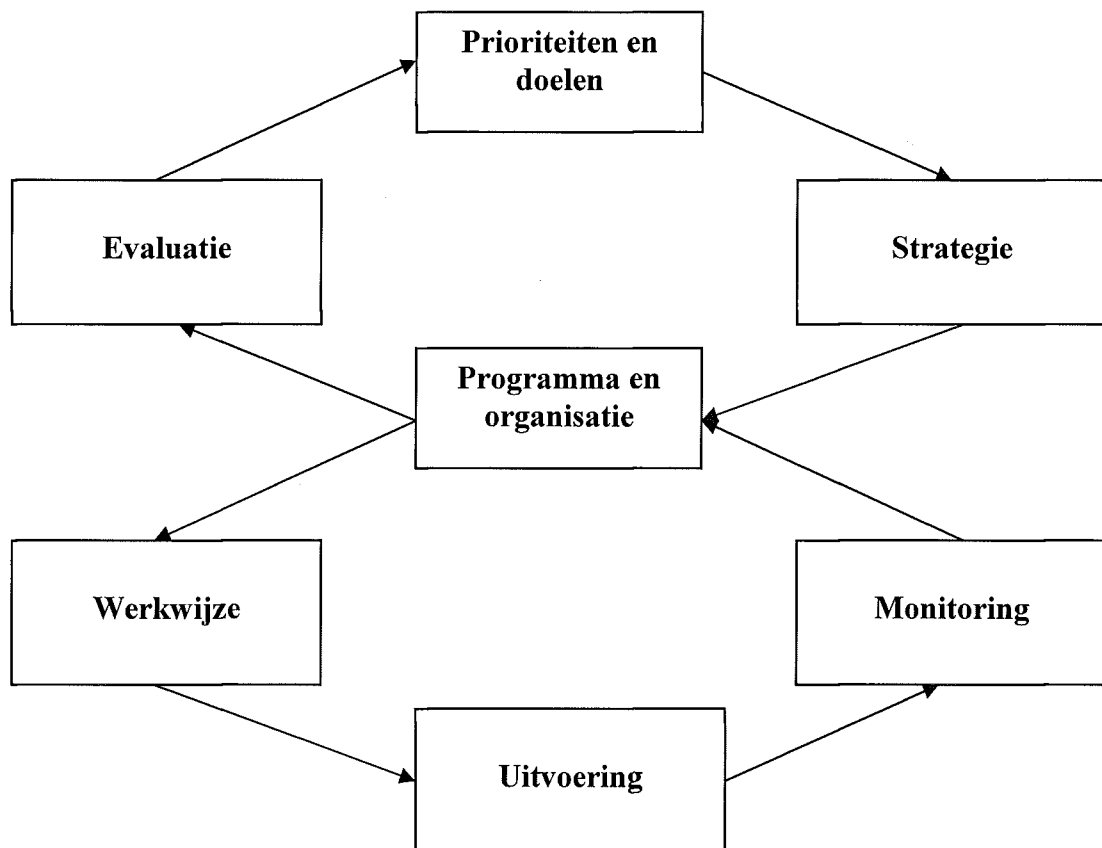


## 5. Beleidscyclus integrale handhaving

### 5.1 Beleidscyclus

Voor het integrale handhavingsbeleid van de gemeente Meerssen geldt de volgende beleidscyclus:



---

Deze beleidscyclus wordt ook wel de dubbele regelkring (ook wel Big 8) genoemd. De verschillende stappen, vormen samen het beleid (bovenste kring) en het uitvoeringsprogramma (onderste kring) en kennen als gemeenschappelijke deler het programma en de organisatie. In de volgende paragrafen komen de verschillende stappen uitvoeriger aan bod. Hier volgt een korte beschrijving van de cyclus op zich.

#### Prioriteiten en doelen

Het programma en de organisatie vormen het middelpunt van dit stroomschema. Voordat de stroming op gang kan komen, moet eerst helder zijn waar de prioriteiten liggen en wat de te bereiken doelstellingen zijn. In hoofdstuk 4 zijn de doelstellingen geformuleerd en in hoofdstuk 5 komen de prioriteiten aan de orde.

### Strategie

Om het gewenste resultaat te bereiken, wordt een strategie bepaald, die neergelegd is in dit integrale handhavingsbeleid.

