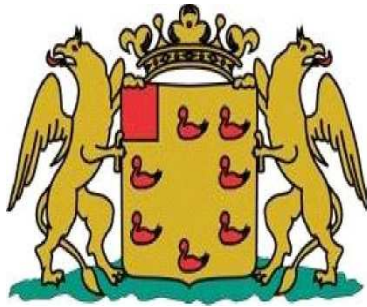


**BELEIDSNOTA
“INTEGRALE HANDHAVING”
GEMEENTE HEEMSTEDE**



(vastgesteld door het college op 17 april 2012)

INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding	
1.1	Leeswijzer	
1.2	Algemeen	blz. 4
1.3	Aanleiding	blz. 4
1.4	Afbakening/reikwijdte	blz. 5
1.5	Programmatisch handhaven	blz. 6
2.	Recente en toekomstige ontwikkelingen	
2.1	Landelijk kader	blz. 7
2.2	Omgevingsvergunning	blz. 7
2.3	Waterwet	blz. 7
2.4	Wet Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG)	blz. 8
2.5	Regionale uitvoeringsdiensten	blz. 8
2.6	Bouwbesluit 2012	blz. 9
2.7	Drank – en horecawet (2012)	blz. 9
2.8	Omgevingswet 2013	blz. 10
3.	Handhaving	
3.1	Handhaving, begripsafbakening	blz. 11
3.2	Instrumenten ter handhaving	blz. 11
3.2.1	Tweestappenstrategie	blz. 11
3.3.2	Het instrument toezicht	blz. 12
3.2.3	Vormen van toezicht	blz. 12
	Vergunninggericht toezicht	blz. 12
	Objectgericht toezicht	blz. 13
	Gebiedsgericht toezicht	blz. 13
	Signaaltoezicht	blz. 13
3.2.4	Het instrument vooraanschrijving	blz. 14
3.2.5	Het instrument last onder bestuursdwang	blz. 14
3.2.6	Het instrument last onder dwangsom	blz. 14
3.2.7	Proces-verbaal, bestuurlijke boete en bestuurlijke strafbeschikking	blz. 15
3.2.8	Intrekken van de vergunning	blz. 15
3.2.9	Gedogen	blz. 15
3.3	Communicatie en preventie	blz. 16
3.4	Samenwerken	blz. 17
3.5	Kwaliteitseisen handhaving	blz. 17
	Handhavingsbeleid	blz. 17
	Uitvoeringsprogramma	blz. 17
	Uitvoeringsorganisatie	blz. 18
	Middelen	blz. 18
	Monitoring	blz. 18
	Rapportage	blz. 18
3.6	Integraal handhaven	blz. 18

3.6.1	Vormen van integrale handhaving	blz. 19
	Controleren voor elkaar door middel van één integrale handhaver	blz. 19
	Controleren voor elkaar op basis van checklisten	blz. 19
	Controleren met elkaar door middel van een handhavingsteam	blz. 20
	Signaleren voor elkaar op basis van oog- en oorfunctie	blz. 20
	Afstemming met bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhavingpartners	blz. 20
4.	Risico's en prioriteiten	
4.1	Handhaven op basis van risico's	blz. 21
4.2	Opzet risicoanalyse en prioriteitenmatrix	blz. 21
4.3	Uitleg risicoanalyse	blz. 21
4.4	Negatieve effecten	blz. 21
4.5	Kansfactor	blz. 22
4.6	Uitleg prioriteitenmatrix	blz. 23
5.	Wat heeft prioriteit in Heemstede	
5.1	Prioriteiten volgens matrix	blz. 25
5.2	Bestuurlijke prioriteiten	blz. 26
6.	Monitoring en evaluatie	
6.1	Monitoring	blz. 27
6.2	Evaluatie	blz. 27
Bijlage 1	Risico-index	blz. 29
Bijlage 2	Risicomatrix	losbladig

1. INLEIDING

1.1 Leeswijzer

Deze nota bestaat uit 6 hoofdstukken.

