

Handhavingsbeleid
Gemeente Oude IJsselstreek
geeft ruimte

Opgesteld door: Erwin Kleinrensink

Inhoudsopgave

0 Bestuursamenvatting.....	4
1 Inleiding.....	5
1.1 Aanleiding.....	5
1.2 Kaders.....	5
1.3 Reikwijdte.....	7
1.4 Doel van de handhavingsnota.....	7
1.5 Toelichting op het begrip handhaven.....	8
1.6 Leeswijzer.....	8
2 Ambities en uitgangspunten.....	9
2.1 Uitgangspunten.....	9
3 Nalevingstrategie.....	10
3.1 Beschikbare instrumenten.....	10
3.2 Preventiestrategie.....	11
3.3 Repressiestrategie.....	14
3.4 Sanctiestrategie.....	18
3.5 Gedoogstrategie.....	19
3.6 Beleidsuitgangspunten handhavingsinstrumenten.....	20
4 Risicoanalyse en prioriteitenstelling.....	21
5 Kwaliteitsborging.....	23
5.1 Inleiding.....	23
5.2 Werken volgens de 'Big Eight'.....	24
5.3 Verbeteringen ten aanzien van de handhavingscyclus.....	24
5.4 Vastlegging verantwoordelijkheden kwaliteitsborging in de organisatie.....	25
5.5 Borging kwaliteit in de organisatie.....	25
5.6 Uitvoering.....	26
6 Organisatie en middelen.....	27
6.1 Organisatie, overleg en samenwerking.....	27
6.2 Middelen.....	28
6.3 Automatisering.....	28
6.4 Ontwikkelingen.....	29
7 Overzicht taken planperiode.....	31
7.1 Thema's.....	31
Bijlage I.....	35

Risicoanalyse / prioriteitenstelling.....	35
Bijlage 2.....	37
Frequentie van bedrijfscontroles.....	37

0 Bestuurssamenvatting

Nog in te vullen.

1 Inleiding

De gemeente Oude IJsselstreek is een mooie en prettige plek om te wonen, te werken en te recreëren. Het is belangrijk om dit vast te houden. Dit gebeurt onder andere door het vaststellen van spelregels in wet- en regelgeving. Als iedereen zich aan de spelregels houdt, blijft de gemeente Oude IJsselstreek de mooie en prettige plek die zij is.

De gemeente heeft hier een nadrukkelijke rol in. Niet alleen stelt zij een deel van de regels op, maar zij heeft ook een wettelijke taak om toezicht te houden op het naleven van die regels. Hiervoor heeft zij een handhavingsbeleidplan (hierna 'handhavingsnota' genoemd) opgesteld: het document dat nu voor u ligt.

1.1 Aanleiding

Deze handhavingsnota is een actualisering van het handhavingsbeleidsplan uit 2004 en omvat de gemeentelijke handhavingstaken op het gebied van de fysieke leefomgeving (ruimtelijke ordening, bouw, milieu, monumenten, apv, etc., openbare orde en veiligheid).

De actualisatie van het beleid is noodzakelijk omdat er op wet- en regelgevingsgebied ontwikkelingen zijn doorgevoerd die ook van invloed zijn op de handhaving, zoals:

- Introductie van onder andere de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), die op het gebied van handhaving om een geactualiseerde integrale aanpak vraagt;
- Het stellen van wettelijke kwaliteitseisen aan toezicht en handhaving om een professioneel niveau te waarborgen (Besluit omgevingsrecht);
- Voor steeds meer activiteiten wordt de vergunning- of ontheffingsplicht vervangen door algemene regels, waardoor de toets vooraf plaats maakt voor een toets achteraf, oftewel een verschuiving van vergunningverlening naar toezicht en handhaving;
- De komst van de Wet Basisregistraties Adressen en Gebouwen (BAG), die ook gevoed dient te worden door waarnemingen van toezichthouders.
- De komst van een Regionale Uitvoeringsdienst, de Omgevingsdienst Achterhoek (Oda).

Voor een adequate uitvoering van de handhaving is een structurele en integrale aanpak noodzakelijk. Dat betekent het formuleren van doelen en prioriteiten in de beleidsfase, om vervolgens deze doelen uit te werken van de beleidscontext in een uitvoeringsfase. In dit plan wordt het handhavingsbeleid voor de komende jaren vastgelegd. Dit beleid zal vervolgens worden uitgewerkt in jaarlijkse uitvoeringsprogramma's. Elk jaar wordt het uitvoeringsprogramma geëvalueerd en indien nodig worden doelen en prioriteiten bijgesteld.

1.2 Kaders

1.2.1 Wettelijk kader fysieke leefomgeving

De regels voor het uitvoeren van de handhavingstaken staan vermeld in verschillende wetgeving: Wet Milieubeheer (WM), het Besluit omgevingsrecht (Bor) en de Ministeriele regeling omgevingsrecht (Mor) en de Wet ruimtelijke ordening (Wro).

Handhavingsbeleid

De gemeenteraad moet een handhavingsbeleidplan vaststellen (op grond van het Bor). Hierin wordt gemotiveerd aangegeven welke doelen worden gesteld bij de handhaving en welke activiteiten worden uitgevoerd. Zij moet regelmatig controleren of dit beleid nog voldoet. Voldoet het beleid niet meer, dan wordt het aangepast. Het college moet het handhavingsbeleid bekend maken aan de gemeenteraad.

Het handhavingsbeleid geeft inzicht in:

- de prioriteitenstelling en
- de methodiek om te bepalen of de doelen worden bereikt,

en het handhavingsbeleid geeft inzicht in de strategie die wordt gehanteerd met betrekking tot:

- de wijze waarop het toezicht op de naleving wordt uitgeoefend om de doelen te bereiken,
- de rapportage van de bevindingen van het toezicht en het vervolg dat aan die bevindingen wordt gegeven,
- de sanctiestrategie,

- de wijze waarop wordt omgegaan met overtredingen die zijn begaan door of namens het college of van andere organen behorende tot de overheid.

Daarnaast wordt inzicht gegeven in de afspraken die zijn gemaakt met andere betrokken bestuursorganen en organen die zijn belast met de strafrechtelijke handhaving, over de samenwerking bij en de afstemming van de werkzaamheden.

Uitvoeringsprogramma

Het college moet jaarlijks een uitvoeringsprogramma opstellen (artikel 21.1 WM, artikel 7.3 Bor en artikel 10.1, lid 1 Wro). Hier moet in staan welke activiteiten in dat jaar worden uitgevoerd, rekening houdend met de doelen en prioriteiten uit het handavingsbeleid.

Het uitvoeringsprogramma moet worden afgestemd met andere betrokken bestuursorganen en organen die zijn belast met de strafrechtelijke handhaving.

Het uitvoeringsprogramma moet het college aan de gemeenteraad bekendmaken.

Rapportage

Het college moet periodiek rapporteren over het bereiken van de gestelde doelen en de uitvoering van de activiteiten uit het uitvoeringsprogramma (artikel 21.1 WM, artikel 7.7 Bor en artikel 10.1 lid 2 Wro). Daarnaast moet jaarlijks geëvalueerd worden of de in het uitvoeringsprogramma opgenomen activiteiten zijn uitgevoerd en in hoeverre deze hebben bijgedragen aan het bereiken van de doelen uit het handavingsnotitie. De rapportage en de evaluatie wordt bekend gemaakt aan de gemeenteraad.

1.2.2 Wettelijk kader Drank en horeca

Het toezicht op de naleving van de Drank- en Horecawet (DHW) is per 1 januari 2013 overgedragen van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) naar de gemeenten.

De gemeenteraad stelt verordeningen vast (artikel 4, artikel 25a t/m 25d Drank- en horecawet), bijvoorbeeld de 'drank- en horecaverordening' (inmiddels al vastgesteld), maar ook een 'preventie- en handavingsplan alcohol'. In dit laatste plan wordt omschreven op welke wijze de alcoholpreventie en -handhaving vorm krijgen en welke resultaten minimaal behaald moeten worden.

De burgemeester heeft de bevoegdheid om toezicht te houden op de naleving van de DHW en sancties op te leggen. Dit sluit aan bij zijn verantwoordelijkheden op het gebied van openbare orde en veiligheid.

1.2.3 Rol gemeenteraad

Sinds de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur heeft de gemeenteraad vooral kaderstellende en controlerende taken, het college heeft bestuurlijke en uitvoerende taken. Binnen de door de gemeenteraad gestelde kaders bestuurt het college de gemeente, de gemeenteraad controleert de wijze waarop het college zijn taken uitvoert. Vooral die controlerende taak moet de positie van de raad versterken.

Dit betekent dat de raad betrokken is bij de normstelling voor de handhaving. Daarbij moet de raad voldoende in de gelegenheid worden gesteld om prioriteiten te stellen en afwegingen te maken op basis van voldoende informatie over kosten en baten van de handhaving. De raad moet dus voldoende en goed geïnformeerd worden over de (resultaten van de) handhaving. De raad zelf moet sturen op de kwaliteit van de informatie, zodat zij zichzelf de vraag kunnen beantwoorden of binnen de gestelde kaders is gehandeld.

1.2.4 Positie 'handhaving' binnen de gemeentelijke organisatie

De handhaving in de gemeente Oude IJsselstreek is belegd bij het team handhaving van de afdeling Wijken en Beheer. Zij wordt in de uitvoering ondersteund door verschillende externe partners, zoals de brandweer en de Omgevingsdienst Achterhoek. (ODA). Daarnaast werkt zij samen met diverse ketenpartners, zoals politie, belastingdienst en waterschap.

Naar aanleiding van de Zero Based Budgetting-discussie heeft de raad op 29 maart 2012 besloten dat de focus van handhaving moet liggen op milieu, veiligheid en volksgezondheid. Van de burgers en bedrijven wordt steeds meer verwacht dat zij hun eigen verantwoordelijkheid oppakken als het gaat om naleving van regels.

Het college heeft op 3 juli 2012 besloten om de Wabo-brede handhavingstaken onder te brengen bij de omgevingsdienst. Binnen de contouren van de nieuwe organisatie is het de bedoeling om de overige handhavingstaken (BOA-APV en Drank en -horecawet) uit te voeren in een samenwerkingsvorm binnen de regio.

Op dit moment doet de ODA, op het gebied van toezicht en handhaving, voor de gemeente Oude IJsselstreek alleen de taken op het gebied van milieu en asbest.

1.3 Reikwijdte

De handhavingsnota omvat de gemeentelijke toezicht- en handhavingstaken die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving. Hierbij wordt ter afbakening de wettelijke kaders uit de Wabo aangehouden, aangevuld met enkele andere wettelijke regelingen die niet in de Wabo staan, maar die wel betrekking hebben op de fysieke leefomgeving. Het accent ligt daarbij op de volgende onderwerpen:

- ruimtelijke ordening,
- bouwen en wonen,
- brandveiligheid,
- milieu,
- afvalstoffen,
- algemene plaatselijke verordening (APV),
- drank- en Horecawet en
- bijzondere wetten.

De handhavingsnota heeft de functie van overkoepelend beleid. Vanuit dit beleidsplan kan aanvullend (gemeentelijk of regionaal) beleid voortkomen.

Andere gemeentelijke handhavingstaken zijn in dit handhavingbeleid buiten beschouwing gelaten, omdat het geen toezicht- en handhavingstaken van de fysieke leefomgeving betreft (sociale zaken, Wmo, leerplicht, wet Kinderopvang).

Deze afbakening betekent niet dat samenwerking tussen de verschillende vakdisciplines is uitgesloten. Samenwerking tussen vakdisciplines is een vanzelfsprekendheid die goed 'tussen de oren' moet zitten en die thuis hoort in een netwerkorganisatie. Over de volledige breedte van de organisatie mag van medewerkers worden verwacht dat zij ogen en oren goed openhouden en voor elkaar een signaalfunctie hebben.

1.4 Doel van de handhavingsnota

Toezicht en handhaving hebben tot doel de naleving van wettelijke regels te bevorderen en te waarborgen. Handhaving is geen doel op zich, maar maakt onderdeel uit van de reguleringsketen (ontwikkeling regelgeving – normstelling – vergunningverlening - uitvoering – handhaving).

De basisgedachte van deze notitie is slim handhaven op de manier die het meest effectief is.

Handhaving laat zich onderscheiden in toezicht en controle enerzijds en het opleggen van sancties anderzijds. Het ene is gericht op preventie, het andere op repressie. Toezicht is van belang om eventuele overtredingen van de regels te signaleren, zodat daarop kan worden gereageerd, hetzij via voorlichting en/of waarschuwing, hetzij via sancties.

Een andere mogelijkheid is dat uit toezicht blijkt dat bepaalde regels niet handhaafbaar zijn. Dat kan aanleiding zijn om de wet- en regelgeving aan te passen. Van toezicht en controle gaat voorts een preventieve werking uit, waardoor het opleggen van sancties eventueel overbodig wordt.

Deze nota geeft duidelijkheid aan burgers en bedrijven over de manier waarop de gemeente haar handhavingstaak invult. Daarnaast stuurt het handhavingsbeleid de uitvoering van de handhavingstaak en biedt het een afwegingskader voor het maken van keuzes.

Via het toezicht wil de gemeente bereiken dat de verschillende partijen hun rol adequaat vervullen. Daarom zijn de handhavingsactiviteiten van de gemeente erop gericht dat inwoners en bedrijven zich uit eigen wil en beweging aan de regels houden.

Niet iedere melding van een overtreding zal direct gevolgd worden door een formele sanctie. Met een andere aanpak kan soms beter en sneller bereikt worden dat het stelsel werkt. Deze gedachte ligt dan ook ten grondslag aan de toezichtinstrumenten.

Daarnaast is het belangrijk om een transparant handhavingsbeleid te hebben. Inwoners, bedrijven, instellingen en de overheid zelf moeten zich houden aan regels en voorschriften. De bevoegdheid tot handhaving ligt immers eenzijdig bij de overheid. Het is een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur dat inwoners, bedrijven en instellingen weten op welke wijze bevoegde bestuursorganen gebruik maken van hun handhavingsbevoegdheden. Dat vraagt om een transparant handhavingsbeleid.

