

Concept - Kadernota

TOEZICHT & HANDHAVING



gemeente Midden-Drenthe

Milieu, Bouw- en woningtoezicht, Ruimtelijke Ordening en Openbare ruimte

Juni 2011

Inhoud

1	Inleiding	6
1.1	Reikwijdte van het handhavingsbeleid	6
1.2	Leeswijzer.....	6
2	Ontwikkelingen.....	8
2.1	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)	8
2.2	Andere relevante ontwikkelingen.....	10
2.3	Handhavingsdienst Zuidwest Drenthe.....	11
2.4	Regionale uitvoeringsdienst (RUD)	12
3	Doelstellingen.....	13
3.1	Uitwerking doelstellingen	13
3.1.1	Het geven van inzicht in te stellen prioriteiten	13
3.1.2	Proces van planning en control	14
3.1.3	Het beperken van risico's voor de volksgezondheid	14
3.1.4	Het terugdringen van overtredingen	14
3.1.5	Professionele uitvoering.....	15
3.1.6	Handhaven dient altijd een doel	15
3.1.7	Integrale aanpak.....	16
3.1.8	Actieve communicatie	16
4	Kaderstelling.....	17
4.1	Algemeen kader	17
4.2	Kader Milieu	19
4.3	Kader Openbare Ruimte/APV/Bijzondere wetten	19
4.4	Kader bouwen en wonen.....	20
5	Handhavingsinstrumenten	21

5.1 Preventieve instrumenten.....	21
5.1.1. Communicatie	21
5.2 Herstellende instrumenten (Handhaving- en sanctiestrategie).....	22
5.2.1 Waarschuwing	22
5.2.2 Last onder dwangsom	23
5.2.3 Last onder bestuursdwang	23
5.3 Repressieve instrumenten (Handhaving- en sanctiestrategie)	23
5.3.1 Bestuurlijke strafbeschikking	23
5.3.2 Bestuurlijke boete	24
5.3.3 Proces-verbaal	24
5.3.4 Intrekken van de vergunning.....	25
5.4 Gedogen	25
6 Opzet risicoanalyse en prioriteitstelling.....	27
6.1 Algemeen	27
6.2 Uitleg risicoanalyse	28
6.2.1 Uitleg prioritering	29
6.2.2 Uitvoering risicoanalyse	29
6.2.3 Toezicht op omgevingsvergunningen, activiteit bouw.....	29
6.2.4 Risicoanalyse milieu	30
Bijlage 1 Kwaliteitscriteria zoals vastgesteld in het Besluit omgevingsrecht	31
Bijlage 2 Uitgangspunten Tafel van 11	34
Bijlage 2 Risicomatrixen	36
Bijlage 3 Toezichtprotocol.....	41
Bijlage 4 Drentse Handhavingsstrategie	43

Samenvatting

Deze kadernota Toezicht en Handhaving vloeit voort uit de bestuursovereenkomst tussen de gemeenten De Wolden, Westerveld, Midden-Drenthe, Hoogeveen en Meppel welke ten grondslag ligt aan de oprichting van de Handhavingsdienst Zuidwest Drenthe (HHD).

Bestuursovereenkomst artikel 10 Kaderstelling

De beleidsmatige kaderstelling (probleemanalyse, prioritering) is een verantwoordelijkheid van de afzonderlijke partijen. De partijen hanteren uiterlijk met ingang van 1 januari 2012 een uniforme systematiek van beleidsmatige kaderstelling.

Achtergrond

- Er vindt een verschuiving plaats van vergunningplicht naar algemene regels op het terrein van de fysieke leefomgeving, met als gevolg dat er meer nadruk komt te liggen op toezicht en handhaving.
- Om de kwaliteit van de uitvoering en handhaving van VROM-regelgeving door de decentrale overheden duurzaam te waarborgen en de versnippering in de toezicht en handhaving tegen te gaan, werkt VROM samen met provincies, gemeenten en waterschappen aan de vorming van Regionale Uitvoeringsdiensten.
- In december 2007 hebben de portefeuillehouders en gemeentesecretarissen van de gemeenten De Wolden, Meppel, Hoogeveen, Westerveld en Midden-Drenthe in regionaal verband de intentie uitgesproken om de samenwerking op het terrein van integraal toezicht en handhaving te versterken. In 2010 heeft dat geleid tot het besluit voor het oprichten van de HHD.

Uitgangspunten

Bij handhaving spelen soms grote belangen: het algemeen belang, belangen van betrokkenen en belangen van de gemeente zelf om wel, of juist niet te handhaven. Gevolgen van niet-handhaven, gedogen, of half-handhaven kunnen (onverwacht) groot en ernstig zijn. Denk aan precedentwerking of schadeclaims. Iedere concrete handhavingssituatie is anders, iedere keer is ook de belangenafweging anders. Er zijn veel partijen (burgers, bedrijven, andere overheidsorganen en natuurlijk de gemeente zelf) bij betrokken. De gevolgen van niet-naleven van regelgeving kunnen levensbedreigend zijn. Kortom, handhaven is een kernactiviteit van de gemeente. Er komt veel kennis en menskracht bij kijken om het gedrag van burgers en bedrijven zodanig te beïnvloeden dat zij zich (weer) aan de regels houden. De middelen die ingezet kunnen worden voor gemeentelijke taken zijn gelimiteerd.

Kaderstelling

De collegeprogramma's 2010-2014 van de deelnemende gemeenten zijn in sterke mate gericht op de gezamenlijke verantwoordelijkheid die overheid, burgers en bedrijven hebben voor een leefbare gemeente. Naast het "samen verantwoordelijk" zijn heeft de gemeente als taak toezicht te houden en handhavend op te treden daar waar wet- en regelgeving wordt overtreden. Daar waar noodzakelijk wordt door de gemeente een passend regie gevoerd op individuele en/of groepen burgers.

Handhavingsinstrumenten

De uitvoering van de handhaving kan op verschillende manieren worden vormgegeven. Afhankelijk van het te bereiken doel kunnen er preventieve, repressieve of sanctionele instrumenten worden ingezet. De deelnemende gemeenten hebben de intentie uitgesproken om meer gebruik te willen maken van preventieve instrumenten (zoals voorlichting).

De deelnemende gemeenten zullen daarom de inzet en prioriteitstelling rondom toezicht en handhaving actief in de media presenteren. Er zal dan ook intensief worden ingezet op de communicatie omtrent (nieuw) beleid, wet- en regelgeving en de daaruit voortvloeiende toezicht en handhaving.

Herstellende instrumenten zijn onder andere het opleggen van een last onder dwangsom of bestuursdwang. De bestuurlijke strafbeschikking, een procesverbaal en het intrekken van vergunningen zijn voorbeelden van repressieve instrumenten. In provinciaal verband is een handhavingsstrategie ontwikkeld waarin wordt beschreven welke middelen wanneer worden ingezet. Er is een werkgroep opgestart waarin de diverse bevoegde gezagen zijn vertegenwoordigd om tot een nieuwe handhavings- en gedoogstrategie te komen in het kader van de Wabo.

Uitwerking jaarschijven

Jaarlijks zal door de vijf deelnemende gemeenten een opdracht worden verstrekt aan de handhavingsdienst voor de uit te voeren toezicht- en handhavingstaken. Om tot een goede werkopdracht voor de gemeenten te komen wordt er een risico-analyse uitgevoerd binnen de verschillende taakvelden.

Uit deze risico-analyse volgt een prioritering van de toezichtstaken. Deze risico-analyse en prioriteitstelling maakt geen onderdeel uit van deze kadernota, maar wordt in een apart uitvoeringsdocument uitgewerkt, en vormt de basis van de opdrachtverstrekking aan de HHD. Dit zal ter vaststelling aan het college van Burgemeester en Wethouders worden voorgelegd. Deze prioritering wordt vervolgens gekoppeld aan de personele capaciteit. Op basis van de prioriteiten van de deelnemende gemeenten wordt er jaarlijks door de HHD één werkprogramma opgesteld voor de deelnemende gemeenten. Dit werkprogramma zal vervolgens onderling goed moeten worden afgestemd en gewaarborgd in de gemeentelijke organisatie zodat er monitoring en verantwoording aan de vijf gemeentebesturen kan plaatsvinden van de uitgevoerde werkzaamheden.

1 Inleiding

Het stellen van regels voor een veilige, leefbare, gezonde en duurzame leef-, woon- en werkomgeving door de overheid is alleen zinvol wanneer de overheid ook controleert of de regels voldoende bekend zijn en of deze worden nageleefd.

De deelnemende gemeenten hebben elk een verschillende historie qua kaderstelling en organisatorische aspecten op het gebied van toezicht en handhaving. Deze kadernota voorziet in een uniforme kaderstelling voor alle deelnemende gemeenten waarmee de basis wordt gelegd voor een verdere professionalisering van de toezichts- en handhavingstaken.

In deze kadernota wordt de volgende definitie van het begrip handhaving gehanteerd: “Handhaving is het door toezicht en het toepassen van bestuursrechtelijke, strafrechtelijke of privaatrechtelijke middelen bereiken dat de algemeen geldende rechtsregels en individueel geldende voorschriften worden nageleefd (definitie Raad voor Openbaar Bestuur, 1998)”.

1.1 Reikwijdte van het beleid

Het voorliggende beleidsstuk geeft de kaders voor het jaarlijks op te stellen uitvoeringsprogramma. Het handhavingsbeleid vloeit voort uit de verplichtingen die worden gesteld in de wet- en regelgeving en de bestuursovereenkomst. Dit toezicht- en handhavingsbeleid omvat de omgevingsgerelateerde beleidsvelden milieu, bouwen en wonen en openbare ruimte.

Brandveilig gebruik maakt weliswaar onderdeel uit van het gemeentelijk takenpakket, maar deze taak wordt voor de gemeenten Westerveld, Meppel, De Wolden en Hoogeveen uitgevoerd door de Districtelijke brandweer Zuidwest-Drenthe en voor de gemeente Midden-Drenthe door de Hulpverleningsdienst Drenthe. Andere gemeentelijke handhavingstaken zijn in deze kadernota buiten beschouwing gelaten, omdat het geen toezicht- en handhavingstaken van de fysieke leefomgeving betreft (sociale zaken, Wmo, leerplicht).