Hoofdstuk 1 “Inleiding”, hier wordt kort samengevat aangegeven wat de aanleiding is om deze beleidsnota voor integrale handhaving te schrijven.

Hoofdstuk 2 “Recente en toekomstige ontwikkelingen”, gaat nader in op de ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op het handhavingsbeleid dat door de gemeente Heemstede is vastgesteld. Deze ontwikkelingen kunnen mogelijk om een herziening of wijziging van het beleid in de toekomst vragen.

Hoofdstuk 3 “Handhaving”, geeft de mogelijkheden weer die de gemeente Heemstede heeft om te handhaven, deze zijn onderverdeeld in preventief- en repressief handelen. Ook worden de diverse vormen van toezicht beschreven en wordt inzichtelijk gemaakt dat de verschillende handhavingstaken ook om een ander toezicht vragen. Daarnaast worden de kwaliteitseisen aangegeven op basis van de Wet administratieve bepalingen omgevingsrecht (Wabo).

Hoofdstuk 4 “Risico’s en prioriteiten” geeft een beschrijving van de risicoanalyses die hebben plaatsgevonden om de prioriteiten per taakveld vast te stellen. Tevens staan in dit hoofdstuk de prioriteiten voor de handhaving weergegeven.

Hoofdstuk 5 “Wat heeft prioriteit in Heemstede”, door middel van cirkeldiagrammen worden zowel de prioriteiten op basis van de risicomatrix als de bestuurlijke prioriteiten inzichtelijk gemaakt.

Hoofdstuk 6 “Monitoren en evaluatie”: Om te kunnen vaststellen of de handhavingsdoelstellingen uit het uitvoeringsprogramma worden gehaald, is het belangrijk dat de resultaten van de uitgevoerde controles worden gemonitord en geëvalueerd.

1.2 Algemeen

Voor u ligt de Beleidsnota Integrale handhaving Gemeente Heemstede, die invulling gaat geven aan de wettelijke verplichting die voortvloeit uit de Wabo en het Besluit omgevingsrecht (Bor). Het gaat hier om de handhaving van de regels voor de bebouwde en onbebouwde (leef)omgeving

Vrij vertaald betekent handhaving: “het bevorderen of bewerkstellen van de naleving van regels”. Gemeenten hebben hier verschillende middelen en instrumenten voor. Gedacht kan worden aan vormen van interactie met burgers en bedrijven, zoals het geven van voorlichting. Ook kunnen de gemeenten handhaven door het houden van toezicht en, waar nodig, door te waarschuwen en te sanctioneren.

Dit integrale handhavingsbeleid beschrijft de keuzes die de gemeente Heemstede maakt over de handhaving van regels voor de leefomgeving. Daarbij is bepaald wat meer of minder aandacht verdient. Ook is beschreven op welke verschillende manieren er toezicht wordt gehouden en welke instrumenten beschikbaar zijn voor handhaving. De concrete uitvoering van dit handhavingsbeleid wordt geregeld in het uitvoeringsprogramma. Dit uitvoeringsprogramma wordt los vastgesteld en beschrijft de uitvoering tot op detailniveau.

1.3 Aanleiding tot het opstellen van deze nota.

1.3.1 Huidige wijze van handhaven

Binnen de gemeente Heemstede zijn diverse disciplines die zich bezighouden met het handhaven van wet en regelgeving. Dit zijn eigen medewerkers van de gemeente Heemstede, maar ook externen die op basis van een dienstverleningscontract (Milieudienst IJmond) of een bestuursafpraak (Veiligheidsregio Kennemerland) deze taak voor de gemeente Heemstede uitvoeren.

Al deze disciplines oefenen hun handhavingstaken uit op basis van hun eigen handhavingplan, er is geen onderlinge samenhang tussen de controles die worden uitgevoerd. Incidenteel worden er gecombineerde controles uitgevoerd door de VRK en de afdeling bouw-en woningtoezicht.

1.3.2 Toekomstige wijze van handhaven

Per 1 oktober 2010 is de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) met de bijbehorende algemene maatregelen van bestuur (AMvB) en ministeriële regelingen in werking getreden.