1.5 Toelichting op het begrip handhaven

In enge zin wordt handhaven omschreven als 'het doen naleven van (rechts)regels, door het opleggen van sancties'. De gemeente Oude IJsselstreek vat 'handhaven' breder op: elke handeling van de gemeente die er op gericht is de naleving van de regelgeving te bevorderen. Deze handeling kan bestaan uit voorlichting, communicatie, toezicht en het opleggen van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke sancties.

1.6 Leeswijzer

Dit plan is als volgt opgebouwd:

Na deze inleiding wordt in *hoofdstuk 2* ingegaan op de gemeentelijke visie op handhaving.

Hoofdstuk 3 bevat een beschrijving van de toezicht en handhavingsstrategie. Deze strategie omvat het geheel van interventies en aanpak om naleving van regelgeving te bewerkstelligen.

In *Hoofdstuk 4* gaat over de risicoanalyse en de bepaling van de prioriteiten.

Hoofdstuk 5 gaat in op de wijze waarop wordt bewaakt dat bij de uitvoering van handhaving de uitgangspunten van deze nota worden gebruikt.

Hoofdstuk 6 geeft een beschrijving van de handhavingsorganisatie, de verschillende overlegstructuren en de inzet van middelen en automatisering.

Hoofdstuk 7 beschrijft een aantal taakstellingen waarmee de doelen en uitgangspunten van deze nota de komende jaren zullen worden gerealiseerd.

2 Ambities en uitgangspunten

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de gemeentelijke visie op handhaving en de doelen en prioriteiten die daarbij worden gesteld.

2.1 Uitgangspunten

De visie van de gemeente Oude IJsselstreek is dat iedereen die woont, werkt of recreëert in de gemeente Oude IJsselstreek, dit op een duurzame, veilige en gezonde manier moet kunnen doen. Dit wordt bereikt door inwoners en bedrijven te stimuleren in hun naleefgedrag. Naleving van regels betekent immers minder risico's.

1. *Vertrouwen waar kan, controle waar moet.*

De gemeente Oude IJsselstreek vertrouwt er op dat haar inwoners, ondernemers en bezoekers de verantwoordelijkheid nemen voor hun eigen omgeving en activiteiten. Handhaven gebeurt dan ook vanuit dit vertrouwen. Loslaten waar kan en focussen op zaken die écht belangrijk zijn.

2. *Handhaven doe je samen.*

De gemeente Oude IJsselstreek ziet handhaving als een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de verschillende overheidsorganen, ondernemers, organisaties en inwoners. Samen pakken we de problemen aan. Wij willen als gemeente met beide benen in de samenleving staan; dicht bij de burger en bedrijven. Handhaving richt zich dan ook niet alleen op het coördineren van regels, maar ook op het adviseren en voorlichten hierover. Van handhaving gaat daarmee een preventieve werking uit.

3. *Handhaving gebeurt op de manier die het meest effectief is.*

De gemeente Oude IJsselstreek pakt de handhaving op verschillende manieren aan. Dit kan programmatisch, thematisch, signaalgericht. De uitvoering van de handhaving wordt gebaseerd op een jaarlijks geactualiseerd handhavingsuitvoeringsprogramma (HUP).

4. *Handhaven gebeurt op integere en transparante wijze.*

De gemeente Oude IJsselstreek staat voor een integer bestuur. Dat betekent dat handhaving gebeurt volgens de spelregels die in wet- en regelgeving zijn neergelegd, zodat de burger weet waar hij aan toe is. Daarnaast is er een duidelijke scheiding tussen vergunningverlening en handhaving, ten minste op persoonsniveau. Dit betekent dat degene die de vergunning verleent zich niet bezig houdt met handhaving. Hierdoor ontstaan geen integriteit- en loyaliteitsconflicten.

5. *De grondslag van handhaving is positief.*

De gemeente Oude IJsselstreek verkiest een handhavingstijl die goed gedrag stimuleert. Dus eerder verleiden om het goed te doen, dan afschrikken door te dreigen met hoge straffen. De strategie richt zich daarom bewust op preventie, door middel van advisering of voorlichting. Natuurlijk neemt dit niet weg dat de gemeente, waar nodig, kordaat optreedt.

3 Nalevingstrategie

De gemeente is onder andere verantwoordelijk voor de bescherming van het algemeen belang, zoals veiligheid, volksgezondheid, ruimtelijke kwaliteit en leefbaarheid; als een regel/voorschrift niet wordt nageleefd, kunnen de gevolgen voor anderen ingrijpend of onomkeerbaar zijn.

De inwoners/bedrijven willen aan de ene kant zo weinig mogelijk regels. Aan de andere kant verwachten zij dat de regels worden gehandhaafd. Belangrijk hierbij is dat inwoners en bedrijven verwachten eerlijk te worden behandeld. Eerlijk betekent, naast rechtmatig en juridisch correct handelen, ook een behoorlijke behandeling dat het vertrouwen niet wordt beschaamd. Dit wordt bereikt door niet direct over te gaan tot het formele juridische traject.

Gelukkig doen de meeste mensen die in de gemeente Oude IJsselstreek wonen, werken of recreëren hun best om zich te houden aan de spelregels die in wet- en regelgeving zijn vastgelegd. Toch worden niet alle regels goed nageleefd. Vaak komt dat door onbekendheid van de betreffende regel of door onbewust gedrag. Soms wordt een overtreding bewust gemaakt en dan is het zaak dat de gemeente daar op de juiste manier op reageert.

Wanneer wet- en regelgeving wordt overtreden is de gemeente in beginsel verplicht om handhavend op te treden. De uitvoering van de handhaving kan op verschillende manieren worden vormgegeven. Afhankelijk van het te bereiken doel kunnen er preventieve of repressieve instrumenten worden ingezet. In dit hoofdstuk worden de verschillende instrumenten voor handhaving besproken; de strategieën .

Voordat een handhavingsinstrument wordt gekozen moet eerst worden bepaald welk doel men wil bereiken. Dit kunnen de volgende doelen zijn:

- het voorkomen van overtredingen,
- het beëindigen van overtredingen,
- het ongedaan maken van de gevolgen van overtredingen,
- het wegnemen van behaald (financieel) voordeel,
- het bestraffen van de overtreder,
- een combinatie van één of meer doelen.

Conflictbemiddeling

Naast de inzet van de verschillende handhavingsinstrumenten, is het in sommige situaties nodig om ook andere instrumenten in te zetten: buurtbemiddeling of mediation. Deze instrumenten komen aan de orde op het moment dat er sprake is van een conflict tussen partijen.

Mediation

Mediation is een vorm van conflictbemiddeling. Een onafhankelijke bemiddelaar gaat samen met de partijen op zoek naar een oplossing voor een probleem. De oplossing moet voor alle partijen aanvaardbaar zijn. De toepassing van mediation kan tijd en geld besparen. Omdat partijen, onder leiding van een mediator, zelf op zoek gaan naar een oplossing, is de oplossing vaak beter dan een gang naar de rechter. De rechter oordeelt slechts over een juridische geschil terwijl het onderliggende conflict vaak groter is en zodoende niet aan bod komt bij de rechter. Mediation kan zodoende ook voor handhavingskwesties (in veel gevallen burenruzies) een goed aanvullend alternatief zijn. Mediation zal toegepast worden in de gevallen die hiervoor geschikt zijn en als alle partijen hiertoe bereid zijn.

Buurtbemiddeling

Buurtbemiddeling lijkt erg op mediation, alleen wordt hierbij gebruik gemaakt van vrijwillige en opgeleide buurtbemiddelaars.

3.1 Beschikbare instrumenten

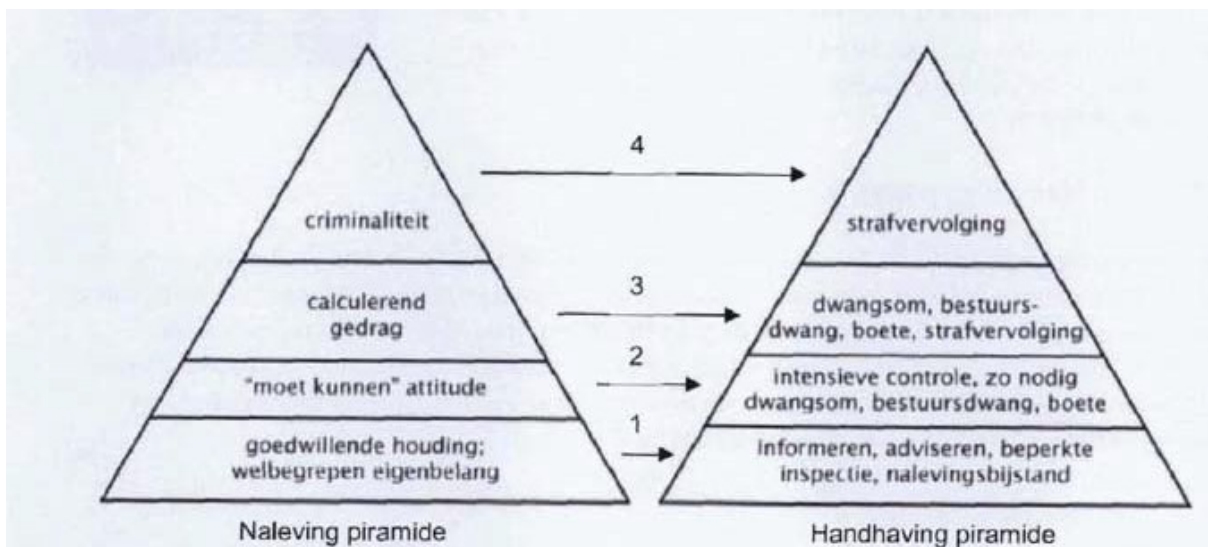
Het Bor verplicht het opstellen van handhavingsbeleid. Dit beleid moet inzicht geven in de strategie die het college gebruikt voor handhaving. In de nalevingsstrategie worden 4 strategieën besproken: de preventiestrategie, de repressiestrategie, de sanctiestrategie en de gedoogstrategie.

Er zijn diverse instrumenten om de naleving te bevorderen. Deze verschillen al naar gelang de instrumenten een preventief of een repressief karakter hebben. De gemeente beseft dat het niet naleven van wet- en regelgeving niet altijd een kwestie van onwil is maar ook het gevolg kan zijn van onbekendheid, onwetendheid en onkunde. Om bekendheid met wet- en regelgeving te vergroten willen wijde doelgroepen beter informeren. Ondanks deze inzet zullen er overtredingen worden gepleegd. Ter bevordering van het naleven van omgevingsrecht zijn bestuursrechtelijke, strafrechtelijke, privaatrechtelijke en overige instrumenten beschikbaar. Alle instrumenten zijn bedoeld om naleving van het omgevingsrecht te bevorderen. In onderstaande tabel staat een overzicht van een aantal instrumenten.

Bestuursrechtelijke instrumenten	Strafrechtelijke instrumenten	Overige instrumenten
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Voorwaarschuwing ▪ Last onder dwangsom ▪ Last onder bestuursdwang ▪ Intrekken vergunning of ontheffing ▪ Subsidie ▪ Bestuurlijke boete 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bestuurlijke strafbeschikking ▪ Proces verbaal ▪ Voorlopige maatregel ▪ Inzet BOA 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Voorlichting en communicatie ▪ Accountmanagement

Figuur 'Instrumenten bevorderen naleving'

De commissie Mans beschrijft in het rapport 'De tijd is rijp' een naleving- en een handhavingpiramide. De gedachte achter deze piramiden is van belang bij het opstellen van een handhavingprogramma en bij het optreden volgens een stappenplan (de sanctiestrategie). In de piramiden wordt de reactie van de gemeente afgezet tegen de oorzaak van de geconstateerde overtreding.



Figuur 'De naleving- en handhavingpiramide'

3.2 Preventiestrategie

Bij 'handhaving' in de preventiefase hoeft er nog geen sprake te zijn van een overtreding of een vermoeden daarvan. De preventiefase bestaat uit voorlichting, advisering en de controle op regelnaleving.

Het belangrijkste doel van de preventiestrategie is om de spontane naleving van wet- en regelgeving te vergroten. Naleving van regelgeving gebeurt helaas niet automatisch. De meeste mensen en bedrijven kennen de regels en houden zich ook aan deze regels. Een kleinere groep mensen zal toch bewust een keuze maken of overtreding van de regels voordelen heeft. Op deze groep hebben de 'dimensies van spontane naleving' minder invloed. De 'handhavingdimensies' werken bij deze kleinere groep beter.

Preventieve en repressieve instrumenten kunnen zowel naast elkaar als na elkaar worden ingezet om naleefgedrag aan te moedigen. Volgens de eerder genoemde nalevingspiramide hebben preventieve instrumenten meer invloed op proactief gedrag en repressieve instrumenten op calculerend en bewust overtredend gedrag. Dit verandert niets aan het feit dat preventieve instrumenten ook bij calculerend gedrag kunnen helpen om naleefgedrag te vergroten.

De keuze voor het juiste middel voor het oplossen van een probleem is daarom erg belangrijk. Om te komen tot een passende interventie moet duidelijk zijn wat:

- de redenen zijn om de regels niet na te leven,
- de noodzaak is om in te grijpen,
- de aanpak is van het probleem,
- de reactie is van de mensen die de regels moeten naleven op bepaalde interventies.

De preventiestrategie richt zich vooral op communicatie en ondersteuning. Door de inzet van communicatiemiddelen (voorlichting) en ondersteunend optreden (vooroverleg) hoopt de gemeente het gedrag van inwoners en bedrijven op een positieve manier te beïnvloeden.

Communicatie en ondersteuning kunnen 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 over een bepaald bedrijf,
- 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.

3.2.1 Voorlichting en communicatie

De insteek van de gemeente Oude IJsselstreek is om in eerste instantie 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, KCC en huis-aan-huis bladen) wordt naleving van de regels bevorderd.

Communicatie

Het communiceren over wet- en regelgeving dient twee doelen,

1. het informeren (voorlichten) en
2. het afschrikken.

Door goede voorlichting kunnen onwenselijke situaties worden voorkomen en gedrag van burgers en bedrijven positief worden beïnvloed (voorkomen is beter dan genezen). Hierdoor is de verwachting dat er minder tijdrovende en kostbare repressiemiddelen hoeven te worden ingezet. 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).