1.2 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden de ontwikkelingen beschreven die van belang zijn voor toezicht en handhaving. Er wordt een koppeling gemaakt met provinciale ontwikkelingen in het kader van de discussie rondom de regionale uitvoeringsdiensten en de samenwerking in Drenthe op het gebied van onder andere handhaving. In hoofdstuk 3 worden de doelstellingen van de deelnemende gemeenten binnen HHD beschreven. Ook de professionalisering van toezicht en handhaving komt hier aan bod. In hoofdstuk 4 wordt aangegeven hoe we in Zuidwest Drenthe met de handhaving om willen gaan. Daarnaast wordt beschreven welke handhavingsstrategie wordt gehanteerd en wat de kaders zijn binnen de verschillende

vakdisciplines van handhaving. In hoofdstuk 5 worden de handhavingsinstrumenten beschreven die men in de handhaving tot de beschikking heeft om naleving van wet- en regelgeving af te dwingen. Hoofdstuk 6 geeft uitleg hoe het werkprogramma tot stand komt, en hoe de prioriteiten binnen de handhaving worden vastgesteld.

2 Ontwikkelingen

Toezicht en handhaving is voortdurend in ontwikkeling. In dit hoofdstuk worden de ontwikkelingen beschreven die gevolgen hebben voor vergunningverlening, toezicht op en handhaving van activiteiten in de fysieke leefomgeving.

2.1 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)

Omgevingsvergunning

Op 1 oktober 2010 is de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) in werking getreden. Met de Wabo zijn circa 25 bestaande vergunningstelsels vervangen door een omgevingsvergunning. De omgevingsvergunning is één geïntegreerde vergunning voor bouwen, wonen, monumenten, ruimte, groen, natuur en milieu, die moet leiden tot:

- minder administratieve lasten voor bedrijven en burgers
- betere dienstverlening door de overheid aan bedrijven en burgers
- kortere procedures
- het voorkomen van tegenstrijdige voorschriften

Voor burgers en bedrijven is het vanaf 1 oktober 2010 mogelijk om via één overzichtelijke procedure en bij één bevoegd gezag toestemming te vragen voor activiteiten die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving. De vergunning kan integraal worden aangevraagd en na behandeling van de aanvraag volgt één besluit.

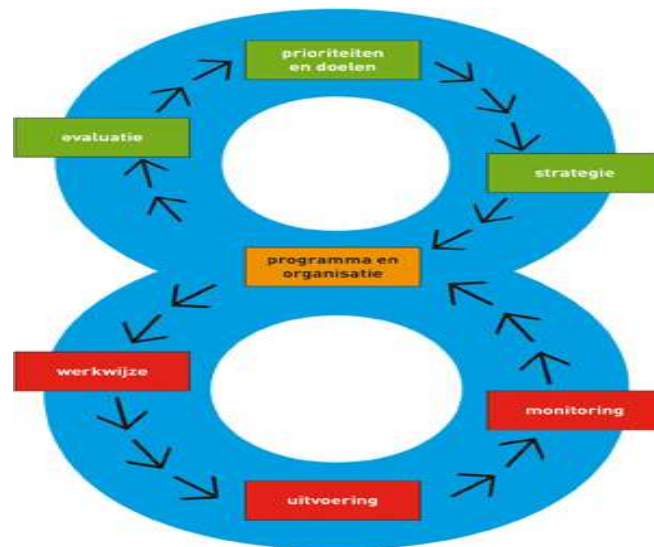
Handhaving

Ten aanzien van handhaving is bepaald, dat de bevoegde gezagen het toezicht onderling afstemmen en zorgen voor één handhavingstraject. Daarmee hebben bedrijven niet langer contact met toezichthouders van verschillende bevoegde gezagen. Dit vereist interne en externe afstemming en samenwerking.

In het Besluit omgevingsrecht (Bor) zijn kwaliteitscriteria (zie bijlage 1) opgenomen, waaraan het bevoegd gezag moet voldoen. Deze criteria moeten leiden tot een strategische, programmatische en onderling afgestemde uitvoering van de handhaving. Het beleid moet plaatsvinden in een cyclisch proces. De kwaliteitseisen beogen een transparante en systematische manier van werken.

Het handhavingsbeleid is daarbij gebaseerd op een analyse van de risico's die zich kunnen voordoen in die gevallen waar we bevoegd zijn voor de handhaving. Het handhavingsbeleid is een aantal stappen opgebouwd. Gewerkt wordt met een dubbele regelkring die is gebaseerd op het principe van plan-do-check-act. De dubbele regelkring staat ook wel bekend als de "Big 8" (zie figuur 1). De structuur van de dubbele regelkring geeft het beleid het vereiste

cyclische karakter, zoals die is vastgelegd in het Besluit omgevingsrecht. Hierbij wordt onderscheid gemaakt in het strategisch en het operationeel beleidskader.



Figuur 1 Beleidscyclus handhaving

De eerste stap van de Big 8 is de probleemanalyse. Deze bevindt zich in de Big 8 in de bovenste (strategische) cirkel onder de stap “prioriteiten en doelen”. De kwaliteitseisen stellen hierover het volgende: *“De handhavingsorganisatie handelt op de grond van een analyse van de problemen in de fysieke leefomgeving, de effecten van niet-naleving en de kansen op niet na-leving, teneinde sturing te kunnen geven aan haar handhavingsinspanningen.”*

In deze nota wordt vastgelegd hoe de probleemanalyse wordt uitgevoerd. De resultaten van de probleemanalyse worden vastgesteld, na het vaststellen van de uitgangspunten in deze nota.

Het college voert de probleemanalyse uit met behulp van het risicoanalysemodel, die door het Ministerie van Justitie is ontwikkeld. Deze systematiek sluit aan op de kwaliteitseisen die worden gesteld aan de probleemanalyse. In paragraaf 6.2 wordt het risicoanalysemodel nader toegelicht. De probleemanalyse wordt uitgevoerd op ambtelijk niveau en vervolgens door het college vastgelegd, waarbij bestuurlijke prioriteiten gesteld kunnen worden. Het is mogelijk om de probleemanalyse jaarlijks bij te stellen op basis van het naleefgedrag, zonder dat het beleid als geheel moet worden herzien.

De resultaten van de probleemanalyse worden vertaald naar een uitvoeringsprogramma, die jaarlijks wordt opgesteld. Dit programma wordt ieder jaar door het college vastgesteld en bekend gemaakt aan de gemeenteraad.

In het uitvoeringsprogramma wordt omschreven hoe de gemeentelijke, regionale en landelijke prioriteiten zijn doorvertaald naar toezichts- en handhavingsactiviteiten en wordt afgestemd met andere betrokken bestuursorganen en de organen die belast zijn met strafrechtelijke handhaving.

Het college bewaakt de resultaten en de voortgang van de toezicht- en handhavingsactiviteiten uit het uitvoeringsprogramma. Met deze monitoring worden de resultaten van de activiteiten inzichtelijk gemaakt. Deze informatie wordt gebruikt om te beoordelen in hoeverre de gestelde doelen zijn gerealiseerd. De resultaten van de monitoring kunnen, afgezet tegen de doelstellingen, leiden tot een bijstelling van het programma in de loop van een uitvoeringsjaar.

Het college rapporteert over het bereiken van de gestelde doelen en de uitvoering van de voorgenomen toezichtsactiviteiten. Daarnaast evalueert zij of de in het uitvoeringsprogramma opgenomen activiteiten zijn uitgevoerd en in hoeverre deze activiteiten hebben bijgedragen aan het bereiken van de gestelde doelen. De rapportage en het verslag van de evaluatie wordt bekend gemaakt aan de gemeenteraad.

2.2 Andere relevante ontwikkelingen

Naast de Wabo zijn er nog meer ontwikkelingen die van invloed zijn op de handhaving.

Hierbij volgt een korte opsomming van de meest relevante:

- *Verschuiving naar algemene regels*: op het VROM-terrein is een verschuiving van concrete middelvoorschriften naar doelvoorschriften te zien. Voorbeelden hiervan zijn het onder andere het Activiteitenbesluit en Besluit bodemkwaliteit. Ook binnen de gemeentelijke regelgeving vindt deze verschuiving plaats. Zo worden er steeds meer beleidsregels opgesteld. Dit betekent een verschuiving van vergunningverlening naar toezicht en handhaving.
- *Verandering van regelgeving (incl. EU-richtlijnen)*: op de VROM-terreinen zijn veel technische innovaties. Deze leiden tot ander naleefgedrag en daarmee soms tot aangepaste regelgeving. Het is van belang om hier tijdig op in te spelen.
- *Inspelen op de wensen van het bedrijfsleven*: het Rijk werkt al enkele jaren aan vermindering van de administratieve lastendruk voor bedrijven. Ook binnen de deelnemende gemeenten is dit een belangrijke doelstelling. Aan de centrale overheid heeft het bedrijfsleven een aantal wensen geformuleerd. Het betreft hier onder andere het uitvoeren van uniform toezicht en een uniforme klachtenprocedure, toezicht gebaseerd op risicobenadering, eerlijke concurrentie, afstemming van inspecties, heldere verantwoordelijkheden en centrale opslag van gegevens, die slechts een keer aangeleverd hoeven worden.

- *De koppeling van de basisadministraties*: momenteel wordt gewerkt aan de koppeling van alle basisadministraties. In 2014 wordt het Nederlands Handelsregister als laatste hieraan gekoppeld. Vanaf dat moment hoeven burgers en bedrijven hun gegevens nog maar één keer aan de gemeente aan te leveren. Tevens maakt dit alle beschikbare relevante informatie toegankelijk voor de verschillende toezichthouders.
- *Digitalisering*: digitalisering van toezicht & handhaving biedt mogelijkheden voor efficiencywinst. M.n. als de toezichthouders ook bij hun werk “in het veld” gebruik kunnen maken van digitale instrumenten, die in verbinding staan met de backoffice, ontstaat de mogelijkheid om met dezelfde capaciteit meer te doen. Daarnaast biedt digitalisering extra mogelijkheden voor monitoring. Met deze informatie kan de kwaliteit van de uitvoering beter worden beoordeeld en zo nodig bijgestuurd.
- Op 14 september 2010 is het rapport "Helder handhaven" van de Nationale ombudsman verschenen. Dit rapport is opgesteld omdat de Nationale ombudsman regelmatig klachten van burgers ontvangt over de manier waarop gemeenten reageren op kwesties die de directe leefomgeving van burgers betreffen, zoals ruimtelijke ordeningskwesties en geluids- en milieuhinder. De Nationale ombudsman heeft deze problematiek nader onderzocht. Het doel van het onderzoek is om gemeenten een handreiking te bieden voor het behoorlijk omgaan met verzoeken om handhaving. Tegelijkertijd geeft de handreiking de burger inzicht in wat hij van de gemeente mag verwachten.