### Programma en organisatie

Uit de gekozen strategie volgt een programma, waarin de jaarlijkse aanpak wordt vermeld. Het programma wordt door burgemeester en wethouders vastgesteld, rekening houdende met de uitgangspunten van het beleid. Het college brengt het programma ter kennis van de raad.

Naast het programma staat de organisatie. De organisatie bestaat uit mensen, die zich met handhaving bezig houden. Daarbij gaat het om de mensen die het beleid opstellen en vaststellen en de mensen, die handhavingsacties uitvoeren. Programma en organisatie moeten op elkaar zijn afgestemd, wil het resultaat zo optimaal mogelijk zijn.

### Werkwijze

Het programma moet natuurlijk ook worden uitgevoerd. Voordat hieraan wordt toegekomen, moet de werkwijze helder zijn om te komen tot die uitvoering. Deze moet voor iedereen duidelijk en transparant zijn.

### Monitoring

Om uiteindelijk te kunnen beoordelen of de gestelde doelen zijn gehaald en wat hiervoor nodig is geweest, moet de uitvoering worden gevolgd (monitoring). Zodoende wordt inzicht verkregen in hoe het verloop van de handhavingsacties is, welke resultaten worden geboekt en in welke mate de doelen worden bereikt. Voor zover daartoe aanleiding is, kan het programma tussentijds worden bijgesteld.

### Evaluatie

Aan het einde van de eerste cyclus zal het hele proces worden geëvalueerd. Daarbij is de belangrijkste vraag: "zijn de gestelde doelen gehaald?".

Verder is het belangrijk om onder meer te weten wat goed is gegaan, wat minder goed of fout is gegaan, wat beter zou kunnen en of het mogelijk is om efficiënter te werken. Een mogelijke uitkomst van de evaluatie is dat een deel van de prioriteiten en doelen moeten worden bijgesteld. Dit kan ook gevolgen hebben voor de te kiezen strategie, hetgeen zijn weerslag kan hebben op het nieuwe programma en de organisatie. Het nieuwe programma zal weer moeten worden uitgevoerd en zo begint de volgende cyclus.

## **5.2 Bestuurlijke vaststelling risicoanalyse, programma en beleid**

Belangrijk onderdeel van het beleid is het bepalen van de risico's, die met niet naleving van de regels zijn gemoeid. Hiertoe dient op basis van de Wabo, die op 1 oktober 2010 in werking is getreden, een probleemanalyse (=risico-analyse) te worden opgesteld 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 de gemeente is opgedragen. Omdat het onmogelijk is alle handhavingstaken optimaal uit te voeren, moeten keuzes worden gemaakt. Dit gebeurt aan de hand van het stellen van prioriteiten. De prioriteitenstelling vormt de basis voor het beleid en voor het jaarlijks vast te stellen handhavingsprogramma. In het jaarlijkse programma worden de prioriteiten opgenomen, waaraan voor het desbetreffende jaar betekenis wordt gehecht en die uit de algemene prioriteiten van het beleid voortvloeien. Het programma kent een directe relatie met de begroting, waarin de middelen voor realisering van het programma zichtbaar worden opgenomen.

### **5.2.1 Risicoanalyse**

De risico's zijn bepaald aan de hand van een model voor een risicoanalyse. De risico's vloeien voort uit de kans op een bepaald effect vast te stellen. Gerekend is volgens de volgende formule:

$$\text{Risico} = \text{kans} \times \text{effect}$$

De gehanteerde risicoanalyse kent een viertal modules, te weten 'APV en bijzondere wetten', 'milieu', 'bouwen en ruimtelijke ordening' en 'brandweer'. Voor elk van deze modules zijn de risico's in beeld gebracht. Daarbij is uitgegaan van de kans op een bepaald effect en is de zwaarte van dat effect erbij betrokken. Hoe groter de kans en hoe groter de zwaarte, des te hoger komt een risico op de prioriteitenlijst. De risico's zijn ingedeeld in vijf klassen, waarbij klasse I een zeer groot risico aangeeft, klasse II een groot risico, klasse III een beperkt risico, klasse IV een klein risico en klasse V een zeer klein risico. De exacte werkwijze om tot de analyses te komen is in de Handleiding Risicomodule vermeld, die in de bijlage is opgenomen. Ook de analyses zelf zijn in de bijlagen terug te vinden. Voor meer informatie wordt kortheidshalve naar de bijlagen verwezen.