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

- Massa communicatie: 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 dit 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 de toezichthouders en handhavers; zij kunnen tijdens hun werk de bedrijven en inwoners individueel informeren

3.2.2 Uitoefenen van toezicht

In hoofdstuk 5 van de Wabo wordt het toezicht op de naleving en de handhaving van de regels uit de Wabo beschreven. 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 een formeel handhavingstraject lopen. Hierbij gaat de toezichthoudende taak over in de handhavingstaak.'

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 Handhavings Uitvoerings Programma (HUP) het hoe, wat en hoeveel van het toezicht. Zij laat zich hierbij leiden door de 'bestuurlijke' en 'maatschappelijke' prioriteitenstelling die voortvloeit uit de risicoanalyse en kan daarbij gebruik maken van de hierna genoemde toezichtsinstrumenten.

3.2.3 Vormen van toezicht

Handhaving vraagt om verschillende vormen van toezicht. Het controleren van een verleende vergunning voor een woning 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 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 de mate van milieubelasting die het bedrijfsproces oplevert en het naleefgedrag. Hoe groter de milieurisico's, hoe vaker er toezicht plaatsvindt.

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.

Thematisch toezicht.

Bij thematisch toezicht wordt gekeken naar één bepaald aspect van de regelgeving, bijvoorbeeld luchtwassers, koelinstallaties, keuring cv-installaties en vuurwerkopslag. Dit gebeurt meestal op projectmatige wijze; in een korte tijd wordt een substantieel aantal locaties bezocht waarbij de handhaver maar naar één onderwerp kijkt. Aanleidingen hiervoor zijn bijvoorbeeld veel voorkomende overtredingen en klachten.

Uit een thematische actie kan een actie in het kader van gepland toezicht volgen. Als bij een thematische actie overduidelijk blijkt dat er sprake is van andere overtredingen, wordt het bedrijf in de planning naar voren gehaald voor een normale bedrijfscontrole.

Vergunningcontroles.

Wanneer een nieuwe vergunning van kracht is geworden of is verleend kan de gemeente Oude IJsselstreek een (opleverings)controle uitvoeren (bij bijvoorbeeld bouwen, slopen, kappen).

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 toezicht wordt, naast het bezoek ter plaatse, ook de beoordeling van opgevraagde of toegezonden documenten en rapporten verstaan voor bijvoorbeeld stoffenstromen zoals grond of secundaire (bouw) stoffen..

3.3 Repressiestrategie

Als preventieve handhaving middels voorlichting en toezicht niet leidt tot het gewenste naleefgedrag, zijn andere maatregelen nodig. Wanneer legalisatie niet mogelijk is, is repressie op zijn plaats. Tegen geconstateerde overtredingen kan dan zowel bestuursrechtelijk (gemeente) als strafrechtelijk (politie/Openbaar Ministerie) worden opgetreden:

3.3.1 Bestuursrechtelijke middelen

Last onder bestuursdwang

Het bestuursorgaan heeft de bevoegdheid een 'last onder bestuursdwang' op te leggen. Dit staat in artikel 125 van de Gemeentewet. Hoe een last onder bestuursdwang moet worden opgelegd staat beschreven in de artikelen 5:21 tot en met 5:25 van de Algemene wet bestuursrecht. De last onder bestuursdwang is een herstelsanctie en betekent:

het opleggen van een last om de overtreding geheel of gedeeltelijk op te lossen en de bevoegdheid van het bestuursorgaan om de opgelegde last zelf uit te voeren op kosten van de overtreder, als deze de overtreding niet of niet op tijd uitvoert.

Deze last kan zijn: het verwijderen, ontruimen, beletten, in de oorspronkelijke staat herstellen of het treffen van maatregelen om verdere nadelige gevolgen van de overtreding te voorkomen.

Het college moet zich aan de wettelijke regels houden voor het opleggen van een last onder bestuursdwang. De overtreder moet bijvoorbeeld de gelegenheid krijgen om de illegale situatie binnen een redelijke termijn zelf te beëindigen. Dit wordt ook wel de begunstigingstermijn genoemd. Ook moet worden onderzocht of de illegale situatie kan worden gelegaliseerd.

Een nadeel van het opleggen van een last onder bestuursdwang is dat het een arbeidsintensief traject is. Er zijn vaak praktische uitvoeringsproblemen. Het uitoefenen van bestuursdwang kan duur zijn en die kosten kunnen niet altijd op de overtreder worden verhaald. Ook kan het niet goed toepassen van bestuursdwang leiden tot aansprakelijkheid van de gemeente. Door deze nadelen wordt het opleggen van een last onder bestuursdwang alleen gekozen als er sprake is van een overtreding met ontoelaatbare gevolgen en risico's. Snel ingrijpen moet hierbij noodzakelijk zijn. Ook moeten andere maatregelen niet geschikt zijn om het gestelde doel te bereiken.

Een bijzondere vorm van het opleggen van een spoedeisende last onder bestuursdwang is het stilleggen van bouw- of sloopwerkzaamheden door ambtenaren van bouw- en woningtoezicht. Dit kan gebeuren als er in strijd met de bouwregelgeving wordt gebouwd of gesloopt. Het doel van dit acute middel is om een strijdige situatie niet te laten verergeren voordat is onderzocht of de overtreding gelegaliseerd kan worden.

Last onder dwangsom

Het bestuursorgaan heeft de mogelijkheid 'een last onder dwangsom' op te leggen. Dit staat in de artikelen 5:32 tot en met 5:36 van de Algemene wet bestuursrecht. Het opleggen van een last onder dwangsom is een middel om de overtreder te dwingen de overtreding zelf te beëindigen. De dwangsom moet een voldoende prikkel geven aan de overtreder om de overtreding op te heffen. Belangrijk hierbij is dat de dwangsom in redelijke verhouding moet staan tot de ernst van de overtreding. Ook moet een redelijke termijn worden gegeven. Binnen deze termijn moet de overtreding opgeheven kunnen worden, voordat de dwangsom moet worden betaald.

Bij niet spoedeisende situaties kan het opleggen van een last onder dwangsom de voorkeur hebben boven het opleggen van een last onder bestuursdwang. Bij het opleggen van een last onder dwangsom kunnen zaken van de overtreder niet beschadigd worden. In de praktijk blijkt de last onder dwangsom een effectief instrument bij handhaving.

Een last onder bestuursdwang en een last onder dwangsom mogen niet tegelijk worden opgelegd. Na elkaar mag wel. Als door het opleggen van een last onder dwangsom de overtreding niet wordt opgeheven, zal een last onder bestuursdwang of een tweede last onder dwangsom worden opgelegd.

Er kunnen feiten en omstandigheden zijn waarbij de overtreding wordt opgeheven binnen de begunstigingstermijn van de dwangsombeschikking. Wanneer direct na deze termijn dezelfde overtreding wordt begaan, zou opnieuw een last onder dwangsom opgelegd moeten worden. Om deze ongewenste situaties te voorkomen kan een last onder dwangsom vooraf worden opgelegd. Hierdoor kan voorkomen worden dat de regels overtreden worden.

Intrekken van de vergunning

Het bestuursorgaan heeft de bevoegdheid om vergunningen en ontheffingen in te trekken. Dit staat in artikel 5.19 van de Wabo. Dit betekent dat elke Wabo-toestemming kan worden ingetrokken. Het artikel geeft een aantal gronden waarop het college een vergunning kan intrekken. De gronden die genoemd worden zijn duidelijk bedoeld om de vergunninghouder te straffen. Hiermee verschillen deze gronden met de intrekkinggronden van artikel 2.29 en verder van de Wabo. Volgens die gronden kan namelijk ook een vergunninghouder vragen om de vergunning in te trekken.

Deze bevoegdheid tot gehele of gedeeltelijke intrekking van de vergunning of ontheffing bestaat indien:

- de vergunning of ontheffing ten gevolge van een onjuiste of onvolledige opgave is verleend;
- niet overeenkomstig de vergunning of ontheffing is of wordt gehandeld;
- de aan de vergunning of ontheffing verbonden voorschriften of beperkingen niet zijn of worden nageleefd;
- de voor de houder van de vergunning of ontheffing als zodanig geldende algemene regels niet zijn of worden nageleefd.

De vergunning mag niet direct worden ingetrokken. De vergunninghouder moet eerst de gelegenheid krijgen om alsnog volgens de vergunning of de geldende regels te handelen. De vergunninghouder de gelegenheid geven om een zienswijze in te (laten) dienen, is niet voldoende.

Een overheidsorgaan kan op basis van de wet Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur(wet BIBOB) een vergunning of subsidie weigeren maar ook intrekken wanneer er sprake is van ernstig gevaar dat de beschikking mede gebruikt zal worden voor het plegen van strafbare feiten en/of het benutten van voordelen uit strafbare feiten.

Bestuurlijke boete

Sinds de invoering van de vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht in 2009 is in deze wet de mogelijkheid opgenomen tot het opleggen van een bestuurlijke boete. Dit staat in Titel 5.4 van de Algemene wet bestuursrecht. De bestuurlijke boete is een bestraffende sanctie. Dit betekent dat er een onvoorwaardelijke verplichting ontstaat een geldbedrag te betalen als de boete wordt opgelegd na

een overtreding. Door deze bevoegdheid krijgt het bestuursorgaan de mogelijkheid om een boete op te leggen zonder de rechter hierover moet beslissen.

Noot: de gemeente Oude IJsselstreek maakt geen gebruik van dit middel en heeft gekozen voor de bestuurlijke strafbeschikking, omdat deze veel doelmatiger en effectiever is.

Bestuurlijke strafbeschikking

De bestuurlijke strafbeschikking is gereserveerd voor lichtere overtredingen, de zogenaamde overlastfeiten (alle feiten uit de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) en afvalstoffenverordening). De bestuurlijke strafbeschikking heeft een punitief karakter (het moet de dader 'pijn doen'), waardoor de geldboete onvoorwaardelijk wordt opgelegd. Het Wetboek van Strafvordering geeft de gemeente de mogelijkheid om gebruik te maken van het uitvaardigen van een bestuurlijke strafbeschikking in de vorm van een (onvoorwaardelijke) geldboete.

Met de bestuurlijke strafbeschikking kunnen buitengewone opsporingsambtenaren (BOA's) op straat een aankondiging van de bestuurlijke strafbeschikking opleggen. Het Openbaar Ministerie (OM) verstuurt vervolgens de definitieve strafbeschikking aan de overtreder. Indien de overtreder de strafbeschikking niet betaalt en niet in verzet komt, kan het OM executiemaatregelen nemen.

Een verdachte kan binnen 14 dagen na ontvangst van de strafbeschikking verzet aantekenen bij het OM. Als men het oneens is met de beslissing van het OM kan men de zaak voorleggen aan de kantonrechter. Deze oordeelt over de zaak zonder daarbij gebonden te zijn aan de eerdere strafbeschikking.

Het OM heeft de wettelijke taak toe te zien op de wijze waarop van de strafbeschikkingsbevoegdheid gebruik wordt gemaakt. Het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB) draagt zorg voor de administratieve verwerking en inning van de strafbeschikking (zonder tussenkomst van de politie). Hiervoor moet de gemeente een convenant sluiten met het CJIB. De politie blijft vanuit haar algemene opsporingsbevoegdheid wettelijk bevoegd de overlast strafrechtelijk te handhaven. Zo nodig verleent de politie de BOA bijstand.

Bestuurlijke strafbeschikking (overlastfeiten, milieu)

Sinds 2010 kan gebruik gemaakt worden van het instrument bestuurlijke strafbeschikking voor overlastfeiten in de openbare ruimte. De Wet OM-afdoening biedt bestuursorganen, opsporingsambtenaren en de Officier van Justitie de mogelijkheid een strafbeschikking uit te vaardigen. Met een strafbeschikking kunnen straffen worden opgelegd, zonder tussenkomst van de rechter.

Een strafbeschikking wordt aangekondigd door een gemeentelijke BOA. Vervolgens worden zaken door de gemeente direct bij het CJIB aangeleverd die vervolgens zorg draagt voor het incasseren van de boete.

Sinds 1 mei 2012 is ook de bestuurlijk strafbeschikking milieu (afgekort tot bsbm) van kracht geworden. Middels de strafbeschikking kan door een BOA een geldboete worden opgelegd. De toevoeging van dit instrument maakt het mogelijk om nog effectiever op milieuovertredingen te reageren. De bevoegdheid voor dit instrument is in eerste instantie neergelegd bij de provincies en waterschappen.

Zakelijke werking

Artikel 5.18 van de Wabo geeft het bevoegd gezag de mogelijkheid om aan bestuurlijke maatregelen zakelijke werking toe te kennen. Zakelijke werking betekent dat deze sanctiebesluiten ook voor eventuele rechtsopvolgers gelden en dus ook tegenover hen kunnen worden uitgevoerd. Onder een rechtsopvolger wordt verstaan de (rechts)persoon die in de rechten van de oorspronkelijke overtreder treedt. Dit zal meestal gaan om eigendomsoverdracht, maar het kan ook zo zijn dat rechtsopvolging plaatsvindt door overgang van een ander zakelijk recht, zoals huur of pacht. De zakelijke werking kan worden toegepast bij de handhaving van alle voorschriften uit de wetten die in artikel 5.1 van de Wabo zijn genoemd. Over de toekenning van een zakelijke werking moet wel bij het nemen van het sanctiebesluit nadrukkelijk een beslissing zijn genomen.

De bevoegdheid om zakelijke werking toe te kennen is erg wenselijk. Vooral omdat in het dynamische bedrijfsleven het eigendom van (de aandelen van) ondernemingen snel kan wisselen en de rechtsopvolgers de bedrijfsvoering inclusief het patroon van overtredingen kunnen voortzetten. In sommige branches, zoals de horeca, vindt zeer regelmatig snelle bedrijfsopvolging plaats. Dit kan

soms zelfs bewust gebeuren om de handhaving te frustreren. Dus als de geconstateerde overtreding door een rechtsopvolger wordt voortgezet of herhaald, dan hoeft bij een zakelijke werking van een eerder opgelegde maatregel niet opnieuw een sanctiebesluit te worden genomen of te worden bekeken of een (al dan niet verstreken) begunstigingstermijn moet worden verlengd. De rechtsopvolger kan geen beroep meer doen op rechtsbescherming.