2.3 Handhavingsdienst Zuidwest Drenthe

Na een voorbereidingstijd van 2 jaar hebben de colleges van B&W van de gemeenten De Wolden, Hoogeveen, Meppel, Midden-Drenthe en Westerveld op 1 december 2010 door het ondertekenen van een bestuursovereenkomst de Handhavingsdienst Zuidwest-Drenthe opgericht. Het samenwerkingsverband bundelt de taken op het gebied van toezicht en handhaving in de fysieke leefomgeving: milieu, bouwen en wonen, natuur, ruimtelijke ordening, APV, en – in Hoogeveen en Meppel – betaald parkeren. Het doel van de Handhavingsdienst is het vergroten van de kritische massa (bundelen van mensen, kennis en capaciteit) waarmee de kwetsbaarheid wordt verminderd en de mogelijkheden voor kwaliteitsverbetering worden vergroot. De jaren 2010, 2011 en 2012 worden gebruikt om de organisatie op te bouwen en goed neer te zetten.

De Handhavingsdienst is nadrukkelijk bedoeld als een uitvoeringsorganisatie. De beleidsmatige kaderstelling, waaronder de probleemanalyse en prioritering, blijft een verantwoordelijkheid van de afzonderlijke gemeenten. In de bestuursovereenkomst van de Handhavingsdienst is vastgelegd dat de deelnemende partijen per 1 januari 2012 een uniforme systematiek van beleidsmatige kaderstelling hanteren.

Op basis van de gestelde prioriteiten in handhavingstaken zal door elk van de gemeenten een opdracht worden verstrekt aan de Handhavingsdienst. De Handhavingsdienst stelt op basis van de gemeentelijke prioriteiten jaarlijks een werkprogramma op waarin is aangegeven

welke activiteiten de Handhavingsdienst voor de partijen gaat verrichten. Het werkprogramma is sturend voor de dagelijkse uitvoering. Het kan dus best zijn dat de gemeente meer wil laten uitvoeren dan de Handhavingsdienst kan leveren en dat er goede afspraken moeten worden gemaakt met de Handhavingsdienst over de uit te voeren werkzaamheden.

2.4 Regionale uitvoeringsdienst (RUD)

Om de kwaliteit van de uitvoering en handhaving van VROM-regelgeving door de decentrale overheden duurzaam te waarborgen en de versnippering in de handhaving tegen te gaan, werkt het Rijk samen met provincies, gemeenten en waterschappen aan de vorming van Regionale Uitvoeringsdiensten.

Ten tijde van het opstellen van de concept-Kadernota (juni 2011) is de discussie over de inrichting van de RUD's nog niet afgerond. Wel is een eerste door de gemeentebesturen en het provinciebestuur gezamenlijke gemaakte keuze op hoofdlijnen voor de inrichting van een RUD in Drenthe neergelegd in een brief van GS van 31 mei 2011 aan staatssecretaris Atsma. In Drenthe is gekozen voor één RUD met 3 geografisch georiënteerde districten (waaronder Zuid West Drenthe) en een centraal expertisebureau, met het Basistakenpakket als uitgangspunt.

In de periode tot 1 januari 2013 moet nog veel werk verzet worden en moeten nog belangrijke keuzes voor de verdere uitwerking worden gemaakt.

Daarbij is de relatie van de RUD (in beginsel uitsluitend milieuvergunningverlening en toezicht en handhaving) en de Handhavingsdienst (uitsluitend toezicht en handhaving, maar dan wel op de terreinen milieu, bouw, ruimtelijke ordening, openbare ruimte) voor Zuidwest-Drenthe één van de belangrijke uitwerkingsvraagstukken.

3 Doelstellingen

Om het gebruik van de leefomgeving te ordenen en de kwaliteit, veiligheid en leefbaarheid van de bebouwde en onbebouwde ruimte te beschermen is er door de overheid wet- en regelgeving vastgesteld. Het stellen van regels alleen is niet voldoende: wanneer regels niet worden gehandhaafd, zijn ze feitelijk betekenisloos. De gemeente onderkent hiermee het belang van handhaving van wet- en regelgeving.

Het integrale toezicht- en handhavingsbeleid richt zich op het toezicht en de handhaving van de fysieke leefomgeving met als doel een bijdrage te leveren aan de naleving van gestelde normen en regels.

De visie voor de gemeentelijke toezicht- en handhavingstaak luidt als volgt:

De gemeente streeft naar een veilige leefomgeving zonder hinder en overlast voor bewoners, ondernemers en gebruikers van de openbare ruimte, zodat zij er aangenaam kunnen wonen, werken en recreëren. De gemeente wil haar toezicht- en handhavingtaken daarbij op een structurele, transparante en integrale wijze vormgeven. Zij heeft tevens de ambitie om een kwaliteitsslag te maken en de handhaving naar een hoger peil te trekken.

Om de visie te concretiseren is het noodzakelijk om de visie te vertalen in een aantal doelstellingen. De gemeente streeft de volgende doelstellingen na:

1. het geven van inzicht in te stellen prioriteiten;
2. het bewerkstelligen van een proces van planning en control, gericht op voortdurende verbetering van de kwaliteit van toezicht en handhaving;
3. de risico's voor de volksgezondheid worden beperkt;
4. het terugdringen van overtredingen van zowel burgers als bedrijven;
5. professionele uitvoering;
6. handhaven dient altijd een doel;
7. integrale aanpak;
8. actieve communicatie.

Deze doelstellingen worden jaarlijks per beleidsveld vertaald naar het uitvoeringsprogramma in concrete en meetbare doelstellingen. Aan de hand van indicatoren wordt jaarlijks nagegaan of de doelstellingen zijn gehaald. De doelstellingen worden waar mogelijk geformuleerd in termen van naleefgedrag.

3.1 Uitwerking doelstellingen

De in de vorige paragraaf genoemde doelstellingen voor de handhavingstaak binnen de fysieke leefomgeving worden hieronder toegelicht.

3.1.1 Het geven van inzicht in te stellen prioriteiten

Toezicht en handhaving is een wettelijke taak. Vanuit de rechtspraak wordt er daarbij uitgegaan van een beginselplicht tot handhaving. Slechts in uitzonderlijke gevallen kan besloten worden niet op te treden tegen een overtreding. De gemeente staat vrij om te kiezen in de wijze waarop zij de uitvoering van haar toezichts- en handhavingstaken vorm geeft.

Het is daarbij van belang om keuzes te maken, omdat gezien de middelen en capaciteit niet op alle regels voortdurend toezicht gehouden en gehandhaafd kan worden. Daarom zullen duidelijke keuzes ten aanzien van prioriteiten door het bestuur gemaakt moeten worden. Met de invoering van de Wabo is er een wettelijke verplichting ontstaan tot het uitvoeren van een probleemanalyse, op basis waarvan jaarlijks een integraal uitvoeringsprogramma, met daarin opgenomen een bestuurlijke prioritering, vastgesteld. Op deze wijze is het voor een ieder duidelijk hoe de gemeente haar middelen inzet om naleving van regels te bereiken en/of te bevorderen.

3.1.2 Proces van planning en control

De beleidscyclus gaat uit van het principe plan-do-check-act. Het plannen en uitvoeren van toezicht- en handhavingactiviteiten vindt plaats. Echter, het monitoren en evalueren van de uitvoering en de resultaten vindt onvoldoende plaats. De beleidscyclus is daarmee niet gesloten.

De vraag of de gemeente zich op de grootste risico's richt en of zij de voorziene prestaties levert is daarmee niet te beantwoorden. Een goed functionerend (geautomatiseerd) systeem van monitoring en rapportage dient derhalve bewerkstelligd te worden. Alleen dan is het mogelijk om te sturen op de realisatie van de beleidsdoelen en kan over de uitvoering daarvan verantwoording afgelegd worden.

3.1.3 Het beperken van risico's voor de volksgezondheid

De rampen die de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden, zoals recentelijk in Moerdijk, geven eens te meer het belang aan van toezicht en handhaving op regelgeving, zonder daar mee te zeggen dat dergelijke rampen voorkomen kunnen worden. De kans op een ramp kan echter wel verkleind worden door de risico's binnen de gemeente in kaart te brengen en gestructureerd toezicht te houden daar waar de risico's het grootst zijn. Zo worden bijvoorbeeld de vuurwerkopslagen jaarlijks bezocht.

3.1.4 Het terugdringen van overtredingen

Zoals hiervoor al aangegeven heeft wet- en regelgeving pas betekenis, indien toezicht op de naleving daarvan plaatsvindt. Het integrale toezicht- en handhavingsbeleid richt zich op het toezicht en de handhaving van de fysieke leefomgeving met als doel een bijdrage te leveren aan de naleving van gestelde normen en regels.

Handhaven is dan niet alleen optreden tegen overtredingen, maar op zoek gaan naar de oorzaken van foutief gedrag en samen met anderen die oorzaken wegnemen. Dat zorgt ervoor dat burgers en bedrijven zich beter aan de regels houden.

Toezicht en handhaving leidt dan uiteindelijk tot een veilige leefomgeving, waar bewoners, ondernemers en gebruikers van de openbare ruimte aangenaam kunnen wonen, werken en recreëren.

3.1.5 Professionele uitvoering

Toezicht en handhaving vraagt om een professionele aanpak. Professioneel in opzet, in organisatie en in werkwijze. Daarvoor wordt aangesloten bij de kwaliteitscriteria uit het Besluit omgevingsrecht (zie bijlage 1). Deze professionaliteit komt tot uiting in:

- het ontwikkelen van beleid en regels waarbij is nagedacht over de gewenste effecten van de handhavingsinstrumenten;
- het toezicht- en handhavingsbeleid wordt gestructureerd (programmatisch) opgezet en in uitvoering gebracht;
- gestandaardiseerd toezicht houden en handhaven (procedures, documenten e.d.);
- door het bestuur aan te geven prioriteiten, doelen en niveau van toezicht en handhaving;
- de uitvoering die geïntegreerd en gecoördineerd plaatsvindt.