De klassen met de grootste (I en II) en beperkte risico's (III) worden hier onder genoemd. Voor de klassen met de kleine risico's (IV en V) wordt verwezen naar de bijlage.

	Grootste risico's (klasse I en II)	Beperkte risico's (klasse III)
Milieu	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Opslag propaan &gt;5M3</li> <li>• Benzinestankstations met LPG.</li> <li>• Autosloperijen en overige groothandel in afval en schroot</li> <li>• Fokken en houden van pluimvee</li> <li>• Handel in auto's en motorfietsen, reparatie- en servicebedrijven</li> <li>• Loonwerkers</li> <li>• Fokken en houden van varkens:vleesvarkens &lt; 2000 stuks</li> <li>• Bezineservicestations zonder LPG</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constructiewerkplaatsen, lassen etc.</li> <li>• Fokken en houden van varkens: fokzeugen &lt;350 stuks</li> <li>• Motorrevisiebedrijven</li> <li>• Akkerbouw/veehouderij</li> <li>• Afvalverwerkingsbedrijven/con-tainerverhuur</li> <li>• Waterwinning/bereiding-bedrijven</li> <li>• Houtzagerijen</li> <li>• Koeriersbedrijven</li> <li>• Ondergrondse tanks</li> <li>• Opslag propaan</li> <li>• Glastuinbouw</li> <li>• Zwembaden</li> <li>• Schutterij</li> <li>• Kleine drukkerijen en kopieerinrichtingen</li> <li>• Restaurant, snackbar, cafetaria, viskramen etc.</li> <li>• Brandweerkazernes</li> <li>• Hoveniersbedrijven</li> <li>• Tandartspraktijken</li> <li>• Bouw- en houtbedrijven</li> <li>• Paardenmaneges en dressuur</li> <li>• Aannemersbedrijven</li> <li>• Hotels en pensions met keuken</li> <li>• Openbare werken</li> <li>• Groothandel in machines en apparaten en overige</li> </ul>
Bouwen en RO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Illegale bouw;</li> <li>• Woningplitsing;</li> <li>• Illegaal gebruik overig;</li> <li>• Illegale sloop;</li> <li>• Illegale werken;</li> <li>• Illegaal gebruik recreatiewoningen;</li> <li>• Sloopvergunningen (risicovol).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reguliere bouwvergunningen (verbouw woningen)</li> <li>• Monumentenbescherming</li> <li>• Reguliere bouwvergunning (verbouw utiliteit. Publiek)</li> <li>• Reguliere bouwvergunning (verbouw utiliteit. Niet publiek)</li> <li>• Reguliere bouwvergunning (nieuwbouw utiliteit. Publiek)</li> </ul>
Brandveiligheid	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Woongebouw met inpandige gangen.</li> <li>• Bejaardentehuizen.</li> <li>• Hotel restaurants.</li> <li>• Woongebouwen voor niet zelfredzame personen.</li> <li>• Overige bijeenkomstgebouwen</li> <li>• Kinderdagverblijf</li> <li>• Logiesgebouwen</li> <li>• Tehuizen</li> <li>• Camping</li> <li>• Cafe</li> <li>• Kamerverhuur</li> <li>• Restaurant</li> <li>• Peuterspeelzaal</li> <li>• Zorgboerderij</li> <li>• Café restaurant</li> <li>• Winkelgebouw</li> <li>• Clubhuis</li> <li>• Manege</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jeurdhonk</li> <li>• Museum</li> <li>• Gebouwen met grote bc op grond van brandveilig gebruik</li> <li>• Gebedshuis</li> </ul>
APV en bijzondere wetten	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evenementenvergunningen tussen de 50-100 personen</li> <li>• Tourtocht auto/motor</li> <li>• Evenementenvergunning &gt; 100 personen</li> <li>• Braderie organiseren</li> <li>• Kermis organiseren</li> <li>• Snufelmarktvergunning</li> <li>• Fietstochten/wielervedstrijd</li> <li>• Vergunning drank- en horecawet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vergunning bruikbaarheid van de weg</li> <li>• Ontheffing geluidshinder</li> <li>• Ontheffing tijdelijk schenken alcoholische dranken</li> <li>• Terras of uitstalling exploiteren</li> <li>• Ontheffing bezigen vuurwerk</li> <li>• Optochtvergunning</li> <li>• Vergunning afleveren vuurwerk</li> <li>• Ontheffing vuur stoken</li> </ul>