De bevoegdheid tot toekenning van de zakelijke werking is discretionair van aard. Dit betekent dat het bevoegd gezag zelf besluit of en wanneer hij de zakelijke werking toekent. *De gemeente Oude IJsselstreek besluit tot de toekenning van zakelijke werking bij alle bestuurlijke maatregelen in relatie tot de Wabo, tenzij de overtreding zich niet daarvoor leent of dat er bijzondere omstandigheden zijn die zich ertegen verzetten.* Voor een zorgvuldige besluitvorming hierover is wel een evenredige belangenweging vereist. Hierbij hoeft geen rekening te worden gehouden met de specifieke belangen van eventuele rechtsopvolgers. Daar hoeft namelijk op het moment van besluitvorming helemaal geen sprake van te zijn. Het college beoordeelt of er bijzondere omstandigheden zijn. Dit zal door de rechter terughoudend getoetst moeten worden.

Voor het waarborgen van de kenbaarheid van een zakelijke werking aan een eventuele rechtsopvolger, zal het besluit zo spoedig mogelijk (binnen 4 dagen) opgenomen worden in het gemeentelijke beperkingenregister (op grond van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken).

3.3.2 Strafrechtelijke instrumenten

Bij strafrechtelijke handhaving worden overtredingen via een proces verbaal bekend gemaakt bij de officier van justitie. Dit proces verbaal kan worden opgesteld door een politieambtenaar of een buitengewoon opsporingsambtenaar (Boa). De officier van justitie besluit of strafrechtelijk wordt vervolgd. Wanneer behoefte is aan een "lik op stuk" beleid of wanneer de overtreding heeft geleid tot een onomkeerbare situatie, is strafrechtelijke vervolging het juiste middel.

Strafrechtelijke vervolging is in veel gevallen te combineren met bestuursrechtelijke handavingsinstrumenten. Het doen van aangifte gebeurt alleen als de situatie dat noodzakelijk maakt. Dit wordt beoordeeld door het college.

3.3.3 Privaatrechtelijke instrumenten

Het bestuursorgaan heeft ook privaatrechtelijke middelen om naleving van regels na te streven. Een gemeente is naast bestuursorgaan namelijk ook een rechtspersoon. Als rechtspersoon heeft de gemeente privaatrechtelijke mogelijkheden om te handhaven. Bijvoorbeeld wanneer er sprake is van het niet nakomen van contractafspraken. Contractuele boetes en het opstarten van een juridische procedure op grond van een onrechtmatige daad, zijn pressiemiddelen. Maar ook als eigenaar van het grondgebied kan de gemeente privaatrechtelijk optreden. Bijvoorbeeld als een inwoner of bedrijf bezittingen vernielt of eigendommen van de gemeente in gebruik neemt zonder toestemming van de gemeente.

Voordat de gemeente besluit om privaatrechtelijk handhavend op te treden zal zij moeten onderzoeken of er bestuursrechtelijke middelen zijn die ingezet kunnen worden. Uit de jurisprudentie blijkt dat bestuursrechtelijke handhaving de voorkeur heeft, onder andere omdat dit de beste/meeste rechtsbescherming biedt. Ook bij privaatrechtelijk handhaven zal de gemeente zich moeten houden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Het strafrechtelijke- en bestuursrechtelijke handhavingstraject kunnen naast elkaar gebruikt worden (tweesporenbeleid). Het strafrecht wordt dan gebruikt om te straffen, terwijl het bestuurlijke traject tot doel heeft de overtreding te beëindigen en de schade ongedaan te maken.

In gevallen waarin door derden schade is toegebracht aan gemeentelijke werken kan de gemeente deze schade door middel van een civielrechtelijke procedure verhalen op de veroorzakers. In tegenstelling tot de andere handavingsinstrumenten is dit instrument primair gericht op het verhalen van de geleden schade. Hierbij moet worden opgemerkt dat privaatrechtelijke handhaving in beginsel niet kan samengaan met bestuursrechtelijke handhaving.

3.3.4 Buitengewoon opsporingsambtenaar

Om gebruik te maken van het instrument bestuurlijke strafbeschikking, is het vereist dat het college Buitengewoon opsporingsambtenaren (BOA's) in dienst heeft.

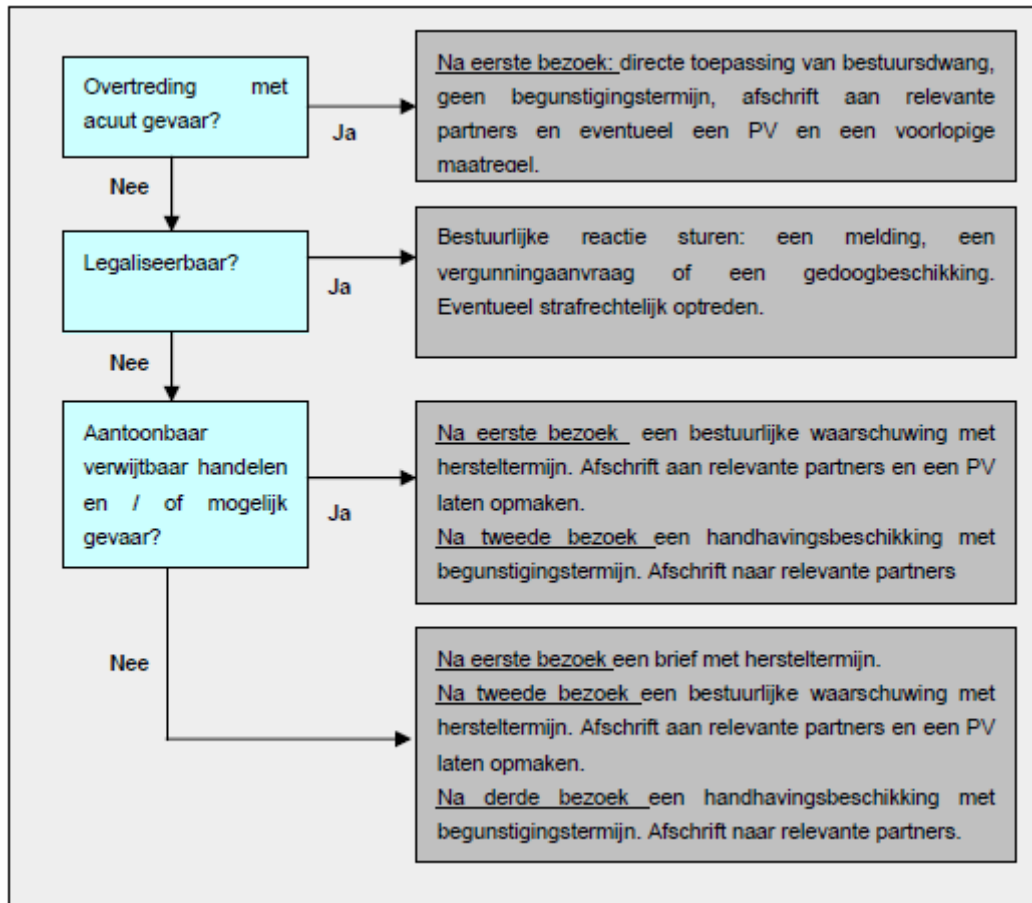
De toezichthouders van de gemeente Oude IJsselstreek zijn BOA domein 1 (...).

Het grote voordeel van een BOA is dat deze direct verbaliserend kan optreden, waardoor een hoge

mate van “lik op stuk” ontstaat. Dit heeft een preventieve werking in zich.

3.4 Sanctiestrategie

Bij het toepassen van bestuursrechtelijke handhaving kiest de gemeente Oude IJsselstreek, waar mogelijk, voor het opleggen van een dwangsom. In die gevallen, waarin sprake is van onveilige situaties die snel beëindigd moeten worden en de hoogte van een dwangsom onvoldoende effect heeft of zal hebben, wordt (meteen) bestuursdwang toegepast. Per geval wordt de afweging gemaakt of bestuursdwang of een dwangsom wordt toegepast. Hierbij gaat de gemeente uit van het rechtsgelijkheidsbeginsel en een uniforme aanpak van overtredingen. Om dit te bewerkstelligen volgt de gemeente het stappenplan zoals is weergegeven in het onderstaande overzicht.



Figuur 'Stappenplan sanctiestrategie'

Er zijn situaties waarin wordt afgeweken van de genoemde 3 stappen. Voorbeelden hiervan zijn onherstelbare schade, recidive en gedragsvoorschriften. In geval van schriftelijke handhavingverzoeken wordt in beginsel afgeweken van de 3 stappen strategie.

Passende reactie

Het overgaan tot dwangmaatregelen is geen lichtzinnige beslissing. De toe te passen sanctie moet proportioneel zijn en dient zoveel mogelijk transparantie te bieden over de lengtes van begunstigingstermijnen en de hoogten van dwangsommen:

- De gemeente Oude IJsselstreek kiest qua *begunstigingstermijn* voor een zo kort mogelijke termijn waarbinnen aan de last kan worden voldaan. De termijn moet echter wel zodanig zijn, dat het praktisch haalbaar is om aan de last te kunnen voldoen. Verder is de te stellen termijn afhankelijk van de aard van de overtreding en mag de termijn niet zodanig lang zijn, dat sprake is van (impliciet) gedogen van de overtreding. De termijnstelling staat beschreven in het protocol termijnstellingen (bijlage 3);
- De *hoogte van een dwangsom* moet op grond van de Algemene wet bestuursrecht in redelijke verhouding staan tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van het

opleggen van de dwangsom. De gemeente Oude IJsselstreek relateert de hoogte van de dwangsom o.a. aan de aard en ernst van de overtreding, de potentiële schade en de kosten die moeten worden gemaakt om de overtreding ongedaan te maken. De gemeente hanteert hiervoor het protocol dwangsombedragen (bijlage 4);

- Het *verbeuren van dwangsommen* gebeurt conform de Awb (afdeling 5.3.2). In de gemeente wordt de stelregel gehanteerd dat een dwangsom direct na het verbeuren wordt geïnd (met inachtneming van de wettelijke betalingstermijn van 6 weken) tenzij er om juridische redenen (zoals een schorsingsverzoek) uitstel is overeengekomen;
- Het bevoegd gezag kan de *vergunning ook geheel of gedeeltelijk intrekken* als niet overeenkomstig de vergunning wordt gehandeld. Dit instrument wordt in uitzonderlijke gevallen toegepast als andere maatregelen geen effect sorteren;
- De *handhaving* van voor een andere overheid of een onderdeel van de *eigen organisatie* geldende voorschriften is voor de gemeente niet anders dan voor haar burgers. Belangrijk hierbij is de democratische controle en transparantie, ook indien er bestuurlijke en/of juridische complicaties ontstaan.

3.5 Gedoogstrategie

Gedogen betekent dat het bevoegd gezag het overtreden van de regels toestaat en niet handhavend optreedt.

Beginselflicht tot handhaving

Het is vaste jurisprudentie dat het bevoegd gezag een beginselflicht tot handhaving heeft. Dit betekent dat als wetten en regels worden overtreden het college van burgemeester en wethouders in beginsel moet handhaven. Dit moet omdat met handhaving (algemene) belangen worden gediend en ongewenste precedentwerking wordt voorkomen. Alleen in bijzondere gevallen kan het bevoegd gezag afzien van handhavend optreden. Van een bijzonder geval kan sprake zijn als er een concreet en reëel zicht is op legalisatie. Ook kan handhavend optreden onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen. In dat geval wordt dan van handhavend optreden afgezien.

Er is sprake van *actief* gedogen als door een gedoogbesluit wordt meegedeeld dat niet handhavend opgetreden zal worden. Voordat wordt besloten tot al dan niet gedogen kan worden onderzocht of derde belanghebbenden bezwaar hebben tegen de overtreding.

Van *passief* gedogen is sprake als het college wel op de hoogte is van de overtreding, maar er niets tegen onderneemt en niet heeft aangegeven ooit hiertegen op te willen treden.

Als een overtreding meerdere jaren bestaat zonder dat daar tegen is opgetreden, betekent dat niet dat er sprake is van passief gedogen. Alleen als bewezen kan worden dat het college op de hoogte was van de overtreding, kan dit argument een rol spelen. Het college van burgemeester en wethouders houdt het recht om ook bij langdurig aanwezige overtredingen handhavend op te treden.

In 1996 heeft het toenmalige kabinet de nota "Grenzen aan gedogen" aan de Tweede Kamer aangeboden. In deze nota wordt aangegeven welke grenzen aan actief gedogen moeten worden gesteld. Passief gedogen mag niet. Actief gedogen mag in de volgende drie gevallen:

- Als handhaving onredelijk zou zijn; zoals bij overmachtsituaties, of in een situatie waarin gewijzigde regelgeving te verwachten is waarmee de overtreding gelegaliseerd kan worden;
- Als het in het belang van de norm is om te gedogen;
- Als er een zwaarder wegend belang is dan het belang van handhaving van de norm.

Voorwaarden gedogen

Gedogen kan alleen op grond van:

- Gedogen kan alleen op aanvraag.
- Gedogen gebeurt schriftelijk, door middel van een gedoogbeschikking.
- Gedogen kan alleen in gevallen van overmacht, overgang van regels of feitelijke situatie, of wanneer het college van Burgemeester en wethouders hier bijzondere redenen toe ziet.
- Gedogen gebeurt op een wijze die de omgeving (mens en milieu) zoveel mogelijk ontziet. De gedoogbeschikking bevat hiertoe voorwaarden of voorschriften.
- Gedogen gebeurt tijdelijk. Een gedoogbeschikking bevat altijd een einddatum.

Niet gedogen

Redenen om niet te gedogen zijn:

- Gevaar voor veiligheid en gezondheid;
- Aantasting van bestuurlijke of planologische uitgangspunten, zoals bestemmingsplannen;
- terechte klachten van derde belanghebbenden;
- Ongewenste precedentwerking. Precedentwerking wil zeggen dat er een situatie wordt gecreëerd waarop anderen zich in eenzelfde situatie kunnen beroepen;
- Aantasting van bestaand beleid, zoals de Welstandsnota.