Het Besluit omgevingsrecht (Bor) en de Ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor) geven regels voor het uitvoeren van de handhavingstaken. Het Besluit bevat in feite alleen proceseisen, die nader uitgewerkt zijn in de regeling. Het betreft onder andere regels voor de beleidscyclus (de eerdergenoemde “Big 8”), middelen en programmering. Om een kwalitatief goede en professionele toezichts- en handhavingsorganisatie te waarborgen dient aan deze wettelijke eisen voldaan te worden.

De provincie draagt zorg voor de coördinatie van de toepassing van deze kwaliteitseisen. Hiertoe kan zij indien nodig een aanwijzing geven aan het college voor de uitvoering van de eisen.

3.1.6 Handhaven dient altijd een doel

Zoals eerder vermeld, heeft de overheid op vele beleidsterreinen regels opgesteld. Dat doet ze niet zonder doel: de veiligheid moet worden gegarandeerd en de leefbaarheid moet worden bevorderd. Deze achterliggende doelen zijn van essentieel belang voor de handhaving. Handhaving vindt altijd plaats met het achterliggende doel van de gestelde regel voor ogen. Handhaving is geen doel op zich, maar een onderdeel van de reguleringsketen: ontwikkeling wet- en regelgeving – normstelling – vergunningverlening – uitvoering – toezicht - handhaving. Handhaving staat daarom nooit op zich, maar is effectief als het gecombineerd met ander beleid (ruimtelijke planning, beheer van de openbare ruimte, enz.) wordt ingezet. Geluidsoverlast door bijvoorbeeld een horecaonderneming kan veroorzaakt worden doordat de muziek te hard staat. Wanneer er echter in de ruimtelijke planning (het bestemmingsplan) naast een horecagelegenheid een woning wordt toegestaan, neemt de kans op klachten over geluidsoverlast aanmerkelijk toe.

3.1.7 Integrale aanpak

Bepalingen op het gebied van openbare orde en veiligheid, milieuhygiëne, voedselveiligheid, voorkoming van drankmisbruik, enz., moeten allemaal worden gehandhaafd. Dat gebeurt niet voor elke bepaling afzonderlijk, maar in samenhang en vanuit het gezichtspunt van degene die moet voldoen aan alle bepalingen.

Heel concreet betekent dit dat een bedrijf niet onnodig vaak gecontroleerd wordt. Vanuit toezicht en handhaving wordt zoveel mogelijk gewerkt met één contactpersoon namens de gemeente en alle correspondentie vanuit de gemeente vindt gecoördineerd plaats. Dit betekent dus niet automatisch dat bedrijfsbezoeken door één toezichthouder worden uitgevoerd.

Voor een bewoner die overlast ondervindt van een bedrijf betekent het dat zijn of haar probleem centraal staat en op alle betrokken regelgeving (de Wet milieubeheer, het bestemmingsplan, de APV) wordt gecontroleerd. De burger wordt niet van het kastje naar de muur gestuurd en heeft één contactpersoon die de klacht in behandeling heeft.

Integraal toezicht zorgt voor zo weinig mogelijk administratieve lasten voor het betreffende bedrijf en een maximaal effect voor de burger met een klacht. Zo nodig wordt samenwerking gezocht met andere partijen, zoals de politie, de provincie of de Voedsel- en Warenautoriteit.

3.1.8 Actieve communicatie

De effectiviteit van toezicht en handhaving kan vergroot worden door actief en gericht te communiceren. Dat begint met voorlichting en informatieverstrekking aan burgers en bedrijven. Maar ook publiceren over acties die ondernomen gaan worden, integrale projecten die worden uitgevoerd en (uiteraard geanonimiseerd) publiceren over de resultaten van toezicht en/of handhavingsacties kan bijdragen aan de kennis bij de burger over wat de overheid doet aan handhaving.

4 Kaderstelling

4.1 Algemeen kader

De collegeprogramma's 2010-2014 van de deelnemende gemeenten zijn in sterke mate gericht op de gezamenlijke verantwoordelijkheid die overheid, burgers en bedrijven hebben voor een leefbare gemeente. Onze burgers en bedrijven blijven zelf verantwoordelijk voor het eigen handelen in het contact dat zij met de gemeente onderhouden. Wij interveniëren niet onnodig in het maatschappelijk leven van onze burgers. Burgers en bedrijven zijn bijvoorbeeld zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van de informatie die zij aanleveren, de compleetheid, juistheid en tijdigheid ervan.

Naast het “samen verantwoordelijk” zijn heeft de gemeente als taak handhavend op te treden daar waar wet- en regelgeving wordt overtreden. Daar waar noodzakelijk wordt door ons een passend regie gevoerd op individuele en/of groepen burgers. Onze regels zijn handhaafbaar en toezicht en handhaving wordt zichtbaar en merkbaar voor de burgers opgepakt. Onze burgers mogen ons, en wij mogen hen, op de correcte naleving van de regelgeving aanspreken.

Hiertoe hebben de gemeenten een nieuwe toezicht- en nalevingstrategie ontwikkeld. Deze werkwijze zorgt ervoor dat we in Zuidwest Drenthe op basis van prioriteiten efficiënt en effectief gaan handhaven. Deze toezicht- en nalevingstrategie is afgeleid van de Tafel van Elf. (zie bijlage 2) De Tafel van Elf is ontwikkeld door het Ministerie van Justitie, als onderdeel van het zogenoemde Programmatisch handhaven. De VROM-Inspectie bekijkt met behulp van de 11 dimensies uit het model waarom regels niet worden nageleefd.

De reden om de Tafel van Elf niet onverkort toe te passen en om voor een pragmatische aanpak te kiezen bij het opstellen van de strategie is het ontbreken van monitoring bij toezicht en handhaving. Hierdoor zijn er onvoldoende gegevens van de doelgroepen bekend om een representatief beeld te krijgen van het naleefgedrag en de redenen om regels niet na te leven.

Deze aanpak zorgt ervoor dat zowel de voorgenomen acties als de daadwerkelijke acties inzichtelijk worden. Een specifieke handhavingaanpak levert een duidelijker en concreter beeld op voor de handhaving op het gebied van bouwen, milieu en in de openbare ruimte in termen van capaciteitstoekenning en taakrealisatie.

Deze werkwijze is inzichtelijk gemaakt in een schema. (figuur 2). In het schema wordt bepaald in hoeverre de wettelijke verplichtingen (taak of verplichting) een concrete actie of maatregel vanuit de overheid vraagt.

	Nalever	Overtreder
Bewust	“de bewuste nalever” • Waarderen en stimuleren • Samenwerkingsresultaten communiceren	“de bewuste overtreder” • Handhaven en reguleren • Bestuursrechtelijk • Strafrechtelijk • Handhavinguitkomsten en dreiging daartoe communiceren
Onbewust	“de onbewuste nalever” • Informeren en waarderen • Educatiewinst communiceren	“de onbewuste overtreder” • Toezien en afwegen • Bestuursrechtelijk • Privaatrechtelijk • Excessen rapporteren

Figuur 2 Schematisch overzicht Toezicht- en nalevingstrategie

Dit is vooral van belang bij vermeende overtredingen die gevolgd moeten worden door een “proportionele” actie. Naast de (on)bewuste nalever of overtreder is het risico als gevolg van de overtreding medebepalend voor de intensiteit van toezicht en handhaving.

Hierbij maken we onderscheid in een viertal mogelijkheden:

1. Een hoog risico en een slecht naleefgedrag;
2. Een hoog risico en een goed naleefgedrag;
3. Een laag risico en een slecht naleefgedrag;
4. Een laag risico en een goed naleefgedrag.

Het ligt voor de hand dat de gemeente de beschikbare capaciteit het meest richt op situaties met een hoog risico en een slecht naleefgedrag. Voorbeelden hiervan zijn:

- Een bedrijf met een opslag van gevaarlijke stoffen, waarbij uit de eerder uitgevoerde controles blijkt dat de vergunning niet goed wordt nageleefd.

Uitgangspunt hierbij is dat niet alle taken kunnen worden uitgevoerd en dat we keuzes moeten maken. Dit betekent dat activiteiten met een laag risico en een goed naleefgedrag minder structureel en minder intensief worden gecontroleerd.

4.2 Kader Milieu

In het uitvoeringsprogramma wordt aangegeven wat de jaarlijkse doelstellingen zijn voor toezicht en handhaving (gemeentebrede toezicht- en handhavingstaken). Het toezicht is voornamelijk inrichtingsgebonden toezicht. Daarnaast vinden niet-inrichting gebonden controles plaats bij de toepassing van partijen grond en bouwstoffen. De controles vinden plaats conform de landelijke richtlijnen. Gemeenten zijn vanaf 1 januari 1998 niet meer strikt gehouden aan de landelijk vastgestelde kengetallen en bezoekfrequenties en mag hier beargumenteerd van worden afgeweken.

4.3 Kader Openbare Ruimte/APV/Bijzondere wetten

De gemeenten Meppel en Hoogeveen hebben opsporingsambtenaren en toezichthouders met een bijzondere opsporingsbevoegdheid aangesteld. In twee van de vijf gemeenten zijn parkeer- en APV-handhaving in de wijken en dorpen speerpunten. Aan deze speerpunten ligt geen helder programma ten grondslag op basis waarvan dagelijkse prioriteiten worden gesteld. Voor 2012 wordt een integraal uitvoeringsprogramma (gemeentebreed takenpakket handhaving) opgesteld door de handhavingsdienst.

Dit programma richt zich op een beter toezicht en handhaving op straat en een betere kwaliteit van de openbare ruimte (veilig, schoon en heel). Onderwerpen zijn:

- Parkeren
- Terrassen
- Evenementen
- Afval
- Fietsen
- Reclame-uitingen
- Honden(poep)
- Aanhangers, voertuigen zonder APK/verzekering en caravans

Daarnaast vindt er een professionaliseringsslag plaats die leidt tot het beter afstemmen, coördineren en inzetten van de diverse instrumenten voor toezicht en handhaving, zodat er meer mensen gedurende langere tijd op straat zichtbaar aanwezig zijn.