De risicokwalificering geeft tevens de prioriteitenstelling aan. De objecten met de grootste risico's verdienen natuurlijk als eerste de aandacht. Dit betekent echter niet dat objecten met een lager risico in het geheel geen aandacht verdienen. Het is mogelijk dat bij de controle en het toezicht op de objecten met de grootste risico's tevens de lagere risico's in die controle kunnen worden meegenomen.

Met de risicoanalyse zijn de prioriteiten gegeven. De inspanningen op het gebied van handhaving zullen dan ook primair moeten worden gericht op de objecten met de grootste risico's, die in de klassen I en II zijn opgenomen. Secundair verdienen de objecten met een beperkt risico (klasse III) de aandacht. Tertiair zijn dat de kleine risico's (klasse IV en V). In het op te stellen handhavingsprogramma (=uitvoeringsprogramma) wordt specifiek aangegeven op welke onderwerpen wordt ingezet, hoe dat gebeurt en welke capaciteiten daarvoor zijn benodigd.

Op basis van het Besluit omgevingsrecht dient vorenstaande uitgevoerde risico-analyse jaarlijks geactualiseerd te worden op basis van een analyse van ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op de prioriteitstelling. De resultaten daarvan worden ieder jaar gehanteerd voor het opstellen van een raming van de benodigde capaciteit en vertaald naar het handhavingsuitvoeringsprogramma en de begroting.

### **5.2.2 Prioriteitenstelling**

Uit de risicoanalyse komt naar voren welke ongewenste gedragingen en situaties zich voordoen en welke negatieve effecten dit meebrengt. Idealiter worden direct alle problemen aangepakt en opgelost. Dit is echter niet mogelijk, omdat daartoe de capaciteit niet toereikend is en omdat handhaving een langdurig traject is. Gelet hierop moeten keuzes worden gemaakt en moeten prioriteiten worden gesteld. Prioriteren houdt in dat er taken wel worden uitgevoerd maar ook dat er taken niet of in beperkte mate worden uitgevoerd. Met name in dat laatste schuilt een bestuurlijk restrisico: wil het bestuur die risico's accepteren? Het bestuurlijke restrisico wordt jaarlijks expliciet opgenomen in het integrale handhavingsprogramma. De taken die in deze lijst van restrisico's staan opgenomen worden voor het betreffende programmajaar niet uitgevoerd.

Het bepalen van de prioriteiten geschiedt door burgemeester en wethouders en vindt zijn weerslag in het handhavingsprogramma. Hierbij zal ook aandacht worden geschonken aan de financiële aspecten, die aan handhaving zijn verbonden (wat gaat het kosten?).

De leidraad bij het bepalen van de prioriteiten wordt gevormd door de verschillende aspecten, die in de wet- en regelgeving voor de fysieke leefomgeving zijn neergelegd en daarin ook bescherming genieten. Het gaat vooral om veiligheid, gezondheid, natuur en milieu en leefomgeving. Bij deze aspecten speelt verder mee dat deze een impact van

bepaalde omvang hebben. Grote(re) en meervoudige overtredingen hebben immers een grotere uitwerking en aantasting dan kleine overtredingen. Dit neemt echter niet weg dat ook kleine(re) overtredingen aandacht behoeven.

Middels een internet-poll (digitale enquête via de website van de gemeente Meerssen) zijn de inwoners van de gemeente Meerssen in de gelegenheid gesteld om aan te geven welke vijf handhavingsonderwerpen met prioriteit dienen te worden opgepakt door de gemeente. Aan deze enquête hebben 181 personen deelgenomen. Conclusie is dat mensen zich het meest storen aan achtereenvolgens:

- niet opruimen van hondenpoep
- zwerfafval
- illegaal dumpen van (huishoudelijk)afval
- hangjongeren
- parkeren buiten de vakken

Niet alleen veiligheid en gezondheid moeten prioriteit krijgen binnen het handhavingsbeleid, maar ook zaken die burgers en bedrijven als storend ervaren op het gebied van leefbaarheid. Op basis van de prioriteiten die voortvloeien uit de risico-analyse en de uitkomsten van internet poll is er gewerkt aan een concept handhavingsprogramma. Daarvoor zijn er drie varianten ontwikkeld: de maximale, de gewenste en de huidige variant. Op 13 september 2011 heeft het college besloten om te kiezen voor de gewenste variant. Deze is vervolgens gehanteerd voor de verdere uitwerking van het handhavingsprogramma.