3.6 Beleidsuitgangspunten handavingsinstrumenten

Op basis van de in dit hoofdstuk weergegeven onderwerpen worden de volgende beleidsuitgangspunten geformuleerd:

1. Tenzij nieuwe feiten en omstandigheden hier aanleiding voor geven, wordt een eenmaal ingezet handavingstraject tot het einde uitgevoerd. De bestuurlijke maatregel wordt echt uitgevoerd;
2. Het indienen van een bezwaar- en/ of beroepschrift schorst de werking van de bestuurlijke maatregel niet. Het bevoegde bestuursorgaan heeft het recht om te beslissen of de bestuurlijke maatregel (voorlopig) wordt opgeschort. Hierbij wordt gekeken naar de feiten en omstandigheden van de situatie. Wanneer veiligheidsaspecten een rol spelen wordt in beginsel de handavingsmaatregel doorgezet. Voorbeelden van veiligheidsaspecten zijn de constructieve veiligheid of de brandveiligheid. De overtreder kan een verzoek om voorlopige voorziening indienen bij de rechtbank. Een voorlopige voorziening kan de werking van de bestuurlijke maatregel wel opschorten. De overtreder kan alleen een verzoek om voorlopige voorziening indienen als hij een bezwaarschrift heeft ingediend tegen het besluit;
3. De kosten die zijn verbonden aan het toepassen van bestuursdwang worden altijd verhaald op de overtreder;
4. Bij illegale situaties waar de veiligheid in het geding is wordt nooit een gedoogbeschikking afgegeven. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om situaties waarin in strijd met de veiligheidsregels uit het Bouwbesluit (constructieve veiligheid) of het Gebruiksbesluit (brandveiligheid) is gehandeld.
5. Alleen als bijzondere omstandigheden een rol spelen zal een gedoogbeschikking worden afgegeven. Aan de gedoogbeschikking kunnen voorwaarden worden verbonden;
6. Het bevoegd gezag heeft het recht om op te treden tegen illegale situaties die al lange tijd aanwezig blijken te zijn. Een overtreding “verjaart” niet, tenzij een wettelijk voorschrift dit aangeeft. Dit kan het geval zijn bij het overgangsrecht in bestemmingsplannen;
7. Het uitgangspunt is om niet passief te gedogen;
8. Als het opleggen van een last onder dwangsom niet leidt tot het beëindigen van de illegale situatie, zal een nieuwe last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang worden opgelegd;
9. Bestuursrechtelijk optreden wordt verkozen boven strafrechtelijk optreden. In gevallen waarin strafrechtelijke vervolging het enige middel is of in gevallen waarin dit het meest juiste middel is, zal een proces-verbaal worden opgemaakt. Nadat het proces-verbaal is opgemaakt, zal dit worden gestuurd naar het Openbaar Ministerie. Dit kan het geval zijn bij illegale situaties die niet meer hersteld kunnen worden. Het Openbaar Ministerie bepaalt of de overtreder vervolgd wordt;
10. Als het nodig en nuttig is zal aan bestuurlijke maatregelen zakelijke werking worden toegekend;
11. De in paragraaf 1.1.2 weergegeven sanctiematrix wordt aangehouden bij handhaving.

4 Risicoanalyse en prioriteitenstelling

Tot op heden werd met het stellen van prioriteiten inzichtelijk gemaakt op welke thema's de gemeente Oude IJsselstreek de beschikbare capaciteit vooral wordt ingezet.

Dit blijft ten dele zo. Naast deze 'bestuurlijke prioritering', wordt ook een 'maatschappelijke prioritering' geïntroduceerd. Bij de 'maatschappelijke prioritering' wordt de prioritering bepaald door signalen vanuit de wijk/het gebied. Immers, elk gebied kent zijn eigen 'problemen'.

Om inzicht te krijgen in welke zaken prioriteit moeten krijgen, is het van belang de risico's in kaart te brengen. De risico-analyse is ingevuld naar aanleiding van de gegevens die zijn verstrekt door de portefeuillehouders en de taakvelden brandweer en handhaving. Zij baseren zich daarbij onder andere op de ervaringscijfers van eerdere jaren, die inzicht geven in het huidige naleefgedrag. Dit maakt ook dat de risico-analyse regelmatig moet worden geëvalueerd, naar aanleiding van de nieuwe ervaringscijfers. De score's zijn in de risico-analyse telkens onderverdeeld van zeer laag (1), laag (2), gemiddeld (3), hoog (4) tot zeer hoog (5).

Een lage prioriteit wil zeggen dat de gemeente Oude IJsselstreek haar capaciteit op basis van gemaakte beleidskeuzes anders inzet. Toezicht en handhaving zal echter altijd in enige vorm plaatsvinden.

De 'bestuurlijke prioriteiten' worden gesteld op basis van een probleem- en risicoanalyse. Deze analyse is gebaseerd op de methodiek die is ontwikkeld door het Expertisecentrum Rechtshandhaving van het ministerie van Justitie. Centraal in deze methode staat de formule:

Risico = negatief effect x de kans op niet-spontane naleving

- negatief effect: Hoe groot zijn de negatieve gevolgen als regels niet worden nageleefd?
- kans op niet-naleving: Hoe groot is de kans dat een doelgroep de regels niet naleeft?
- Het risico wordt berekend door de scores van het negatief effect te vermenigvuldigen met de kans op niet naleving. Aan elk onderwerp/item worden afzonderlijk scores toegekend.

Negatief effect

De negatieve effecten worden verdeeld in zes thema's:

Veiligheid: in welke mate draagt het voldoen aan de voorschriften die tot dit thema behoren bij aan de fysieke veiligheid en welke mate zijn de voorschriften bedoeld om de fysieke veiligheid te beschermen.

Leefomgeving: in welke mate draagt het voldoen aan de voorschriften die tot dit thema behoren bij aan de kwaliteit van de fysieke en sociale leefomgeving en welke mate zijn de voorschriften bedoeld om de kwaliteit van de fysieke en sociale leefomgeving te beschermen.

Financieel-economische schade: hoe groot is de financieel- economische schade voor de maatschappij, de overheid of de gemeente als de voorschriften die tot dit thema behoren worden overtreden.

Natuur/milieu: in welke mate draagt het voldoen aan de voorschriften die tot dit thema behoren bij aan de bescherming van natuur en/of milieu en welke mate zijn de voorschriften bedoeld om de natuur en/of milieu te beschermen.

Volksgezondheid: in welke mate draagt het voldoen aan de voorschriften die tot dit thema behoren bij aan de volksgezondheid en welke mate zijn de voorschriften bedoeld om de volksgezondheid te beschermen.

Bestuurlijk imago: hoe groot is de kans dat het bestuur (onbedoeld)

Per thema wordt een score toegekend van 0 tot en met 5 waarbij 0 niet van toepassing is en bij 5 het negatieve aspect zich in zeer ernstige mate voor doet.

Kans op niet-naleving

Ten aanzien van de kans gaat het om de kans op niet spontane naleving van de regel door de burger of een bedrijf.

De volgende aspecten spelen een rol:

- Kennis van regels. Is de wet- en regelgeving bij de doelgroep voldoende bekend en duidelijk.
- Kosten-baten. Wat zijn de voor- en nadelen van overtreden of naleven van de regel, uitgedrukt in tijd, geld en moeite.
- Mate van acceptatie. Hoe redelijk vindt de doelgroep het beleid en de regelgeving.
- Normgetrouwheid. In hoeverre is de doelgroep bereid om zich te conformeren aan het gezag van de overheid.
- Informele controle. In hoeverre kan de doelgroep positieve of negatieve reacties op haar gedrag verwachten van niet- overheidsinstanties.

Voor de kans wordt een overall-inschatting op een schaal van 1 tot 5 waarbij 1 staat voor nauwelijks kans op overtreding en 5 voor een grote kans op overtreding.

De probleem- en risicoanalyse en de daaraan gekoppelde prioriteit is in bijlage 1 opgenomen. De analyse is overigens geen statisch geheel. Bij de uitvoering van handhaving kunnen nieuwe inzichten ontstaan. Bij het opstellen van het jaarlijkse handhavingsprogramma zal de probleem- en risicoanalyse waar nodig worden geactualiseerd.

In grote lijnen komt de prioritering overeen met de huidige handhavingspraktijk.

In het jaarlijkse handhavingsprogramma wordt inzichtelijk gemaakt hoe de gemeente haar handhavingcapaciteit inzet om de prioriteituitkomsten uit de probleem- en risicoanalyse te waarborgen.

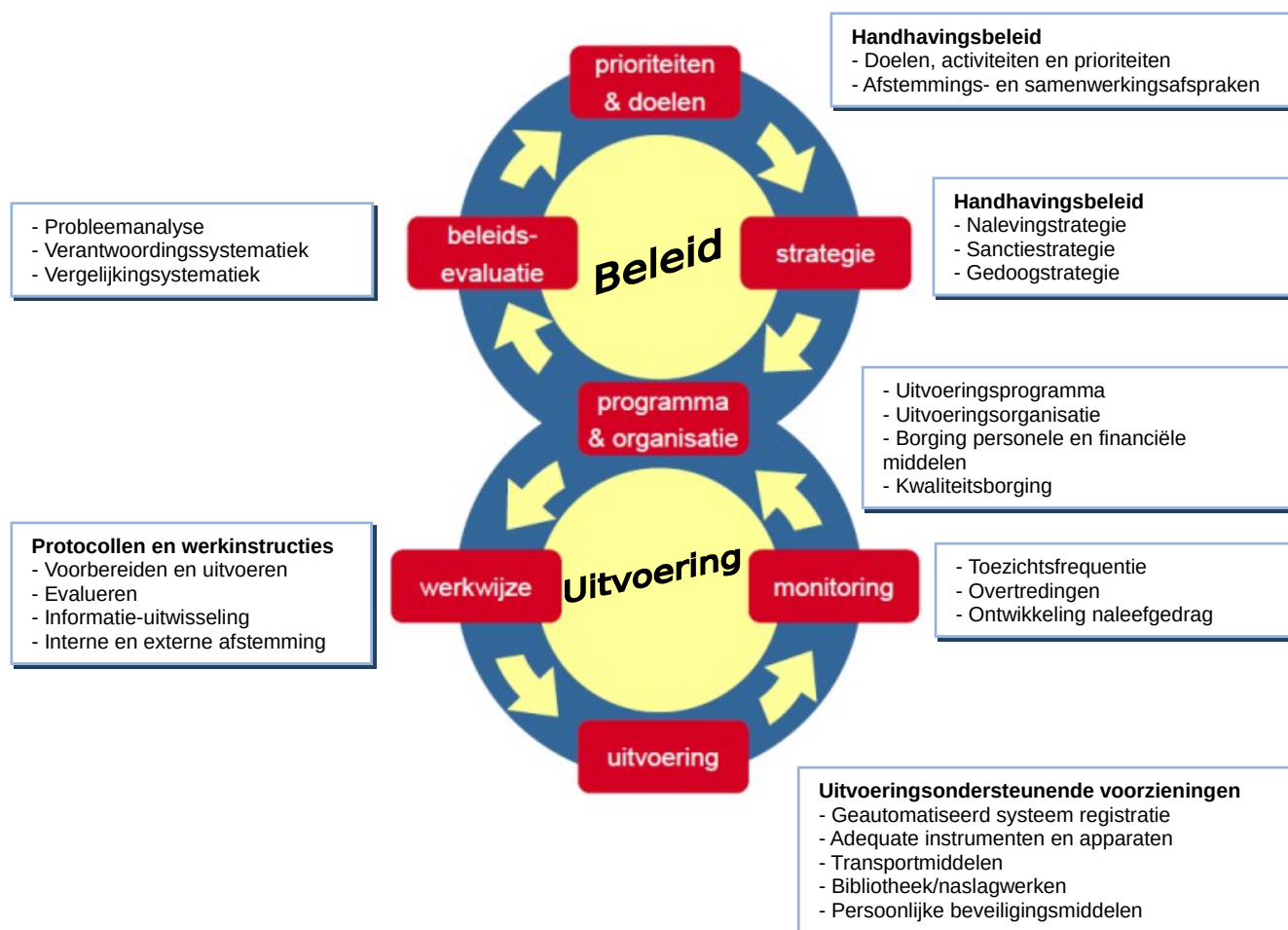
5 Kwaliteitsborging

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de wijze waarop wordt bewaakt dat bij de uitvoering van handhaving de uitgangspunten van deze nota worden gebruikt, op welke wijze van de uitvoering verslag wordt gedaan en hoe gedurende de uitvoering monitoringsgegevens worden verzameld. Het jaarlijks op te stellen handavingsuitvoeringsprogramma (HUP) en het jaarlijks handavingsverslag spelen hierbij een belangrijke rol.

5.1 Inleiding

In het Besluit Omgevingsrecht (Bor) zijn eisen aangegeven waaraan elke handhavingorganisatie moet voldoen. Deze eisen leiden tot een strategische, programmatische en onderling afgestemde uitoefening van de handhaving. Hierdoor wordt een transparante en systematische manier van werken bereikt waarmee bestuurders kunnen sturen op prioriteiten en de in te zetten capaciteit.

Binnen handhaving is sprake van een dubbele uitvoeringscyclus: één op beleidsniveau en één op uitvoeringsniveau die gekoppeld zijn via de schakel "planning en control" of zoals ook wel genoemd: "programma en organisatie", de zogenaamde 'Big Eight' (zie afbeelding hieronder).



Figuur 'Big eight'

5.2 Werken volgens de ‘Big Eight’

Probleemanalyse

De probleemanalyse wordt eens in de vier jaar opgesteld (geactualiseerd). De probleemanalyse vormt de basis voor de doelen en prioritering van het handhavingsbeleid.

Handhavingsbeleidsplan

Het handhavingsbeleidsplan bevat uitgangspunten, prioriteiten, doelen en de strategie. Het beleidsplan wordt eens in de vier jaar vastgesteld door de B&W en wordt ter kennisgeving aan de Raad voorgelegd.

Handhavingsuitvoeringsprogramma

Het handhavingsuitvoeringsprogramma, dat jaarlijks wordt vastgesteld door B&W, bevat een vertaling van de handhavingsdoelen in concrete handhavingsacties (in de tijd), met daarbij de benodigde tijdsbesteding, de uitvoerende medewerker en de benodigde middelen.