4.4 Kader bouwen en wonen

Voor bouw- en woningtoezicht is onderscheid te maken tussen toezicht (bouwcontrole) op naleving van vergunningen en toezicht op gebruiksbepalingen van het bestemmingsplan. Daarnaast vindt opsporing van illegale bouw plaats op basis van incidentele meldingen of door constatering onderweg.

Leidend voor het toezicht op en de handhaving van de omgevingsvergunning is in de eerste plaats de veiligheid voor de toekomstige gebruiker en de omgeving van het bouwwerk. Daarbij gaat het om constructieve veiligheid en brandveiligheid.

Een ander belangrijk aspect is de uitvoering van het bouwwerk dat van invloed is op de gezondheid voor gebruikers van het bouwwerk. Ook de uiterlijke verschijningsvorm van het bouwwerk wordt gecontroleerd (afmeting, vorm, kleuren en materialen).

Het toezicht op sloopwerken beperkt zich tot een veilige wijze van slopen voor de directe omgeving en eventuele gebruikers bij een gedeeltelijke sloop van het bouwwerken op afvalstromen, zoals asbest. Daarnaast zal ernstige hinder als gevolg van het bouwen en/of slopen door goede afspraken zoveel mogelijk moeten worden ingeperkt. Dit betekent concreet, dat het toezicht tijdens de bouw of sloop primair gericht is op de veiligheid met betrekking tot de draagconstructies en de omgeving.

5 Handhavingsinstrumenten

De uitvoering van de handhaving kan op verschillende manieren worden vormgegeven. Afhankelijk van het te bereiken doel kunnen er preventieve, herstellende of repressieve instrumenten worden ingezet. In dit hoofdstuk worden de verschillende instrumenten voor handhaving besproken.

5.1 Preventieve instrumenten

In de deelnemende gemeenten is de intentie uitgesproken dat we meer gebruik willen maken van preventieve instrumenten (zoals bijvoorbeeld voorlichting). Door goede voorlichting kunnen onveilige 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.

De gemeenten zullen daarom de inzet en prioriteitstelling rondom toezicht en handhaving actief in de media presenteren. Er zal dan ook intensief worden ingezet op de communicatie over (nieuw) beleid, wet- en regelgeving en het daaruit voortvloeiende toezicht en handhaving. Burgers en bedrijven zullen waar mogelijk worden gestimuleerd om zelf mee te denken over situaties en betrokken worden bij het zoeken naar oplossingen. Ook het laten zien dat een ‘overtreder’ wordt aangepakt is een vorm van preventieve handhaving.

5.1.1. Communicatie

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

- Massa communicatie: via websites en/of lokale media 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).

Daarnaast is veel winst te halen door goede communicatie aan de voorkant van het vergunningproces. Vooroverleg, intakeoverleg en tijdens het vergunningaanvraagproces informeren van de aanvrager voorkomt in grote mate het onbewust overtreden van de regels. Ook het uitvoeren van opleveringscontroles kan hiertoe bijdragen. Bij een opleveringscontrole gaan de vergunningverlener en toezichthouder gezamenlijk op bedrijfsbezoek waarbij het bedrijf formeel wordt overgedragen van vergunningverlening naar toezicht en handhaving.

5.2 Herstellende instrumenten (Handhavings- en sanctiestrategie)

De verschillende repressieve (of sanctionele) instrumenten worden hieronder beschreven. In provinciaal verband is een stappenschema voor milieuhandhaving (Handhavingstrategie) ontwikkeld, welke in bijlage 4 van deze kadernota is gevoegd. Op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) zijn bestuursorganen bevoegd tot het opleggen van bestuursrechtelijke sancties (last onder dwangsom en opleggen bestuursdwang). Hier zal later in dit hoofdstuk uitgebreider op worden ingegaan.

Handhavingstrategie

Bij de uitvoering van het milieutoezicht van de gemeenten werd tot op heden gewerkt volgens een 3-stappen plan (zie bijlage 5 voor schematische weergave). Dit in tegenstelling tot het provinciale stappenplan handhaving die 2-stappen hanteert en daarna het handhavingstraject opstart. Met onder andere de komst van de Wabo en de Handhavingsdienst Zuidwest-Drenthe zijn er veel ontwikkelingen op het gebied van handhaving. Ook is er in provinciaal verband een werkgroep opgestart met vertegenwoordiging vanuit diverse gemeenten en de Handhavingsdienst die bezig gaat met het ontwikkelen van een nieuwe handhavingstrategie voor het omgevingsrecht. Het is vanzelfsprekend dat ook de Handhavingsdienst volgens deze nieuwe handhavingstrategie gaat werken.

5.2.1 Waarschuwing

In eerste instantie zal de overtreder per brief worden verzocht om binnen de in de brief gestelde termijn de overtreding(en) te beëindigen. In deze brief staat welke maatregelen er moeten worden genomen. Wanneer de overtredingen niet zijn beëindigd na deze termijn volgt er een brief van het bevoegd gezag, waarin wordt aangegeven dat het van plan (vooraankondiging) is om handhavend op te treden tegen de illegale situatie (dan wel met een last onder dwangsom of door het opleggen van bestuursdwang). De overtreder krijgt hierbij de kans om de illegale situatie eerst zelf binnen een bepaalde termijn te beëindigen. De overtreder kan hierop mondeling of schriftelijk reageren door het indienen van een zienswijze. Het bevoegd gezag neemt deze zienswijze dan mee bij de uiteindelijke besluitvorming. Derde stap is het uiteindelijk opleggen van sanctionele maatregelen.

Bij spoedeisende situaties kan de waarschuwing/vooraankondiging (stap 1 & 2 v/h stappenplan) achterwege worden gelaten. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan gevaarlijke situaties met direct milieugevaar (zoals ernstige bodembedreiging). Meestal volgt er dan achteraf alsnog een brief waarin aangegeven wordt welke acties er zijn of moeten worden ondernomen.

5.2.2 Last onder dwangsom

Bij een last onder dwangsom krijgt de overtreder een termijn opgelegd waarbinnen hij de overtreding of illegale situatie moet beëindigen (voldoen aan de last). Als dit niet of niet op tijd gebeurt, dan moet de overtreder een dwangsom betalen aan het bevoegd gezag.

De dwangsom kan worden vastgesteld op een bedrag ineens, per tijdseenheid of per overtreding. Er zijn protocollen vastgesteld waarin de werkwijze betreffende het opleggen van een last onder dwangsom is vastgelegd. De last onder dwangsom is weliswaar een pressiemiddel, maar net als bestuursdwang een herstelsanctie. Een last onder dwangsom is een besluit in de zin van de Awb en tegen het besluit kan bezwaar en beroep door belanghebbenden worden ingesteld.

5.2.3 Last onder bestuursdwang

In dit geval moet de overtreder binnen een bepaalde termijn aan een last voldoen (bijvoorbeeld het beëindigen en beëindigd houden van een illegale situatie). Als dit niet of niet op tijd gebeurt, dan zal het bevoegd gezag zelf de last ten uitvoer brengen. De kosten hiervan kunnen op de overtreder worden verhaald. Een voorbeeld van bestuursdwang is het sluiten van een bedrijf wegens het in werking hebben van een inrichting zonder geldige vergunning en het veroorzaken van ernstige overlast. Een ander voorbeeld is het laten reinigen van een openbaar rioolstelsel en het verhalen van de kosten op de overtreder.

Bestuursdwang is een herstelsanctie, dat wil zeggen dat de sanctie gericht is op het herstel en niet op het straffen van de overtreder. Het opleggen van bestuursdwang is een besluit in de zin van de Awb en tegen het besluit kan bezwaar en beroep door belanghebbenden worden ingesteld.

5.3 Repressieve instrumenten (Handhaving- en sanctiestrategie)

5.3.1 Bestuurlijke strafbeschikking

Met de bestuurlijke strafbeschikking kunnen de gemeentelijke 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. Gemeenten krijgen een vergoeding van het Rijk voor elke opgelegde bestuurlijke strafbeschikking, de zogenoemde Pv-vergoeding (€ 40,--).

Reikwijdte

De bestuurlijke strafbeschikking wordt beschikbaar voor alle feiten uit de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) en afvalstoffenverordening, minus een aantal zwaardere gedragingen en overtredingen. In de praktijk betekent dat een BOA voor dezelfde overlastfeiten uit de APV een strafbeschikking mag uitvaardigen als waarvoor hij een bestuurlijke boete mag opleggen.

Rechtsgang

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.

Politie, OM en CJIB

Het OM heeft de wettelijke taak toe te zien op de wijze waarop van de bestuurlijke 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.

5.3.2 Bestuurlijke boete

De bestuurlijke boete biedt de gemeenten de mogelijkheid om zelfstandig op te treden tegen kleine ergernissen in de openbare ruimte, zoals wildplassen, zwerfvuil en hondenpoep. De bestuurlijke boete geldt voor bijna de hele APV waarvan een aantal feiten zijn uitgezonderd. Het gaat dan met name om zwaardere gedragingen en overtredingen die onderdeel uitmaken van de orde handhavingsbevoegdheden van de politie (samenscholing, ongeregeldheden, betogingen en demonstraties). De afvalstoffenverordening valt ook onder de bestuurlijke boete, voor zover de voorschriften zijn opgenomen in de Algemene Maatregel van Bestuur (zogenaamde positieve lijst). De gemeente mag de boete opbrengsten houden, maar moet zelf zorgen voor de inning en invordering van de boetes, alsmede de afhandeling van bezwaarschriften en vertegenwoordiging bij (hoger) beroepszaken.

De gemeenten in Zuidwest-Drenthe hebben ervoor gekozen om de bestuurlijke strafbeschikking in te gaan voeren. Argumenten hiervoor zijn onder andere:

- Door invoering van de Wet OM-afdoening en de aansluiting bij het CJIB wordt de oplegging en inning volledig geautomatiseerd.
- Openbaar Ministerie is verantwoordelijk voor afwikkeling van bezwaar en beroep.
- De feiten waarvoor de beschikking is afgegeven zijn gebaseerd op de model-APV en dus uniform voor elke gemeente.
- Binnen de Handhavingsdienst Zuidwest-Drenthe kan op termijn op basis van de bestuurlijke strafbeschikking in het hele werkgebied gewerkt worden.