De Wabo staat voor één loket, één bevoegd gezag, één behandelprocedure, één omgevingsvergunning, één rechtsbeschermingprocedure en één handhavend bestuursorgaan. Het doel is minder administratieve lasten voor burgers en bedrijven, betere dienstverlening, kortere en transparantere procedures, minder toezichtsdruk en geen tegenstrijdige voorschriften. De omgevingsvergunning vervangt vijftientig 'oude' vergunningsoorten (zoals de bouw-, sloop-, gebruiks-, kap-, milieu- en monumentenvergunning). Voor verschillende activiteiten is er dus maar één aanvraag en één omgevingsvergunning nodig.

Ook moet het toezicht en de handhaving van de omgevingsvergunning zo gecoördineerd mogelijk plaatsvinden. De grondslag hiervoor is neergelegd in hoofdstuk 5 van de Wabo "Bestuursrechtelijke handhaving". De Wabo stelt kwaliteitseisen aan de organisatie en uitvoering van de handhaving. Deze kwaliteitseisen zijn verankerd in hoofdstuk 7 van het Besluit Omgevingsrecht (Bor) en in hoofdstuk 10 van de Ministeriële regeling omgevingsrecht (MOR) zijn de regels voor het uitvoeren van de handhavingstaken aangegeven.

Het is niet mogelijk om elke regel voor 100% te controleren. Daarom moet het gemeentebestuur aangeven welke keuzes zijn gemaakt en waar de prioriteiten liggen. In deze nota zijn niet alleen de binnen de Wabo vallende handhavingstaken opgenomen maar ook de APV gerelateerde handhavingstaken in de openbare ruimte. De door het college gestelde prioriteiten zijn vastgelegd in een prioriteitenmatrix. Deze matrix vormt de basis voor een jaarlijks op te stellen uitvoeringsprogramma waarin deze prioriteiten tot uitdrukking komen, met als doel om effectief en efficiënt te handhaven.

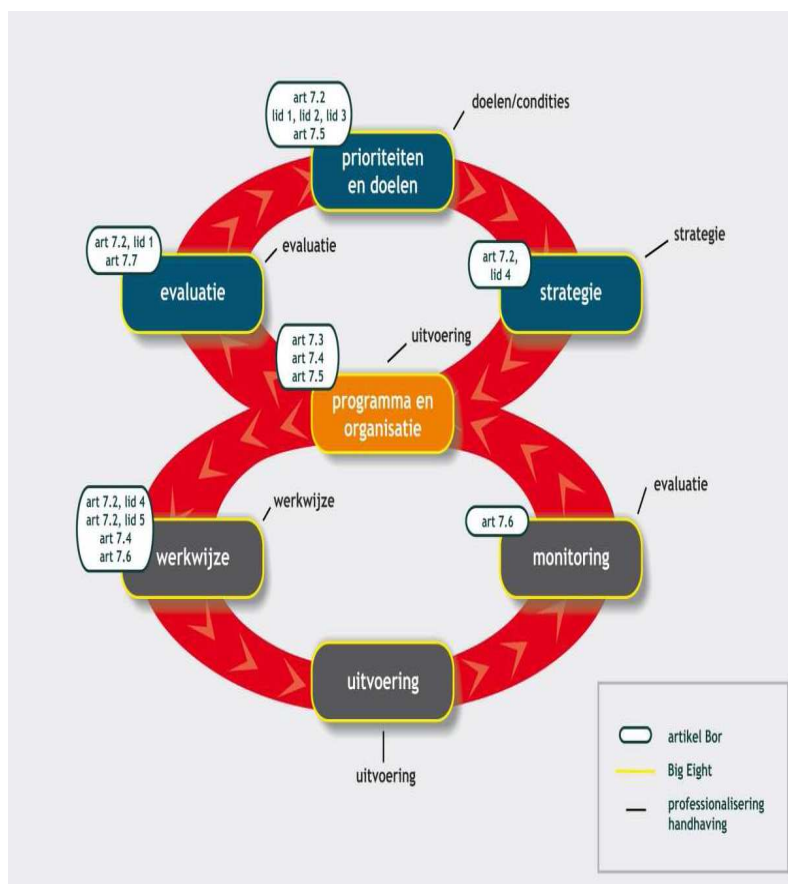
1.4 Afbakening/reikwijdte

In de inleiding is aangegeven dat het handhavingbeleid betrekking heeft op de bebouwde en onbebouwde leefomgeving. Dit omvat de volgende beleidsvelden:

- Bouwen (Woningwet) en RO (Wet ruimtelijke ordening)
- Milieu (Wet milieubeheer)
- Brandveiligheid (Gebruiksbesluit)
- APV en Bijzondere wetten

1.5 Programmatisch handhaven: de Big 8

De grondslag van de handhaving volgens Wabo-eisen is de dubbele regelkring, ook wel de “Big 8” genoemd. Deze regelkring beschrijft een aantal samenhangende processtappen, waarmee het mogelijk wordt een professionele handhaving te organiseren. Een professionele handhaving betekent volgens deze benadering dat de handhaving tot stand komt op basis van inzichtelijke keuzes en dat de uitvoering gericht is op het bereiken van vooraf te behalen doelen.



2. RECENTE EN TOEKOMSTIGE ONTWIKKELINGEN

2.1 Landelijk kader

Handhaving van wet- en regelgeving staat momenteel op landelijk, provinciaal en gemeentelijk niveau hoog op de politieke agenda. Het Rijksbeleid is erop gericht om de primaire verantwoordelijkheid veelal te leggen bij de burgers en bedrijven. Als gevolg hiervan heeft het Rijk een aantal wetswijzigingen doorgevoerd, die ertoe hebben geleid dat voor een aantal activiteiten niet meer vooraf een vergunning is vereist. Dit beperkt de administratieve last van de burgers en bedrijven. Dit betekent echter niet, dat de ambities hierbij tevens worden verlaagd. De insteek blijft dat duurzaam de leefbaarheid en de veiligheid veilig moeten worden gesteld. Door het toezicht vooraf te beperken wordt daarom door de Rijksoverheid een grotere verantwoordelijkheid toegekend aan het handhavingstraject. Alleen door dit op een adequaat niveau te brengen, kunnen de beleidsuitgangspunten worden bereikt.

2.2 Omgevingsvergunning

De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) introduceert de omgevingsvergunning en is per 1 oktober 2010 in werking getreden. De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht maakt het mogelijk om één omgevingsvergunning aan te vragen voor een 25-tal vergunningen en toestemmingen op het gebied van natuur, milieu, bouwen en ruimte. Het gaat niet alleen om vergunningen die zijn gebaseerd op VROM-wetten (zoals de Wet milieubeheer), maar ook om wetten die onder de verantwoordelijkheid van andere ministeries vallen, zoals monumenten, natuurbescherming en flora en fauna. Het betekent de integratie van:

- de milieuvergunning
- de bouwvergunning
- de gebruiksvergunning
- vrijstellingen en (tijdelijke) ontheffingen van voorschriften van bestemmingsplannen
- vrijstellingen van voorschriften van het Bouwbesluit

Naast de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht is er ook het Besluit omgevingsrecht (Bor). In dit Besluit wordt uitwerking gegeven aan een aantal artikelen uit de Wabo. Het Besluit bevat onder meer kwaliteitseisen voor de handhaving van de omgevingsvergunning. De kwaliteitseisen zijn minimumeisen waaraan elke professionele handhavingsorganisatie moet voldoen. De eisen moeten leiden tot een strategisch, programmatische en onderling afgestemde uitoefening van de handhaving. Handhaving moet plaatsvinden in een cyclisch proces. De kwaliteitseisen beogen verder een transparante en systematische manier van werken. Hierdoor kan gestuurd worden op prioriteiten en de in te zetten capaciteit. Daarnaast maakt deze werkwijze het mogelijk om achteraf verantwoording af te leggen.