Uitvoering

De feitelijke uitvoering van de handhavingstaken vindt plaats op basis van het beleidsplan en het uitvoeringsprogramma op basis van de handhavingsprotocollen.

Monitoring

Monitoring is het periodiek meten van dezelfde parameters of indicatoren. Prestaties, inzet en resultaten worden geëvalueerd door middel van monitoring.

De handhavingsprestaties, inzet en resultaten worden geëvalueerd door middel van een handhavingsverslag. In het verslag gaat het dan vooral om de volgende zaken:

- Afwijking tussen de planning en de realisatie evenals de te nemen maatregelen;
- De ontwikkeling van het naleefgedrag;
- Of de gestelde doelen zijn behaald;
- Beoordeling of de problemen zijn verminderd;
- Beoordeling of nog steeds de juiste prioriteiten worden gesteld;
- Beoordeling of het handhavingsbeleid en de handhavingsstrategieën (nog) doelmatig en effectief zijn.

Rapportage

Jaarlijks stelt het college van burgemeester en wethouders een handhavingsjaarverslag vast. Met dit jaarverslag legt het college van burgemeester en wethouders verantwoording af aan de gemeenteraad over het door haar uitgevoerde handhavingsbeleid. Deze verantwoording kent een wettelijke grondslag. Het handhavingsverslag wordt tevens toegezonden aan Gedeputeerde Staten van Gelderland in haar rol van provinciaal handhavingsregisseur.

In het jaarverslag vindt zowel evaluatie van de handhavingsdoelen plaats (beleidscyclus) als evaluatie van de geprogrammeerde activiteiten (uitvoeringscyclus). Deze evaluaties zijn input voor het volgende jaarprogramma.

5.3 Verbeteringen ten aanzien van de handhavingscyclus

Op basis van de handhavingsresultaten worden conclusies getrokken en worden aanbevelingen gedaan. Indien nodig worden op basis van de evaluatie aanpassingen gedaan in de probleemanalyse, het beleidsplan en het uitvoeringsprogramma.

Gemonitord worden in ieder geval de per jaar de geleverde inspanningen (tijd, controles en handhavingsacties), de geconstateerde overtredingen en de resultaten van de handhaving en ten slotte aantallen klachten, zodat de gestelde handhavingsdoelen te controleren zijn.

Om te kunnen bepalen op handhavingsdoelstellingen worden gerealiseerd is het essentieel dat er monitoring en registratie plaatsvindt. Door monitoring en registratie wordt handhaving meetbaar. Natuurlijk zeggen deze getallen niet alles over het handhavingsproces. Wel maakt dit het handhavingsproces inzichtelijk(er) en kunnen handhavingsperiodes met elkaar worden vergeleken.

Door de resultaten van handhavingsinzet te registreren en monitoren, wordt belangrijke informatie

verkregen voor de programmering/planning in volgende jaren. Door registratie en monitoring is het mogelijk om uitspraken te doen over:

- de mate van realisatie van handavingsdoelen;
- de omvang van de handavinginzet op verschillende onderwerpen;
- het naleefgedrag en nalevingsniveau;

Er wordt gebruik gemaakt van geautomatiseerde systemen, zoals Corsa en Squit om sturingsinformatie vast te leggen en te analyseren.

Knelpunt is het ontbreken van een applicatiebeheerder Squit, waardoor het programma slecht wordt gebruikt. Dit betekent dus ook dat op dit moment onvoldoende (management)gegevens gegeneerd kunnen worden.

Verdere verbetering van de inrichting van de systemen is nodig om de monitoring en evaluatie te verbeteren.

Een nieuwe mogelijkheid daarbij is het gebruik van mobiele toepassingen waardoor de handhaver ook op locatie toegang heeft tot de geautomatiseerde systemen en digitale dossiers. Tevens kan gebruik worden gemaakt van digitale checklisten waardoor het eenvoudiger is om monitoringsgegevens te kunnen vastleggen.

Vaststelling van het monitoringsrapport

Het college stelt het verslag vast en rapporteert het ter kennisgeving aan de gemeenteraad.

Communicatie van het monitoringsrapport

De resultaten en aanbevelingen uit het handavingsverslag worden teruggekoppeld aan de interne contactpersonen (handhavers en vergunningverleners) en indien daartoe aanleiding bestaat op basis van de aanbevelingen aan andere handhavende instanties. Daarnaast wordt het verslag ter inzage gelegd voor burgers en bedrijven en wordt het gepubliceerd op de website.

5.4 Vastlegging verantwoordelijkheden kwaliteitsborging in de organisatie

Bestuur en management

Een belangrijke voorwaarde voor kwaliteitsborging is eerst en vooral een cultuur binnen de organisatie die het streven naar kwaliteit ondersteunt. Bestuur en management zijn daarin de belangrijkste pijlers. Wil kwaliteitsborging optimaal functioneren dan moet het integraal onderdeel uitmaken van het werk in de lijn.

Concreet betekent dit voor de gemeente Oude IJsselstreek dat de verantwoordelijkheid om te toetsen en aanpassingen door te voeren in de lijn ligt, dus bij bestuur en management. Een goede kwaliteitsborging voorkomt dat situaties ontstaan waarbij de probleemdager (in ons geval de handavingscoördinator) niet de mogelijkheden en de bevoegdheid heeft om de veroorzaker aan te sturen. Een goede werking van de kwaliteitsborging is daarom beter gegarandeerd.

Handavings- /kwaliteitscoördinator

Een belangrijke taak is weggelegd voor de handavings- /kwaliteitscoördinator. Hij is verantwoordelijk voor de voortgangsbewaking van de handaving en de bijstelling van de probleemanalyse, handavingsbeleid, organisatieplan, protocollen en werkinstructies. Daarnaast dient hij jaarlijks een uitvoeringsprogramma op te stellen en dit middels een jaarverslag te evalueren. Ook is hij de schakel om zaken te communiceren tussen de medewerkers en het management en het bestuur.

Medewerkers

Vanzelfsprekend is daarnaast het vakmanschap van de individuele medewerkers een onontbeerlijke randvoorwaarde. Hierbij ligt per slot van rekening de uitvoering van de werkzaamheden.

5.5 Borging kwaliteit in de organisatie

Capaciteit en middelen

De benodigde capaciteit voor toezicht en handaving voor elk komend jaar wordt inzichtelijk gemaakt in het Uitvoeringsprogramma handaving. Dit wordt voorgelegd aan de gemeenteraad en in de begroting meegenomen (koppeling programma-begrotingscyclus). Er wordt voor gezorgd dat de benodigde uren zijn afgestemd op het programma. Indien er meer capaciteit nodig is, betekent dit dat er extra capaciteit bijkomt of dat er in het programma wordt gesneden. Dit hangt af van de beslissing van het college en de gemeenteraad.

5.6 Uitvoering

In het besluit omgevingsrecht worden eisen gesteld aan de uitvoering van toezicht en handhaving. In deze paragraaf wordt aangegeven in hoeverre de gemeente aan deze taken kan voldoen.

Uitvoering op basis van handhavingsbeleid en uitvoeringsprogramma

Voor de uitvoering van het beleidsplan en conform het principe van de beleidscyclus wordt een uitvoeringsprogramma opgesteld. De handhavingstaken worden op basis van dit uitvoeringsprogramma uitgevoerd.

Scheiding vergunningverlening en handhaving op persoonsniveau

Op basis van de eisen die in het Besluit omgevingsrecht gesteld worden aan de organisatie dient er een scheiding te zijn tussen vergunningverlening en handhaving op persoonsniveau. De gemeente Oude IJsselstreek heeft een duidelijke scheiding aangebracht tussen vergunningverleners en handhavers.

Geen vast roulatiesysteem

In de Bor wordt ook gesteld dat men ervoor moet waken dat er belangenverstreming ontstaat doordat een toezichthouder gedurende jaren toezicht houdt bij dezelfde inrichting. Hiervoor wordt een roulatiesysteem voorgesteld. Dit geldt met name voor milieutoezicht. Voor bouwtoezicht is dit gelet op de beschikbare capaciteit niet realiseerbaar.

Capaciteit

Zowel in de juridische-, de beleids- en technische functies moet men elkaar kunnen vervangen, met ander woorden er dient sprake te zijn van voldoende achtervang. Voor de opvang van langdurig capaciteitstekort is er geen budget gereserveerd, besluiten hierover worden ad-hoc gemaakt.

Bereikbaarheidsregeling

Buiten kantooruren moeten burgers een melding kunnen doen van incidenten of hun klachten kunnen uiten. De gemeente Oude IJsselstreek heeft alleen voor milieu een bereikbaarheidsregeling. Daarnaast kent de provincie en de Oda het meldingenloket 's@men' en de gemeente de 'meldingenkaart'.

6 Organisatie en middelen

In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe wij in onze (handhavings)organisatie de overlegstructuren, samenwerking, de inzet van middelen en automatisering hebben geregeld.

6.1 Organisatie, overleg en samenwerking

Gemeente Oude IJsselstreek

Organisatieontwikkeling per 1 juli 2013

Op grond van het Functierollenboek is er sprake van 3 fte handhavingscapaciteit voor beleidszaken, Wabo-zaken, APV en drank- en horeca.

Ingevulde rollen

Er is gekozen om de rollen niet volledig in te vullen. Daarom is er sprake van de volgende effectieve capaciteit:

Dienstverlener A + beleid	0,5 fte (700 uur)	Handhavingsbeleid Handhavingsprogramma Coördinatie handhaving Organiseren regionale samenwerking Wabo/Bouwen,ro,asbest
Dienstverlener C	1,0 fte (1400 uur)	Wabo/APV/(milieu)verordeningen (BOA)
Dienstverlener C	0,5 fte (700 uur)	Drank en horeca/APV

Afgelopen jaren zijn stagiairs ingezet als aanvullend toezicht. De intentie is om stagiairs in te blijven zetten. Ook zal meer gebruik worden gemaakt van de toezichthouders van Wijken en beheer. Daarnaast kan deze periode nog sporadisch gebruik worden gemaakt van voormalig medewerkers van het team handhaving.

Organisatie

De beleidsvorming, de coördinatie en een gedeelte van de uitvoering van de handhaving is ondergebracht bij de Coördinator Handhaving. De uitvoering van de handhaving is ondergebracht bij het team afdeling Wijken en beheer.

Interne samenwerking

De handhaving wordt ondersteund door de (wijkbeheerders van de) buitendienst. Deze hebben een oor- en oogfunctie, maar gaan ook het gesprek aan bij misstanden in de openbare ruimte. Beheer Openbare ruimte ondersteund bij controles van in- en uitritten bij particulieren. Daarnaast is er juridische ondersteuning nodig vanuit het team Juridische zaken.

Team Vergunningen kan sporadisch worden ingezet bij toezicht, indien de casus daar aanleiding toe geeft.

Regionale samenwerking

BOA-samenwerking Drank en horeca

Op dit moment wordt een regionale samenwerking opgezet. Deze samenwerking is met name bedoeld om elkaar te versterken en te zorgen voor continuïteit in bijvoorbeeld piekperiodes, vakanties en ziekte.

BOA-samenwerking APV

De intentie van de gemeente Oude IJsselstreek is om de regionale samenwerking uit te breiden.

Omgevingsdienst Achterhoek (Oda)

Vanaf 1 april 2013 voert de Omgevingsdienst Achterhoek de wettelijke milieutaken uit, waaronder toezicht en handhaving, voor tien gemeenten (waaronder de gemeente Oude IJsselstreek) en de provincie Gelderland in de regio Achterhoek.

De gemeente heeft voor milieutoezicht en –handhaving 2 fte ingebracht (voor de wettelijke basistaken). Bij de uitvoering van het takenpakket wordt uitgegaan van de ureninzet volgens Gelderse Maatlat. Dit is een gevolg van de kwaliteit en robuustheid die de ODA voor staat.

In 2015 zullen nadere afspraken worden gemaakt over de wijze van overleg tussen de ODA en de gemeente.

24-uurs bereikbaarheid en beschikbaarheid

Buiten kantooruren kunnen meldingen, klachten en calamiteiten op milieugebied gemeld worden bij een centraal nummer.

Veiligheidsregio Brandweer Achterhoek West (BAW)

De BAW 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. In 2015 wordt geëvalueerd of de bestaande afspraken herzien moeten worden.

Overige samenwerking

Naast de hiervoor genoemde partners, vindt ook samenwerking plaats tussen de politie, Waterschap Rijn en IJssel, de Provincie Gelderland en de Belastingdienst.

Afstemmen en samenwerking

De gemeente Oude IJsselstreek kan de handhaving niet alleen oppakken. Om die reden is het van groot belang dat het beleid wordt afgestemd met de verschillende handhavende instanties en er op een goede manier wordt samengewerkt.

De afstemming gebeurt zowel beleidsmatig als operationeel. Beleidsmatige afstemming gebeurt door het sluiten van gemeenschappelijke regelingen, samenwerkingsovereenkomsten of convenanten. Operationele afstemming gebeurt door overleg in concrete handhavingssituaties. Om een goede afstemming te bereiken en te behouden is een aantal overlegstructuren opgezet. Daarnaast is er frequent contact op operationeel niveau.

In 2015 wordt onderzocht op welke manier er effectiever samengewerkt kan worden.

Integraal toezicht

Integrale handhaving richt zich op het vergroten van de effectiviteit en efficiëntie van de handhaving door een verbetering van de samenwerking tussen de verschillende handhavingstaakvelden. Dit laatste geldt ook voor het integrale toezicht.

6.2 Middelen

Kosten

De kosten van handhaving bestaan uit personele kosten, inhuur van derden en overige kosten. De beschikbare middelen en formatie worden in de begroting vastgelegd en ingezet op de handhavingsdoelen die in deze nota en het uitvoeringsprogramma zijn opgenomen.

Het zwaartepunt van de handhaving ligt bij de prioritaire onderwerpen. Als wijzingen in de inzet van menskracht nodig zijn, wordt hierover overleg gevoerd met de portefeuillehouder. Aldus wordt de bestuurlijke sturing op de handhavingsinzet gewaarborgd.