5.3.3 Proces-verbaal

Overtredingen van de Wet milieubeheer en APV zijn strafbaar gesteld. De Wet milieubeheer is gekoppeld aan de Wet Economische Delicten (WED). Hieruit volgt de strafbaarheidstelling (strafrechtelijk) en de hoogte van de transactie. Een proces-verbaal op grond van de Wet milieubeheer kan worden opgemaakt door BOA's of door de politie.

De HHD heeft BOA's in dienst voor de handhaving van niet-inrichtinggebonden zaken (voorbeelden van niet-inrichtinggebonden taken zijn: illegale stort afval en verbranden van afval). Ook wordt in het kader van het tweesporenbeleid (bestuursrecht & strafrecht) samengewerkt met de Regio politie Drenthe (regionaal milieuteam). Waarschuwbrieven of andere bestuurlijke sancties (zoals een last onder dwangsom) worden doorgestuurd naar de politie die in samenwerking met het OM zelfstandig kan besluiten een proces-verbaal op te maken.

5.3.4 Intrekken van de vergunning

Als een vergunninghouder de voorwaarden uit een vergunning niet naleeft, dan is het intrekken van deze vergunning in beginsel geoorloofd. Een overheidsorgaan kan op basis van de wet Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur (wet BIBOB) een vergunning of subsidie weigeren of intrekken wanneer er sprake is van ernstig gevaar dat de beschikking mede gebruikt zal worden voor:

- het plegen van strafbare feiten
- het benutten van voordelen uit strafbare feiten

Als er sprake is van een gebonden beschikking (het bestuur heeft geen beleids- of beoordelingsvrijheid om de vergunning te weigeren) dan moet de betreffende onderliggende wet de mogelijkheid bieden om de vergunning in te trekken. Bij het intrekken van een vergunning moet rekening worden gehouden met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, met name het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel. Het is een zeer zwaar middel die alleen in uitzonderlijke gevallen kan en zal worden toegepast.

5.4 Gedogen

In principe is het gedogen van een overtreding ongewenst. De deelnemende gemeenten onderstrepen dit. Gedogen mag geen alternatief zijn voor een goed handhavingsbeleid. Alleen in zeer uitzonderlijke situaties is het (tijdelijk) gedogen van een overtreding een alternatief voor handhavend optreden.

In de kabinetsnota 'Grenzen aan gedogen' (TK1996-1997, nr. 25 085) worden uitzonderingssituaties beschreven. De te gedogen situatie moet tenminste één van de volgende uitzonderingssituaties betreffen:

- overgangsperiode;
- experiment;
- vooruitlopend op een vergunning;
- overweging van doelmatigheid;
- overgangssituatie;
- overmacht- of noodsituatie;
- voortkomend uit onvermogen

Uitgangspunt blijft echter dat het afgeven van een gedoogbesluit met grote terughoudendheid moet worden gedaan en als er toch wordt gedoogd, er in principe (op termijn) een concreet zicht op legalisatie bestaat.

Over de noodzaak tot gedogen, de tijdsduur, de voorwaarden en de wijze van handhaving tijdens de gedoogperiode, kan vooraf overleg zijn gepleegd met de overtreder, belanghebbenden en andere handhavingspartners (zoals politie, Openbaar Ministerie, inspectie VROM), maar dit is geen verplichting.

De betrokken partijen worden schriftelijk op de hoogte gebracht van het voornemen tot het nemen van een gedoogbesluit en worden tevens in de gelegenheid gesteld een zienswijze naar voren te brengen.

Bij gedogen spelen de belangenafweging, aansprakelijkheidskwesties, en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (rechtszekerheidsbeginsel, vertrouwensbeginsel) een grote rol. Het uiteindelijke gedoogbesluit wordt genomen door het bestuursorgaan en is een besluit in de zin van de Awb. Tegen dit besluit kan bezwaar en beroep door belanghebbenden worden ingesteld.

In de handhavingstrategie die provinciebreed is opgesteld is ook een gedoogstrategie opgenomen.

6 Opzet risicoanalyse en prioriteitstelling

6.1 Algemeen

Het is voor de gemeente niet mogelijk om alle wet- en regelgeving waarvoor zij verantwoordelijk is te controleren, daarom moeten er keuzes worden gemaakt. De inspanningen dienen zich te richten op die gebieden waar de risico's het grootst zijn. Een manier om deze risico's te bepalen is het uitvoeren van een risicoanalyse. Bij deze risicoanalyse wordt voor de wettelijke taken waarvoor de gemeenten bevoegd gezag zijn in kaart gebracht wat de kans is op overtreding van de regelgeving en wat de negatieve effecten van deze overtredingen kunnen zijn. Op basis van de uitkomsten van een risicoanalyse worden prioriteiten gesteld voor toezicht en handhaving en kan een uitvoeringsprogramma worden opgesteld door de gemeente.

Door de risicoanalyse onderdeel uit te laten maken van het uitvoeringsprogramma, wordt een vertaalslag gemaakt van de doelstellingen uit deze kadernota naar een prioriteitstelling van de toezicht- en handhavingtaken. De risicoanalyse wordt niet net als het uitvoeringsprogramma jaarlijks opgesteld, maar om de vier jaar, tenzij er uit een evaluatie blijkt dat bijstelling noodzakelijk is. De prioriteiten uit de kadernota zijn in deze risicoanalyse verwerkt door aan de negatieve effecten veiligheid, gezondheid en leefbaarheid een zwaarder gewicht toe te kennen dan aan de andere negatieve effecten die zich bij regelovertreding kunnen voordoen.

Idealiter zouden de risico's van alle toezicht- en handhavingtaken ten opzichte van elkaar worden vergeleken. Het niet uitvoeren van de eerste taak heeft grotere risico's voor de fysieke veiligheid dan de tweede taak. De tweede taak scoort echter weer hoger op het gebied van leefbaarheid. De vraag welke taak belangrijker is, is vanwege de sterk uiteenlopende aard van de taken lastig te beantwoorden.

Het is daarom nodig om structuur in de risicoanalyse aan te brengen, zodat de meer samenhangende taken ten opzichte van elkaar kunnen worden vergeleken. In dit geval zijn de toezicht- en handhavingtaken in een drietal taakvelden onderverdeeld. Dit zijn de taakvelden:

1. Bouwen/ ruimtelijke ordening;
2. Milieu;
3. APV/ bijzondere wetten.

6.2 Uitleg risicoanalyse

Bij de uitvoering van de risicoanalyse wordt gebruik gemaakt van een risicoanalysemodel dat door het Ministerie van Veiligheid en Justitie is ontwikkeld. Dit model definieert risico (R) als negatief effect (NE) maal de kans (K) dat dit effect zich zal voordoen.

$$R = NE \times K$$

De volgende negatieve effecten worden onderscheiden:

1. Fysieke veiligheid: letsel, al dan niet dodelijk;
2. Schade aan de (volks)gezondheid;
3. Financieel-economische schade;
4. Verlies van of schade aan natuurschoon;
5. Leefbaarheid: teruggang van de kwaliteit van het sociaal maatschappelijk leven en/of leefomgeving;
6. Schade aan het bestuurlijke imago

Per toezichtstaak wordt er voor elk negatief effect een score van 1 tot 5 ingevuld. Hierbij geeft een 1 aan dat er nauwelijks of geen negatief effect is en een 5 dat er een ernstig negatief effect is. Voor het beoordelen van het negatieve effect is gebruik gemaakt van een scoretabel (zie bijlage 3 voor de risicomatrix) waarin deze score van 1 t/m 5 is gekwantificeerd waardoor er een objectief oordeel kan worden gegeven over het negatieve effect.

Het negatieve effect uitgedrukt in een cijfer zegt nog niet alles over de prioritering van het thema. Wat is immers het verschil tussen bijvoorbeeld een “hoge prioriteit” en “gemiddelde prioriteit”? In het afwegingsmodel wordt daarom gebruik gemaakt van een zogenaamd gewogen gemiddelde.

Dat wil zeggen dat mogelijke negatieve effecten als “veiligheid” en “gezondheid” een zwaardere wegingsfactor (x2) krijgen toebedeeld dan de overige negatieve effecten. In het algemeen wordt landelijk, en voor de Zuidwest Drentse gemeenten is nu geen uitzondering gemaakt, een groter belang aan deze negatieve effecten toegekend

Door het invoeren van een wegingsfactor zijn deze belangen met de uitkomst van de prioritering beter beschermd.

De kans op overtreding wordt bepaald door getalsmatig in te schatten wat de verwachte overtredingskans is van de na te leven regels. Daarbij is uitgegaan van de situatie dat niet wordt gehandhaafd. Ook hier wordt een score van 1 tot 5 toegekend.

6.2.1 Uitleg prioritering

Door de gewogen score voor de negatieve effecten te vermenigvuldigen met de gewogen score voor kans, wordt een getalswaarde verkregen voor het risico dat aan een toezichtstaak is verbonden. Hierbij is een uitkomst tussen 0 en 30 mogelijk.

De prioriteitenstelling is vervolgens gebaseerd op de totaalscore. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen drie zogenaamde prioriteitenblokken. Een prioriteitenblok is een cluster van taken die via de risicoanalyse zijn gegroepeerd naar prioriteitsniveau (hoog, gemiddeld, laag). De verdeling van de scores over de prioriteitenblokken is per taakveld bepaald.

De vertaling van prioriteiten naar de toezichtsinspanning in de uitvoering krijgt vervolgens een plaats in de productbladen.

Hoewel de risicoanalyse met cijfers werkt, is het belangrijk om er bewust van te zijn dat de uitkomst niet objectief, maar subjectief is. Het is een hulpmiddel bij het bepalen van de prioriteiten, maar er kunnen argumenten zijn waardoor er aan een bepaalde toezichtstaak toch een hoge prioriteit wordt toegekend. Bijvoorbeeld grote maatschappelijke en/of bestuurlijke gevolgen van bepaalde activiteiten. Vanwege deze relevantie dienen deze taken daarom toch meegenomen te worden in het uitvoeringsprogramma.

6.2.2 Uitvoering risicoanalyse

Voor de volgende taakvelden wordt een risicoanalyse uitgevoerd:

1. Bouwen/ ruimtelijke ordening (m.u.v. toezicht op verleende omgevingsvergunningen, activiteit bouw);
2. Milieu;
3. APV/ bijzondere wetten.

