijk van de bij de toetsing geïnterpreteerde bijzondere omstandigheden. In het algemeen zal bij risicovolle sloop drie maal gecontroleerd worden: bij de start, tijdens de sloopwerkzaamheden en na afronding van de sloop.

Ad hoc toezicht.

Toezicht is vaak niet te plannen. Er komt een klacht of een melding binnen, of een toezichthouder constateert terwijl iets bij het langsrijden. Wanneer dit past binnen de prioriteitenstelling, wordt hier direct toezicht op gehouden. Het is belangrijk dat voor dit soort gevallen in de planning ruimte wordt gehouden.

Signaalgericht toezicht.

Signaalgericht toezicht is toezicht naar aanleiding van een handhavingsverzoek of een melding/klacht. Wanneer dit past binnen de prioriteitenstelling, wordt hier direct toezicht op gehouden.

Thematisch toezicht.

Bij thematisch toezicht wordt gekeken naar één bepaald aspect van de regelgeving, bijvoorbeeld op luchtwassers en koelinstallaties, maar er kan ook worden gekeken naar één specifiek onderwerp als hondenpoep en reclameborden. Dit gebeurt meestal op projectmatige wijze; in een korte tijd wordt een substantieel aantal locaties bezocht. Aanleidingen hiervoor zijn bijvoorbeeld veel voorkomende overtredingen en klachten.

Gebiedsgerichte controles.

De gemeente beschikt over een groot grondgebied, zowel binnen als buiten de bebouwde kom. In dit gebied houdt zij ongeplande controles. Een toezichthouder gaat het gebied in en treedt op bij overtredingen van onder andere de Algemeen Plaatselijke Verordening, zoals het zwerfafval, verkeerd parkeren, hondenbeleid, afvaldump en dergelijke.

Administratief toezicht.

Onder administratief toezicht wordt, naast eventueel bezoek ter plaatse, de beoordeling van opgevraagde of toegezonden documenten en rapporten verstaan voor bijvoorbeeld stoffenstromen zoals grond of secundaire (bouw) stoffen. Ook het vergelijken van luchtfoto's valt hieronder.