Opleiding

Medewerkers van het team nemen deel aan informatiebijeenkomsten en opleidingstrajecten. De onderwerpen zijn gekoppeld aan nieuw beleid en wetgeving (Wabo, Wro, Activiteitenbesluit), het op peil houden van kennis, competentiegerichte opleidingen en sociale vaardigheden.

6.3 Automatisering

Voor het beheren van de werkvoorraad, de verwerking van inspectiegegevens en registratie en opslag van handhavinggegevens wordt gebruik gemaakt van automatiseringssystemen (Corsa (voor het vastleggen van documenten), Squit (voor het beheren van de werkvoorraad e.d.)). Squit wordt door o.a. het team vergunningen gebruikt, omdat aanvragen in de regel digitaal worden ingediend en ook digitaal behandeld. Dit maakt ook digitalisering van het toezicht noodzakelijk. Dit wordt in de komende planperiode opgepakt.

Hierbij moet wel worden opgemerkt dat het onduidelijk is of de bestaande automatiseringssystemen behouden blijven, aangezien er organisatiebreed wordt gekeken naar een zaakstelsel.

6.4 Ontwikkelingen

Ontwikkelingen van het taakveld.

De in 2012 genomen besluiten en de organisatieontwikkeling per 1 juli 2013 hebben directe gevolgen voor de werkwijze van het team handhaving. Zo zijn de wettelijke milieutaken in 2013 overgaan naar de Oda. Ten aanzien van de overblijvende taken (bouwen, apv, boa en DHW) wordt samenwerking gezocht met andere gemeentes.

Ontwikkeling van het taakveld is een continueproces. Dit is een gevolg van wijzigende wetgeving, regionale afstemming en van ontwikkelingen in de 'samenleving'. Er zal (steeds meer) op een andere manier worden gehandhaafd (meer gericht op thema's en signalen). Ook is er aandacht en investering nodig voor nieuw beleid (bijvoorbeeld voor drank en horeca), nieuwe wetgeving en opleiding.

Stimuleren van goed naleefgedrag

Op basis van periodieke controles kan een goed beeld worden gevormd van het naleefgedrag. Goed naleefgedrag kan resulteren in minder toezicht en een lagere controlefrequentie. Bij constatering van overtreding kan vaker toezicht worden uitgevoerd.

Ontwikkelingen Landelijke Handhavingsstrategie

Vanaf 2015 willen alle bevoegde overheden en handhavinginstanties in Nederland een uniforme handhavingstrategie hanteren, om passend te interveniëren bij tijdens toezicht gedane bevindingen. Met de Landelijke Handhavingstrategie worden reacties op beoordelingen van inspecteurs gelijkgetrokken. Verder verbindt de Landelijke Handhavingstrategie het bestuurs- en strafrecht met elkaar. De gemeente Oude IJsselstreek gaat onderzoeken of zij de Landelijke Handhavingstrategie gaat vaststellen.

Kwaliteitscriteria

Kwaliteitscriteria worden niet meer vastgelegd in landelijke regels (zoals eerder in een wetsvoorstel was aangegeven), maar gemeenten en provincies moeten deze zelf opstellen voor hun omgevingsdiensten. De kwaliteitscriteria moeten worden vastgelegd in een verordening. Het is de bedoeling dat de gemeenten en provincie die samenwerken in een omgevingsdienst hun verordeningen op elkaar afstemmen, zodat de kwaliteitscriteria binnen een omgevingsdienst gelijk zijn. De VNG en het IPO zullen een modelverordening ontwikkelen voor het vastleggen van de kwaliteitscriteria.

Omgevingswet

Niet eerder dan 2018 zal de Omgevingswet zijn intrede doen. De Omgevingswet vervangt 15 bestaande wetten, waaronder de Wabo, Waterwet, de Crisis- en herstelwet en de Wet ruimtelijke ordening. Van ongeveer 25 andere wetten gaan de onderdelen over omgevingsrecht naar de nieuwe wet. Met de nieuwe Omgevingswet wil het kabinet de regels voor ruimtelijke projecten vereenvoudigen en bundelen. Hierdoor moet het makkelijker worden om projecten op te starten, zoals woningbouw op voormalige bedrijventerreinen. Met de Omgevingswet wil het kabinet beter aansluiten op:

- de samenhang tussen verschillende projecten en activiteiten (op het gebied van ruimtelijke ordening, milieu en natuur);
- duurzame ontwikkelingen;
- de verschillen tussen regio's.

De nieuwe wet leidt tot minder regels en onderzoekslasten, terwijl besluitvorming over projecten en activiteiten sneller en beter wordt. Ook sluit de wet beter aan bij Europese regels en is er meer ruimte voor particulier initiatief.

De omgevingswet zal voor de gehele gemeentelijke organisatie consequenties hebben, bijvoorbeeld in de vorm van opleidingen, maar zeker ook in de aanpassing van werkwijzen. Het is nu nog moeilijk aan te geven welke concrete gevolgen ontstaan, omdat nog niet bekend is hoe deze wet er inhoudelijk uit komt te zien.

Toekomst bouwregelgeving

Vernieuwing bouwregelgeving

Door de huidige economische ontwikkelingen is er minder vraag naar woningen en andere gebouwen. Daarom moet de bouwsector vraaggerichter en innovatiever werken. De overheid wil de bouwregelgeving langs 3 lijnen vernieuwen:

- Vermindering en vereenvoudiging van bestaande regels (zoals al is gebeurd bij de invoering van het Bouwbesluit 2012);
- Het benadrukken van de verantwoordelijkheid voor de naleving van de bouwvoorschriften bij private partijen in het bouwproces (adviezen commissie Dekker);
- Verdere aanpassing van verantwoordelijkheden tussen overheid en private partijen.

Adviezen commissie Dekker

De vernieuwing van de bouwregelgeving is deels gebaseerd op de adviezen van de commissie Fundamentele Verkenning Bouw (Commissie Dekker). In het rapport staan 7 aanbevelingen, met als eerste 'Privaat wat kan, publiek wat moet'. Daarom wordt de mogelijkheid gecreëerd om in plaats van de gemeentelijke bouwplantoets een private toets te laten uitvoeren. Beide vormen worden mogelijk gemaakt via een duaal stelsel.

Gevolgen gemeenten

Over de adviezen wordt op rijksniveau gesproken. Onduidelijk is nog hoe de uiteindelijke besluiten zullen zijn en welke gevolgen deze inhouden voor de huidige wijze van toetsing van bouwplannen door gemeenten en het toezicht op de uitvoering daarvan.

7 Overzicht taken planperiode

In de handhavingsnota zijn de hoofdlijnen van het handhavingsbeleid zijn opgenomen. Opzet van dit hoofdstuk is het in het in deze nota beschreven beleid om te zetten in realistische taakstellingen voor de komende jaren. De nadere uitwerking van deze taakstellingen zal plaatsvinden in het jaarlijks op te stellen HUP.

7.1 Thema's

De beschikbare tijd die er is voor toezicht en handhaving wordt zo efficiënt mogelijk gebruikt. Wel is er een verdeling (net als in voorgaande jaren) over de aandachtsgebieden bouw, milieu, openbare ruimte, ruimtelijke ordening en veiligheid. Mede vanuit de wens om de handhaving meer in de samenleving te laten staan, zal meer tijd worden besteed aan thematisch gerichte acties. Dit zijn acties waarbij op een korte intensieve wijze veel aandacht wordt besteed aan een bijzonder onderdeel van de handhaving. Voorbeelden daarvan zijn, mede voortkomend uit de risicoanalyse: reclameborden, blauwe zones en drank- en horeca.

Dit betekent ook dat bij een aantal thema's 'in beginsel geen toezicht wordt gehouden'.

Daarnaast worden maandelijks de thema's besproken binnen het team handhaving en beoordeeld of (thema)controle wenselijk is. Dit wordt teruggekoppeld aan de betreffende portefeuillehouder.

7.1.1 Bouwen

Bouwwerken moeten bouwkundig in een goede staat zijn, zodat zij veilig, duurzaam en gezond zijn om in te verblijven. De prioriteit van het bouwtoezicht moet dan ook op deze aspecten liggen. Een bijzonder aandachtspunt hierbij is het gebruikte asbest, omdat onzorgvuldige behandeling hiervan een groot gevaar voor mens en milieu oplevert.

De opdrachtgevers/aannemers zullen meer aangesproken worden op hun eigen verantwoordelijkheid. Zo moeten zij wapeningscontroles uit laten voeren door de eigen constructeur en komt de gemeente niet meer kijken.

Vergunningsvrije bouwwerken (zeer laag)

Op vergunningsvrije bouwwerken wordt in beginsel geen toezicht gehouden. De initiatiefnemer is zelf verantwoordelijk. Dit heeft wel gevolgen voor de onvolledigheid van de (wettelijke uitvoering van de) BAG.

Omgevingsvergunning 'gebruik' (zeer laag)

Op deze vergunningen wordt in beginsel geen toezicht gehouden. De initiatiefnemer is zelf verantwoordelijk dat het bouwwerk/gronden volgens de vergunning wordt gebruikt.

Omgevingsvergunning (gemiddeld)

Er wordt in beginsel geen toezicht gehouden. De initiatiefnemer is zelf verantwoordelijk. Wel zal een (eind)controle plaatsvinden op omvang en gebruik i.v.m. de wettelijke uitvoering van de BAG.

Constructieve veiligheid (hoog)

Daar waar er een onveilige situatie ontstaat of is ontstaan, wordt direct actie ondernomen.

Illegale bouw (gemiddeld)

In beginsel wordt er bij illegale bouw alleen actie ondernomen als er gevaar is op het gebied van veiligheid en gezondheid.

Slopen (laag)

In beginsel wordt er bij sloopwerkzaamheden alleen actie ondernomen als er gevaar is op het gebied van veiligheid en gezondheid.

Asbest (hoog)

Bij vragen/meldingen over asbest wordt altijd actie ondernomen. Dit kan zijn door contact op te nemen met de eigenaar/sloopbedrijf of controle ter plaatse.

Monumenten (gemiddeld)

Bij monumenten wordt in beginsel geen toezicht gehouden, tenzij blijkt dat er een evidente schending is van het recht.

7.1.2 Milieu

Vanaf 1 april 2013 voert de Omgevingsdienst Achterhoek de wettelijke milieutaken uit, waaronder toezicht en handhaving, voor tien gemeenten (waaronder de gemeente Oude IJsselstreek) en de provincie Gelderland in de regio Achterhoek.

Welke werkzaamheden de Oda voor ons uitvoert, staat in 'BIJLAGE 2 HUP ODA 2014'.

Gemeenten blijven het eerste loket

Voor de ondernemers of bedrijven verandert er in feite niets. De gemeente is het aanspreekpunt voor vragen over het toezicht en de handhaving, omdat de gemeente bestuurlijk verantwoordelijk blijft voor de uitvoering van de milieutaken. In de bijlage 'opdrachtverstrekking milieuhandhaving' staat aangegeven wat de Oda voor de gemeente gaat doen.

Zwerfafval (hoog)

Controles op zwerfafval worden meegenomen tijdens de gebiedscontroles, tenzij er aanleiding voor is om hier eerder op te controleren.

Duurzaamheid/epc (gemiddeld)

Op duurzaamheid wordt in beginsel niet gecontroleerd. Dit is een verantwoording van de bouwweigenaar; immers, deze is gebaat bij een gezond en waardevol pand.

7.1.3 Ruimtelijke ordening

Gebruik in strijd met bestemmingsplan (laag)

Op gebruik in strijd met het bestemmingsplan wordt in beginsel niet gecontroleerd.

Archeologie (laag)

Op archeologie wordt in beginsel niet gecontroleerd.

7.1.4 Openbare ruimte en a.p.v.

Iedereen moet zich prettig en veilig kunnen voelen in de openbare ruimte. Handhaving kan hieraan bijdragen door vooral de focus te leggen op zaken die overlast veroorzaken en gevoelens van onveiligheid vergoten. Afvalbranden, het achterlaten van afval (zwerfafval en afvaldump) en hondenoverlast (hondenpoep en los lopende honden) zijn daarin belangrijk, maar zeker ook zaken die het groene karakter van de gemeente aantasten, zoals illegale kap en het oneigenlijk gebruik van de groene ruimte.

Toezicht jeugd (hoog)

In de gemeente zijn een aantal jeugdgroepen die overlast veroorzaken (alcoholgebruik, hinderlijk gedrag, bezit van drugs, vermogens- en geweldsdelicten, overlast). Samen met andere instanties is een plan van aanpak gemaakt. Hierbij wordt een forse inbreng verwacht van de BOA. De controles zullen met name in de avonduren (van 18:00 uur tot 23:00 uur) worden gehouden. Gezien de veiligheid mag er na 20:00 uur niet meer alleen worden gecontroleerd; er moet dan een collega mee (gezien de zwaarte van de problematiek is hier niet iedereen geschikt voor). Uitgangspunt is 2 avonden per week, 3 uur per controle. Voor een extra collega geldt hetzelfde uitgangspunt.

Reclameborden (gemiddeld)

In de gemeente staan veel illegale reclameborden. Hiervan staan er een aantal op een niet-prettige plek in de gemeente. Naast het inzetten van themacontroles op die plekken waar hinder en overlast is, wordt ook meer ingezet op aanspreken. Dit heeft inmiddels ook geleid tot het onderzoeken van mogelijkheden voor het maken van reclame binnen de gemeente (bedrijfscontactfunctionaris).

Hondenbeleid (hoog)

Daar waar veel klachten worden ingediend over hondenpoepoverlast, zal intensiever worden gecontroleerd. Daarnaast zal binnen het regulier gebiedsgericht toezicht ook toezicht worden gehouden op hondenpoepoverlast.

Illegaal gebruik gemeentegrond/landjepik (laag)

Er wordt in beginsel niet gecontroleerd op illegaal gebruik van gemeentegrond. In die gevallen dat actie wordt ondernomen zal grondzaken het voortouw nemen door de mensen aan te spreken cq. aan te schrijven. Mogelijk kan dit wel leiden tot inzet van handhaving.

Standplaatsen/markt (laag)

Er wordt in beginsel niet gecontroleerd op standplaatsen, tenzij hierover klachten worden ingediend.