Voor de taakvelden waarvoor wel een risicoanalyse wordt uitgevoerd, wordt vooraf een inventarisatie gemaakt van de toezichts- en handhavingstaken waarvoor het risico bepaald dient te worden.

Per taakveld wordt door meerdere experts (o.a. vergunningverlening, handhaving, beleidsmedewerkers binnen de diverse vakgebieden) een risicomatrix ingevuld. Aan de hand van de individuele scores wordt een gemiddelde score per handhavingstaak berekend. De uitkomsten per taakveld worden met de experts teruggekoppeld. Hierbij wordt gekeken of de prioriteiten uit de analyse overeenkomen met de ingeschatte praktijksituatie.

6.2.3 Toezicht op omgevingsvergunningen, activiteit bouw

Toezicht op omgevingsvergunningen wordt uitgevoerd met het integrale toezichtprotocol. Dit protocol is ontwikkeld door de Vereniging BWT Nederland (VBWTN) met ondersteuning van het ministerie van Infrastructuur en Milieu en in samenwerking met enkele gemeenten. Het integrale toezichtprotocol geeft – in een toezichtmatrix – voor verschillende type

bouwwerken aan welke onderdelen tijdens de bouw met welke diepgang moeten worden gecontroleerd. In bijlage 3 is een voorbeeld van een toezichtmatrix opgenomen. Aan het protocol ligt een risicoanalyse ten grondslag. In deze risicoanalyse zijn de volgende aspecten meegenomen: fysieke veiligheid (persoonlijk), fysieke veiligheid (schade aan gebouw), welstand, gezondheid, overlast van en naar derden, sociale achteruitgang, milieu en ruimtelijke ordening. De prioriteiten die uit deze risicoanalyse zijn voortgekomen dienen als basis voor het toezichtniveau per onderdeel (o.a. steekproef, visuele controle, complete controle). Hoge prioriteiten moeten met meer diepgang worden gecontroleerd dan lagere prioriteiten. De hoogste prioriteiten van het adviesniveau van VBWTN liggen bij constructieve veiligheid en brandveiligheid.

6.2.4 Risicoanalyse milieu

Hierbij wordt gebruik gemaakt van het in paragraaf 6.2 beschreven risicoanalysemodel. Voor de risicoanalyse is een aparte matrix opgesteld.

In deze matrix zijn de voorkomende bedrijfsbranches opgesomd. Ook zijn een aantal branches die voorheen apart werden benoemd samengevoegd, omdat er sprake is van vergelijkbare activiteiten en milieubelasting voor de omgeving.

Bijlage 1 Kwaliteitscriteria zoals vastgesteld in het Besluit omgevingsrecht

Artikel 7.2. Handhavingsbeleid

- 1. Het bestuursorgaan stelt het handhavingsbeleid vast in een of meer documenten waarin gemotiveerd wordt aangegeven welke doelen het zichzelf stelt bij de handhaving en welke activiteiten het daartoe zal uitvoeren. Het bestuursorgaan beziet regelmatig, maar in elk geval naar aanleiding van de evaluatie, bedoeld in [artikel 7.7, tweede lid](#), of dit beleid moet worden aangepast en past het zonedig aan. Het bestuursorgaan draagt er zorg voor dat dit beleid en het handhavingsbeleid van de andere betrokken bestuursorganen en de organen die belast zijn met de strafrechtelijke handhaving onderling worden afgestemd.
- 2. Het handhavingsbeleid is gebaseerd op een analyse van de problemen die zich naar het oordeel van het bestuursorgaan kunnen voordoen met betrekking tot de naleving van het bij of krachtens de betrokken wetten bepaalde in de gevallen waarin de zorg voor de handhaving daarvan aan hem is opgedragen.
- 3. Het handhavingsbeleid geeft inzicht in:
 - a. de prioriteitenstelling met betrekking tot de uitvoering van de krachtens het eerste lid voorgenomen activiteiten;
 - b. de methodiek die het bestuursorgaan hanteert om te bepalen of de krachtens het eerste lid gestelde doelen worden bereikt.
- 4. Het handhavingsbeleid geeft voorts inzicht in de strategie die het bestuursorgaan hanteert met betrekking tot:
 - a. de wijze waarop het toezicht op de naleving van het bij of krachtens de betrokken wetten bepaalde wordt uitgeoefend om de krachtens het eerste lid gestelde doelen te bereiken;
 - b. de rapportage van de bevindingen van degenen die toezicht hebben uitgeoefend en het vervolg dat aan die bevindingen wordt gegeven;
 - c. de wijze waarop bestuurlijke sancties alsmede de termijnen die bij het geven en uitvoeren daarvan worden gehanteerd, en de strafrechtelijke handhaving onderling worden afgestemd, en waarbij tevens aandacht wordt besteed aan de aard van de geconstateerde overtredingen;
 - d. de wijze waarop het bestuursorgaan omgaat met overtredingen die zijn begaan door of in naam van dat bestuursorgaan of van andere organen behorende tot de overheid.
- 5. Het handhavingsbeleid geeft tevens inzicht in de afspraken die het bestuursorgaan heeft gemaakt met de andere betrokken bestuursorganen en de organen die belast zijn met de strafrechtelijke handhaving, over de samenwerking bij en de afstemming van de werkzaamheden.
- 6. Burgemeester en wethouders maken het handhavingsbeleid bekend aan de gemeenteraad. Gedeputeerde staten maken het handhavingsbeleid bekend aan provinciale staten.

Artikel 7.3. Uitvoeringsprogramma

- 1. Het bestuursorgaan werkt het handhavingsbeleid jaarlijks uit in een uitvoeringsprogramma waarin wordt aangegeven welke van de voorgenomen activiteiten het bestuursorgaan het komende jaar uitvoert. Daarbij houdt het bestuursorgaan rekening met de krachtens [artikel 7.2, eerste lid](#), gestelde doelen en de krachtens artikel 7.2, derde lid, onder a, gestelde prioriteiten.
- 2. Het bestuursorgaan stemt het uitvoeringsprogramma af met de andere betrokken bestuursorganen en de organen die belast zijn met de strafrechtelijke handhaving.
- 3. Burgemeester en wethouders maken het uitvoeringsprogramma bekend aan de gemeenteraad. Gedeputeerde staten maken het uitvoeringsprogramma bekend aan provinciale staten.

Artikel 7.4. Uitvoeringsorganisatie

- 1. Het bestuursorgaan richt zijn organisatie zodanig in dat een adequate en behoorlijke uitvoering van het handhavingsbeleid, bedoeld in [artikel 7.2](#), en het uitvoeringsprogramma, bedoeld in [artikel 7.3](#), gewaarborgd is. Daartoe draagt het bestuursorgaan er in ieder geval zorg voor dat:
 - a. de personeelsformatie ten behoeve van de handhaving en de bij de onderscheiden functies behorende taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden worden vastgelegd;
 - b. de personen die zijn belast met de voorbereiding van besluiten ten aanzien van aanvragen om een omgevingsvergunning voor zover deze betrekking hebben op activiteiten met betrekking tot een inrichting als bedoeld in [artikel 2.1, eerste lid, onder e, van de wet](#) of met de voorbereiding van beslissingen als bedoeld in [artikel 8.40a, derde lid, van de Wet milieubeheer](#) of het stellen van voorschriften als bedoeld in [artikel 8.42, eerste lid, van de Wet milieubeheer](#) niet worden belast met:
 - 1°. het toezicht op de naleving van het bij of krachtens de betrokken wetten bepaalde met betrekking tot een inrichting, en
 - 2°. het voorbereiden of uitvoeren van bestuurlijke sancties met betrekking tot een inrichting;
 - c. een krachtens [artikel 5.10 van de wet](#) aangewezen ambtenaar niet voortdurend feitelijk wordt belast met het uitoefenen van toezicht op de naleving van het bij of krachtens de betrokken wetten bepaalde met betrekking tot dezelfde inrichting;
 - d. de organisatie van het bestuursorgaan ook buiten de gebruikelijke kantooruren bereikbaar en beschikbaar is.
- 2. Het bestuursorgaan draagt er tevens zorg voor dat:
 - a. een beschrijving van de werkprocessen, de procedures en de bijbehorende informatievoorziening inzake het toezicht op de naleving van het bij of krachtens de betrokken wetten bepaalde en het voorbereiden, geven en uitvoeren van bestuurlijke sancties wordt vastgesteld;

- b. de uit te voeren werkzaamheden plaatsvinden overeenkomstig deze beschrijving.

Artikel 7.5. Borging van de middelen

Het bestuursorgaan draagt er zorg voor dat:

- a. de voor het bereiken van de krachtens [artikel 7.2, eerste lid](#), gestelde doelen en de voor het uitvoeren van de in dat artikellid bedoelde activiteiten benodigde en beschikbare financiële en personele middelen inzichtelijk worden gemaakt en in de begroting worden gewaarborgd;
- b. de wijze van berekening van de benodigde financiële en personele middelen als bedoeld onder a, inzichtelijk wordt gemaakt;
- c. voor de uitvoering van het uitvoeringsprogramma, bedoeld in [artikel 7.3, eerste lid](#), voldoende benodigde financiële en personele middelen beschikbaar zijn en dat deze middelen zonodig worden aangevuld of het uitvoeringsprogramma zo nodig wordt aangepast.

Artikel 7.6. Monitoring

- 1. Het bestuursorgaan bewaakt met behulp van een geautomatiseerd systeem de resultaten en de voortgang van:
 - a. de uitvoering van het uitvoeringsprogramma, bedoeld in [artikel 7.3, eerste lid](#);
 - b. het bereiken van de krachtens [artikel 7.2, eerste lid](#), gestelde doelen.
- 2. In het systeem worden voorts in het kader van de handhaving verkregen gegevens geregistreerd.