### ***5.3 Jaarlijks integraal handhavingsprogramma***

Aan de hand van de probleemanalyse en de prioriteitenstelling zal per jaar een integraal handhavingsprogramma worden opgesteld voor de beleidsvelden ruimtelijke ordening, bouwen, natuur, milieu, (brand)veiligheid, APV en bijzondere wetten, waarin concreet wordt aangegeven wat de te bereiken doelen voor het desbetreffende jaar zijn en welke acties zullen worden ondernomen om die doelen te bereiken. Hierbij zijn de doelstellingen en prioriteiten die in het handhavingsbeleid zijn opgenomen leidend.

Het programma wordt door burgemeester en wethouders vastgesteld en ter kennisname voorgelegd aan de gemeenteraad.

#### **5.3.1 Voorgenomen activiteiten**

De voorgenomen activiteiten uit het handhavingsprogramma zullen in de eerste plaats realistisch moeten zijn in relatie tot de beschikbare uren en beschikbare capaciteit. Hiervoor is benodigd dat inzicht bestaat in de huidige capaciteit, die voor handhaving beschikbaar is. Ook moet duidelijk zijn hoeveel uren per actie te verwachten zijn. Zijn de uren en capaciteit niet toereikend om de voorgenomen activiteiten uit te voeren, dan zal een keuze moeten worden gemaakt hetzij voor (tijdelijke of permanente) uitbreiding van de capaciteit, hetzij voor bijstelling van de te ondernemen activiteiten.

De activiteiten zullen worden gedestilleerd uit de preventieve en repressieve handhaving. In hoofdstuk 6 worden de instrumenten om te komen tot naleving van de regels beschreven. De toe te passen instrumenten zullen op de jaarlijks gestelde doelen worden afgesteld.

Om te komen tot resultaatsoptimalisatie zal een bepaalde aanpak, een zekere strategie worden gekozen. Bij handhaving staat de nalevingsstrategie centraal. Hierin is opgenomen welke activiteiten worden ondernomen om te komen tot naleving van de regels.

De nalevingsstrategie kan op zijn beurt worden onderverdeeld in de volgende strategieën:

- A. Preventiestrategie;
- B. Toezichtstrategie;
- C. Sanctiestrategie;
- D. Gedoogstrategie.

De gemeente Meerssen zal een combinatie van deze strategieën toepassen, opdat het resultaat zo groot als mogelijk zal zijn. De strategieën zijn nader uitgewerkt in bijlage 1.

### **5.3.2 Afstemming met bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhavingpartners**

Volgens de Wabo moet aandacht worden geschonken aan de afstemming met de andere partners op het gebied van de handhaving. Naast de strafrechtelijke partners (politie en justitie) betreft het ook de bestuursorganen van het Rijk, de provincie en het waterschap. Daarbij moet onder andere aandacht worden besteed aan de prioriteiten en doelstellingen, die ieder van de partners heeft, aan (gezamenlijk) toezicht, periodiek overleg, en de in te zetten instrumenten.

Het onderhavige beleid met daaraan gekoppeld het jaarlijkse uitvoeringsprogramma moeten bij de andere partners bekend zijn en worden daarom aan hun toegestuurd.

Over de uitvoering van het programma worden vervolgens heldere afspraken gemaakt met die partners.

Gelet op de integrale benadering van handhaving zal de gemeente Meerssen, daar waar mogelijk, overleg hebben met de volgende disciplines en organisaties:

- Samenwerkingsknooppunt handhaving Limburg (SKP)
- Gemeenten in de regio Maastricht en Mergelland
- Rijkswaterstaat
- Staatsbosbeheer
- Groenplatform
- GOM-Meerssen
- Brandweer
- Politie
- Openbaar Ministerie

- Provincie
- Waterschap

Vier maal per jaar vindt een Wabo breed ambtelijk coördinatorenoverleg plaats binnen de gemeenten in de regio Maastricht en Mergelland. Dit overleg dient o.a. als voorbereiding voor het portefeuillehoudersoverleg. Voorheen was er ook het zogenaamde “grijze overleg” in de regio Maastricht-Mergelland. Op dit moment is er geen sprake van gestructureerd handhavingsoverleg Maastricht-Mergelland. Dit wordt als een gemis ervaren. Bezien zal worden op welke manier hier opnieuw invulling aan gegeven kan worden.