Afval (stort/verbranden etc) (gemiddeld)

Controles op afval worden meegenomen tijdens de gebiedscontroles, maar ook naar aanleiding van meldingen/klachten kunnen controles plaatsvinden.

Verkeer/parkeren (laag)

Er wordt in beginsel niet gecontroleerd op verkeer/parkeren, tenzij hierover klachten worden ingediend. In zijn algemeenheid nemen de klachten over verkeer/parkeren toe, wat meer inzet vergt.

Blaauwe zones

Er zijn signalen ontvangen over parkeerproblemen in de blauwe zones. Dit leidt tot parkeeroverlast en irritatie. Ook zijn de winkels moeilijker bereikbaar.

Varsseveld

In Varsseveld is inmiddels gecommuniceerd dat er handhavend opgetreden gaat worden tegen foutief parkeren in de blauwe zones. N.a.v. de controles van stagiairs toezicht en handhaving in de maanden november/december 2013 wordt gekeken of de problemen aanhouden of dat er verbetering zichtbaar is.

Terborg

In Terborg is ook een blauwe zone aangegeven. Door diverse werkzaamheden in het centrum zijn verschillende parkeervakken niet meer bereikbaar cq. niet meer aanwezig. Hierdoor ontstaat parkeeroverlast en irritatie. Zolang deze werkzaamheden bezig zijn en de blauwe zone niet is heringericht, zal alleen in geval van excessen gewaarschuwd worden.

Bomen / groen (laag)

Sinds oktober 2010 geldt binnen de gemeente een bomenverordening. Hierin is beschreven wanneer er wel of geen vergunning nodig is voor het vellen van houtopstanden. Ook is hierin beschreven wanneer een herplantplicht wordt opgenomen. Een herplantplicht wordt opgelegd na het illegaal vellen van een boom en als voorwaarde aan een omgevingsvergunning voor het vellen van een boom.

7.1.5 Gebruik

Brandveiligheid gebouwen (gemiddeld)

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 gerede twijfel dat er overtredingen zijn gereserveerd.

Evenementen (gemiddeld)

Bij evenementen kan worden gedacht aan de volgende toezichtstaken: toezicht op brandveiligheid bij grote evenementen, toezicht op brandveiligheid bij kleine evenementen (buurt en straatfeesten), algeheel toezicht op het openbaar gebied en toezicht op constructieve veiligheid van podia, stelling's e.d.

Er wordt in beginsel niet gecontroleerd op evenementen, tenzij hierover klachten worden ingediend. In dat geval wordt in overleg met de ketenpartners beoordeeld of er actie ondernomen moet worden en wie het voortouw hier in neemt.

Gebruiksmelding/vergunning (gemiddeld)

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 gerede 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.

Drank en horecawetgeving (gemiddeld)

In beginsel worden geen actieve controles uitgevoerd. Wij verwachten dat de horeca haar eigen verantwoordelijkheid neemt. Hiervoor zijn aan de voorkant, in overleg met de commerciële en paracommerciële horeca, afspraken gemaakt welke in de drank- en horecaverordening zijn opgenomen.

Er wordt signaalgericht gewerkt. Hiervoor worden o.a. de diverse media, als kranten, social media, in de gaten gehouden, maar ook de inwoners, bedrijven en politie kunnen als bron gebruikt worden. Door in te spelen op deze signalen, kan tijdig contact worden gezocht met de bijv. de ondernemer. En daar waar burgers en de gemeente weten dat de regels worden overtreden (hot spots), zullen de instellingen vaker worden gecontroleerd. Dit kan leiden tot sancties waarbij uiteindelijk eventueel toegekende subsidies worden ingetrokken.

Daarnaast wordt voorlichting geven over de wet- en regelgeving en handhavingstrategie. Dit betreft het informeren van ondernemers, vrijwilligers van paracommerciële instellingen en klanten over de regels en mogelijke wijze van sanctioneren. Hierbij wordt ook gebruik gemaakt van de krant en de website.

Permanente bewoning recreatieverblijven (laag)

Op permanente bewoning van recreatieverblijven wordt in beginsel niet gecontroleerd.

7.1.6 Gebiedscontroles

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. Hierbij gaat het veelal om een 'heterdaadje'.

Het gebiedsgericht toezicht op de APV en bouw-/milieuregelgeving vindt op verschillende manieren plaats:

Regulier gebiedstoezicht: toezicht op basis van ogen en oren op straat, waarbij op alle binnen het gebiedsgericht toezicht vallende handavingsaspecten wordt gelet. Uitgangspunt is 50 dagen.

Klachtencontrole: toezicht naar aanleiding van een klacht of melding.

Meldingen worden ingediend via de meldingenkaart, per mail, schriftelijk of telefonisch. Meldingen gaan veelal over hondenpoep, rookoverlast, afvaldump, foutief parkeren. Uitgangspunt is 250 meldingen. Een melding kost gemiddeld 2 uur; melding, beoordelen, bureauonderzoek, reistijd, beoordeling ter plaatse, actie ondernemen, reistijd, administratie.

Controle op verleende vergunningen: beperkt zich uitsluitend tot vergunningactiviteiten met een zeer korte uitvoeringstermijn (zoals het vellen van een houtopstand).

Bijlage I

Risicoanalyse / prioriteitenstelling

Om inzicht te krijgen in welke zaken prioriteit moeten krijgen, is het van belang de risico's in kaart te brengen. De risico-analyse is ingevuld naar aanleiding van de gegevens die zijn verstrekt door de portefeuillehouders en de taakvelden brandweer en handhaving. Zij baseren zich daarbij onder andere op de ervaringscijfers van eerdere jaren, die inzicht geven in het huidige naleefgedrag. Dit maakt ook dat de risico-analyse regelmatig moet worden geëvalueerd, naar aanleiding van de nieuwe ervaringscijfers. De score's zijn in de risico-analyse telkens onderverdeeld van zeer laag (1), laag (2), gemiddeld (3), hoog (4) tot zeer hoog (5).

Onderwerpen		fysieke veiligheid	sociale kwaliteit	fin.ec. schade	natuur/stadsschoon	volksgezondheid	bestuurlijk imago	gemiddeld	Kans ¹	risico	voorgestelde prioriteit ⁴
bouwen ³	vergunningvrije bouwwerken	1	2	2	3	1	1	1.6	3	4.8	zeer laag
	omgevingsvergunning 'gebruik'	1	2	2	1	1	1	1.6	3	4.8	zeer laag
	omgevingsvergunning	4	4	3	4	3	3	3.4	4	13.6	gemiddeld
	constructieve veiligheid	5	2	4	2	5	5	3.8	4	15	hoog
	illegale bouw	3	3	3	4	2	3	3	4	12	gemiddeld
	sloop	2	3	2	3	1	2	2.1	3	6,3	laag
	illegale sloop	2	3	2	3	1	3	2.2	4	8.8	laag
	asbest	5	2	4	2	5	5	3,5	5	17,5	hoog
	monumenten	1	3	3	5	2	5	3,1	4	12,4	gemiddeld
milieu ³	bedrijfscontroles ²	4	4	4	2	4	3	3.4	4	13.6	gemiddeld
	bedrijfscontroles IPPC/BRZO	4	4	4	2	4	4	3.6	4	14.4	gemiddeld
	geluid	0	4	3	4	4	3	3	3	9	laag
	grond/bodem	2	3	4	4	3	2	3	3	9	laag
	zwerfafval	1	4	4	4	2	4	3.1	5	15.5	hoog
	duurzaamheid / EPC	2	4	3	3	4	5	3.5	3	10.5	gemiddeld
ro	gebruik in strijd met bestemmingsplan	1	3	3	2	2	3	2.3	4	9.2	laag
	archeologie	0	4	4	4	0	4	2.7	2	5.4	Laag
OR/APV	toezicht jeugd	4	5	3	4	1	5	3.7	5	18.5	hoog
	reclameborden	2	3	1	4	0	3	2	5	11	gemiddeld
	hondenbeleid (poep/aanlijnen etc)	1	5	3	4	4	5	3.6	5	18	hoog
	illegaal gebr.gemeentegrond/landjepik	0	3	5	4	0	5	2.8	4	9.6	Laag
	standplaatsen/markt	1	1	3	1	2	3	1.8	3	5,4	Laag
	afval (stort/verbranden etc)	3	4	4	1	4	3	3.1	4	12.4	gemiddeld
	verkeer/parkeren	3	3	2	4	1	4	2.8	3	8.4	Laag
	bomen / groen	1	4	3	4	0	4	2.7	2	5.4	Laag
gebruik	brandveiligheid gebouwen	5	3	3	2	4	4	3.5	3	10.5	gemiddeld
	evenementen	3	3	4	2	3	5	3.4	3	10.2	gemiddeld
	gebruiksmelding/vergunning	4	3	4	0	4	3	3.0	4	12	gemiddeld
	toezicht DHW	2	5	2	0	5	5	3.2	4	12.8	Gemiddeld
	permanente bewoning rec. verblijven	2	4	2	2	3	4	2,8	3	8.4	Laag

1. Kans is gebaseerd op ervaringsgegevens van naleefgedrag.

2. Incl. eigen inrichtingen.

3. Incl. LOM-prioriteiten (Landelijk Overleg Milieuhandhavers).

4. 0 t/m 5 = zeer laag, 6 t/m 10 = laag, 11 t/m 15 = gemiddeld, 16 t/m 20 = hoog, 21 t/m 25 = zeer hoog

Zaken waarbij een (schriftelijk) verzoek tot handhaving is ingediend krijgen een verhoogde prioriteit. Zaken waarbij een klacht of melding is ingediend, worden meegenomen in de normale prioritering, maar daarbinnen met voorrang behandeld.

Methodiek risico-analyse en prioriteitenstelling.

Bij het maken van een risico-analyse maakt onderzoek het college wat de risico's zijn op het gebied van fysieke veiligheid, sociale kwaliteit, financieel-economische schade, natuur/stadsschoon, volksgezondheid en bestuurlijk imago. Deze risico's worden gewaardeerd van 0 tot 5, volgens onderstaande tabel. De waarden van de zes risico-gebieden worden gemiddeld en vormen zodoende het negatief effect.

De kans op dat het negatieve effect ontstaat, wordt op basis van ervaringsgegevens van het naleefgedrag gewaardeerd van 0 tot 5. Volgens de formule 'Negatief effect x Kans = Risico' wordt vervolgens het risico berekend. Wanneer dit risico kleiner is dan 5 is de prioriteit laag. Tussen de 5 en de 10 is de prioriteit gemiddeld en daarboven hoog.

Waardering	Fysieke veiligheid	Sociale kwaliteit	Financieel- economische schade	stadsschoonNatuur/	Volks-gezondheid	imagoBestuurlijk
0	geen effect	geen effect	geen effect	geen effect	geen effect	geen effect
1	Pijn of letsel bij een enkeling.	Nauwelijks toename van onveiligheids-gevoelens.	Schade tot € 1.000	Verstoring van het aanzien.	Nauwelijks gevaar voor de volks-gezondheid.	Nauwelijks aantasting van het imago.
2	Pijn of letsel bij meerdere personen.	Enige toename van onveiligheids-gevoelens	Schade tussen € 1.000 en € 10.000	Ernstige verstoring van het aanzien.	Gevaar voor de volks-gezondheid.	Kleine aantasting van het imago.
3	Ernstig letsel bij een enkeling of gering letsel bij veel personen.	Gemiddelde toename van onveiligheids-gevoelens	Schade tussen € 10.000 en € 100.000	Kortdurende aantasting van de leefomgeving.	Groot gevaar voor de volks-gezondheid en/of enige ziektegevallen	Gemiddelde aantasting van het imago.
4	Dood van een enkeling of ernstig letsel bij meerdere personen.	Grote toename van onveiligheids-gevoelens	Schade tussen € 100.000 en € 1.000.000	Langdurige aantasting van de leefomgeving.	Veel ziektegevallen en/of een enkel sterfgevallen.	Grote aantasting van het imago.
5	Dood van meerdere personen.	Zeer grote toename van onveiligheids-gevoelens	Schade groter dan € 1.000.000	Permanente/ onherstelbare schade aan de leefomgeving.	Meerdere sterfgevallen.	Zeer grote aantasting van het imago.

Bijlage 2

Frequentie van bedrijfscontroles

De gemeente Oude IJsselstreek kent ... (peildatum ...) bedrijven die vallen onder het regime van de Wet Milieubeheer. Op grond van deze wet 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 onderstaand schema.

	CATEGORIE	1X PER ..JAARFREQUENTIE	PER CONTROLENORMUREN	MELDINGOFVERGUNNING	REGELGEVING	VOORBEELD
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 voorschriften in de vergunning.	Landbouwbedrijven, kleine veeteeltbedrijven
7	C3 overig	1/3	19,5			
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

* De voorbeelden zijn een 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.

Voormalig provinciale bedrijven

De gemeente Oude IJsselstreek kent 11 voormalig provinciale bedrijven is uitgegaan van de risico-indeling en bijbehorende frequentie zoals de provincie daar invulling aan gaf (zie tabel 3 en 4). De provincie heeft de gemeenten in het proces van de bevoegdheidsoverdracht nadrukkelijk aangegeven de kwaliteit van het toezicht volgens de geldende kwaliteitscriteria te continueren. Daarvoor zijn ook middelen naar de gemeenten overgeheveld van het provinciefonds naar het gemeentefonds. 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 het HUP is gecompenseerd voor de inbreng van de voormalig provinciale bedrijven, zodat controles van voormalig provinciale bedrijven niet ten laste komt van de inbreng aan FTE's.

	laag	gemiddeld	hoog	zeer hoog	uren benodigd
Aalten	3	2	0	0	270
Berkelland	2	5	1	0	539
Bronckhorst	3	3	2	0	501
Doetinchem	3	6	1	0	655
Lochem	1	5	2	0	578
Montferland	1	1	0	0	116
Oost gelre	0	5	1	0	462
Oude ijsselstreek	3	7	0	1	770
Winterswijk	3	13	0	0	1117
Zutphen	3	7	1	0	732
totaal aantal	22	54	8	1	5737

Tabel 3 Aantal voormalig 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 4 Controlefrequentie per risicogroep