Artikel 7.7. Rapportage

- 1. Het bestuursorgaan rapporteert periodiek over:
 - a. het bereiken van de krachtens [artikel 7.2, eerste lid](#), gestelde doelen;
 - b. de uitvoering van de voorgenomen activiteiten, bedoeld in [artikel 7.2, eerste lid](#), in verhouding tot de prioriteitenstelling, bedoeld in artikel 7.2, derde lid, onder a;
 - c. de uitvoering van de afspraken, bedoeld in [artikel 7.2, vijfde lid](#).
- 2. Het bestuursorgaan evalueert jaarlijks of de in het uitvoeringsprogramma, bedoeld in [artikel 7.3, eerste lid](#), opgenomen activiteiten zijn uitgevoerd en in hoeverre deze activiteiten hebben bijgedragen aan het bereiken van de krachtens [artikel 7.2, eerste lid](#), gestelde doelen.
- 3. Burgemeester en wethouders maken de rapportage, bedoeld in het eerste lid, en het verslag van de evaluatie, bedoeld in het tweede lid, bekend aan de gemeenteraad. Gedeputeerde staten maken de rapportage, bedoeld in het eerste lid, en het verslag van de evaluatie, bedoeld in het tweede lid, bekend aan provinciale staten.

Bijlage 2 Uitgangspunten Tafel van 11

De basisgedachte bij de Tafel van Elf is dat regels voordat ze kunnen worden nageleefd allereerst bekend moeten zijn bij degenen van wie naleving wordt verwacht. Daarnaast is het nodig dat de doelgroep in staat is om het gewenste gedrag te vertonen en hiertoe ook de wil heeft.

Allerlei barrières en mechanismen kunnen verhinderen dat regels worden nageleefd. Bijvoorbeeld als de doelgroep vindt dat de kosten niet in verhouding staan tot de baten van naleving. Hiertegenover staat dat de overheid druk kan uitoefenen in de vorm van controle en handhaving, om zo het gewenste gedrag desnoods af te dwingen.

De Tafel van Elf kent de volgende 11 dimensies:

- Niveau van kennis van de regels;
- Kosten-batenafweging;
- Mate van acceptatie van de regels (begrip);
- Normgetrouwheid van de doelgroep;
- Mate van informele controle;
- Kans op een informele melding;
- Kans op controle door de overheid;
- Kans dat de overtreding bij controle aan het licht komt;
- Selectiviteit (worden overtreders eerder gecontroleerd dan degenen die de regels wel naleven?);
- Kans op een sanctie;
- Ernst van een sanctie.

Interventies

Op basis van een analyse met behulp van de Tafel van Elf is het mogelijk 3 soorten interventies in te zetten:

- Communicatief: dit soort interventies is vooral gericht op informatie geven en kennis overdragen. Daardoor is de doelgroep beter in staat zich aan de regels te houden.
- Ondersteunend: dit zijn interventies die erop gericht zijn barrières weg te nemen, waardoor een deel van degenen die bewust regels overtreden gemakkelijker overgaat tot naleving van de regels.
- Handhavend: deze interventies zijn gericht op degenen ondanks voldoende kennis, kunde en ondersteuning niet tot naleving zijn te brengen.

○

Bijlage 2 Risicomatrixen

Risicomatrix HDD ZW

Taakveld: bouwen/ruimtelijke ordening (exclusief toezicht op bouwvergunningen)

		A						D				E		F	
		A		B		C		D		E		F		H	
		geen effect	letsel bij 1 persoon	geen effect	Nauwelijks effect	geen effect	1-1.000	geen effect	enige verstoring	geen effect	gering gevaar	geen effect	nauwelijks belang / Im.	idem	I
0			letsel bij meer personen	enige effect	enige effect	1.000 - 10.000	aanzienlijke aantasting	gevaar						zeer klein	
1															
2														klein	>=7 hoog
3														gemiddeld	4 ><7 gemiddeld
4														groot	=< 4 laag
5														zeer groot	
		A		B		C		D		E		F		G	
		fysiek	leefbaar-	heid	finan-	natuur	gezond-	heid	best.belang	inago	gemiddeld	A t / m F	overtrekkingen zonder handhaving	Risico	G x H
Bouwfase	Opbouw evenementen										0,0	0	0		
Beheerfase	Beheer bestaande stad										0,0	0	0		
Beheerfase	Gebruik in strijd bestemmingsplan (bedrijf)										0,0	0	0		
Beheerfase	Gebruik in strijd bestemmingsplan (woning)										0,0	0	0		
Beheerfase	Illegale reclame										0,0	0	0		
Beheerfase	Illegale sloop										0,0	0	0		
Beheerfase	Illegale bouw										0,0	0	0		
Beheerfase	Illegale werken, geen gebouw zijnde										0,0	0	0		
Beheerfase	welstand										0,0	0	0		
Beheerfase	Illegale kwesties monumenten										0,0	0	0		
Bouw/beheerfase	vergunningvrij bouwen										0,0	0	0		
Sloopfase	Sloopvergunning										0,0	0	0		
Sloopfase	Sloopmelding										0,0	0	0		

Risicomatrix HHD ZW

Taakveld: milieu

	A										B		C		D		E		F		H	I
	geen effect	geen effect	geen effect	geen effect	geen effect	geen effect	geen effect	geen effect	geen effect	geen effect	geen effect	geen effect	geen effect	geen effect	geen effect	geen effect	geen effect	geen effect	geen effect	geen effect		
0	letsel bij 1 persoon	Nauwelijks effect	1-1.000	enige verstoring	gering gevaar	nauwelijks belang / Im.															idem	
1	letsel bij meer personen	enige effect	1.000 - 10.000	aanzienlijke aantasting	gevaar	klein belang / aantasting Im															zeer klein	
2	zwaar letsel bij enekeling	gemiddeld effect	10.000 - 100.000	aantasting omgeving enige duur	groot gevaar	gemiddeld belang / aantasting Im															klein	
3	dood van enkeling	groot effect	100.000 - 1 mln	aantasting omgeving lange duur	veel ziekte-gevallen e/o sterfgeval	groot belang / aantasting Im.															gemiddeld	
4	meer doden	zeer groot effect	< 1 min.	vernietiging leefomgeving	meer sterf-gevallen	zeer groot belang / aantasting Im															groot	
5																					zeer groot	
Code	Omschrijving taak	A		B		C		D		E		F		G		H		I				
		fysiek	leefbaar- heid	leefbaar- heid	finan- ceel	finan- ceel	natuur	gezond- heid	best.belang imago	gemiddeld A t / m F	overtredingskans zonder handhaving	Risico G x H										
WM	Provinciale inrichtingen													0,0	0	0						
WM	Categorie 4 inrichtingen													0,0	0	0						
WM	Categorie 3 inrichtingen													0,0	0	0						
WM	Categorie 2 inrichtingen													0,0	0	0						
WM	Categorie 1 inrichtingen													0,0	0	0						
WM	Indirecte lozingen binnen inrichtingen													0,0	0	0						
Besluit bodemkwaliteit	Kwaliteit grond/bagger/bouwstoffen													0,0	0	0						
Wet bodembescherming	Bodemverontreiniging													0,0	0	0						
Natuurbeschermingswet	??													0,0	0	0						
Natuurbeschermingswet	??													0,0	0	0						
Flora- & faunawet	??													0,0	0	0						

Risicomatrix HHD ZW

Taakveld: APV/ bijzonder wetten

	A						H	I
	A	B	C	D	E	F		
0	geen effect	geen effect	geen effect	geen effect	geen effect	geen effect	idem	
1	letsel bij 1 persoon	Nauwelijks effect	1-1.000	enige verstoring	gering gevaar	nauwelijks belang / Im.	zeer klein	
2	letsel bij meer personen	enige effect	1.000 - 10.000	aanzienlijke aantasting	gevaar	klein belang / aantasting Im	klein	>=7 hoog
3	zwaar letsel bij enekeling	gemiddeld effect	10.000 - 100.000	aantasting omgeving enige duur	groot gevaar	gemiddeld belang / aantasting Im	gemiddeld	4 ><7 gemiddeld
4	dood van enkeling	groot effect	100.000 - 1 mln	aantasting omgeving lange duur	veel ziekte-gevallen e/o sterfgeval	groot belang / aantasting Im.	groot	=< 4 laag
5	meer doden	zeer groot effect	< 1 min.	vernietiging leefomgeving	meer sterf-gevallen	zeer groot belang / aantasting Im	zeer groot	
Omschrijving taak	A						H	I
	fysiek	leefbaar-heid	finan-ceel	natuur	gezond-heid	best.belang imago		
Verstoren van de openbare orde							0	0
Samenschooling en ongeregeligheden							0	0
Verblijfsontzeggingen							0	0
Zoeken contact/ handelingen seksuele aard							0	0
Kennisgeving betoging							0	0
Aanbieden geschreven stukken/ afbeeldingen							0	0
Straatmuziek							0	0
Slapen op of aan de weg							0	0
Voorwerpen op, aan, boven openb.weg							0	0
Aanbrengen/ onderhouden beplanting							0	0
Schietwapens							0	0
Messen							0	0
Evenementenvergunning							0	0
Evenementenmelding							0	0
Omgevingsverbod							0	0
Terrassen							0	0

Bijlage 3 Toezichtprotocol

Een korte uitleg. Door het ontbreken van een uniform protocol voor toezicht kunnen gelijke projecten verschillend worden gecontroleerd met alle gevolgen van dien. Door het uit te voeren toezicht duidelijk vast te leggen, wordt de kwaliteit van toezicht verbeterd. Het toezichtprotocol voorziet hierin: een uniform protocol met een traceerbare verslaglegging. Met toepassing van het toezichtprotocol kan het bestuur een adequaat toezicht garanderen.

Uitgangspunten toezichtprotocol:

- Aansluiten op bouwbesluit en bouwverordening
- Aansluiten op procescertificaat “Toezicht op de bouw” (BRL 5006)
- Aansluiten op binnentoets (vergunningverlening)
- Praktisch toepasbaar (grote en kleine gemeenten)
- Geen complex kennissysteem
- Uniforme benadering

Voor toezicht moeten keuzes worden gemaakt. Een 100% -controle is financieel immers niet haalbaar. De prioriteiten zijn vastgelegd in de toezichtmatrix (figuur 1).

De bouwprojecten zijn in de toezichtmatrix verdeeld in categorieën naar gebruik en omvang (zoals Wonen, < € 100.000,-). Zo kan per categorie worden gevarieerd in aard en intensiteit van het toezicht. In de toezichtmatrix is het bouwproces verdeeld in een dertigtal kenmerkende onderdelen (zoals fundering, begane grond, dak, brandveiligheid etc.).

Bijlage 4 Drentse Handhavingsstrategie

Stappenschema bestuurlijke- en strafrechtelijke handhaving