Daarnaast vindt er periodiek overleg met de politie plaats over de uitvoering van de handhaving op het gebied van de fysieke leefomgeving. Met het Waterschap was voorheen een contract gesloten dat zij de gemeente ondersteunt bij de controles op de lozing van afvalwater. Dit contract is door het Waterschap niet meer verlengd. Bezien zal worden hoe de samenwerking met het Waterschap gestalte zal krijgen.

Met de provincie is een intentieovereenkomst afgesloten met afspraken over de afstemming van de handhaving onder de Wabo.

#### ***5.4 Monitoring***

Monitoring is bedoeld om na te gaan of de uitgevoerde acties ook tot het gewenste resultaat leiden en de handhavingsdoelstellingen worden bereikt. Tot voor kort werden verschillende registratiesystemen binnen de gemeente Meerssen gebruikt om te kunnen monitoren. Het betreft WORD, EXCEL, ACCES query's en tabellen en Squit XO. Met ingang van de 2<sup>e</sup> helft van 2011 is het systeem Squit XO zodanig uitgebreid en operationeel gemaakt dat het gebruikt kan worden voor de registratie en monitoring voor alle toezicht- en handhavingsactiviteiten op het gebied van de fysieke leefomgeving.

Op basis van de registratie en monitoring kan de voortgang van iedere aparte handhavingsactie worden gevolgd en wat daarvan de uiteindelijke uitkomst is. Ook de voortgang en de resultaten van de diverse acties krijgen een plaats in de monitoring. Op die manier kan duidelijk worden gemaakt hoe de voortgang loopt en is verlopen, waarbij kennis wordt vergaard over hoe lang een bepaald traject heeft geduurd en of er al dan niet oponthoud is geweest.

Het spreekt voor zich dat ook de resultaten worden bewaakt. Deze zijn immers bepalend voor het beoordelen of de doelstellingen worden gehaald.

#### ***5.5 Evaluatie en rapportage***

Maandelijks wordt er gerapporteerd aan het afdelingshoofd BOMIL over de uitvoering van de handhavingsactiviteiten uit het handhavingsuitvoeringsprogramma. Daarnaast wordt



twee keer per jaar, middels een bestuursrapportage, aangegeven of de uitvoering van de in het uitvoeringsprogramma opgenomen activiteiten op schema ligt en in hoeverre deze bijdragen aan het bereiken van de gestelde doelen.

### Jaarverslag

Burgemeester en wethouders brengen op basis van de hierbovengenoemde evaluatie en rapportages een jaarverslag uit, dat zij ter kennis brengen van de gemeenteraad. Het jaarverslag geeft het beeld weer van hoe uitvoering is gegeven aan het handhavingsbeleid en wat de uitkomsten daarvan zijn. De verantwoording van inzet, prestaties en resultaten vindt plaats conform de eisen zoals opgenomen in de Wabo en het hierbij behorende Bor en Mor. Dit houdt in dat verantwoording wordt afgelegd over:

- de geformuleerde doelstellingen.
- de afspraken die in het kader van de bestuursovereenkomst handhaving zijn gemaakt.
- Prestaties handhaving, zoals aantal controles per categorie, de mate waarin de toezicht- en sanctiestrategie is toegepast, de realisatie van geplande bezoekfrequenties, tijdigheid van hercontroles, tijdigheid versturen controleverslag en brief, het naleefgedrag en de evaluatie van de handhavingsresultaten uitmondend in verbeteringen ten aanzien van de handhavings(beleids)cyclus.
- Terugkoppeling van resultaten en aanbevelingen.

De jaarlijkse evaluatie kan leiden tot bijstelling van doelstellingen, beleid en of prioriteiten. Het verslag voor de uitvoering van het handhavingsbeleid maakt deel uit van het integrale jaarverslag van de afdeling BOMIL.