Een van de gevolgen van de komst van de Wabo is de verruiming van het zogenaamd vergunningsvrij bouwen. Een voordeel van vergunningvrij bouwen is dat er veel minder vergunningen hoeven te worden aangevraagd en dat gemeenten er preventief geen werk meer aan hebben. Een groot nadeel is dat een gemeente absoluut niet meer weet wat er wordt gebouwd binnen zijn grenzen en zicht verliest op de ontwikkeling van de bebouwde omgeving. Daarnaast geldt dat wanneer een bouwwerk vergunningsvrij is, dit nog wel moet voldoen aan het Bouwbesluit. De gemeente heeft de plicht hierop te controleren. Er vindt dus een verschuiving van werkzaamheden plaats van vergunningverlening naar handhaving. Dit zal ook van invloed zijn op de handhavingcapaciteit.

2.3 Waterwet

Op 22 december 2009 is de Waterwet in werking getreden. De Waterwet regelt het beheer van oppervlaktewater en grondwater, en verbetert ook de samenhang tussen waterbeleid en ruimtelijke ordening. Daarnaast levert de Waterwet een flinke bijdrage aan kabinetsdoelstellingen zoals vermindering van regels, vergunningstelsels en administratieve lasten. De Waterwet vervangt de bestaande wetten voor het waterbeheer in Nederland,

waaronder de Wet op de waterhuishouding, Grondwaterwet en Wet verontreiniging oppervlaktewateren.

Ook verhuist de saneringsregeling voor waterbodems van de Wet bodembescherming naar de Waterwet. Naast de Waterwet blijft de Waterschapswet als organieke wet voor de waterschappen bestaan.

Een belangrijk gevolg van de Waterwet is dat de huidige vergunningstelsels uit de afzonderlijke waterbeheerwetten worden gebundeld: zes vergunningen uit de bestaande 'waterbeheerwetten' gaan op in één watervergunning. Voor de gebruiker betekent dit vooral minder administratieve handelingen.

De waterschappen en Rijkswaterstaat zijn na het in werking treden van de Waterwet het bevoegde gezag voor alle directe lozingen.

Gemeente en provincie zijn nu het bevoegde gezag voor alle indirecte lozingen.

Aanvragen voor indirecte lozingen binnen inrichtingen worden door de Milieudienst IJmond behandeld.

Voor de tijdelijke indirecte lozingen (o.a. vanuit grondwaterbemalingen en bouwketen) wordt een aparte vergunning door de afdeling Voorbereiding Openbare Ruimte (VOR) verleend.

2.4 Wet Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG)

De BAG is een registratie waarin gemeentelijke basisgegevens over alle gebouwen en adressen in Nederland zijn verzameld. Het Kadaster beheert de Landelijke Voorziening BAG en stelt de gegevens beschikbaar aan overheden, bedrijven, instellingen en burgers.

De BAG is een belangrijk onderdeel van het stelsel van basisregistraties. Met dit stelsel verbetert de overheid haar dienstverlening door belangrijke gegevens over onder andere personen, bedrijven en gebouwen binnen de overheid te delen. Over een paar jaar hoeft de overheid daardoor veel gegevens nog maar één keer op te vragen. Dit bespaart burgers en bedrijven tijd en moeite. Ook dragen de basisregistraties bij aan effectievere fraudebestrijding, openbare orde en veiligheid en kostenbesparing. Veel van de wijzigingen die in de registratie moeten worden opgevoerd, moeten worden aangedragen door de toezichthouders. Vooral bij vergunningsvrije bouwwerken zal dit de nodige extra handhavingcapaciteit vragen.

2.5 Regionale uitvoeringsdiensten

Om de kwaliteit van de uitvoering en handhaving van VROM-regelgeving door de decentrale overheden duurzaam te waarborgen en de fragmentatie in de handhaving tegen te gaan, wil het Rijk de vorming van Regionale Uitvoeringsdiensten op veiligheidsregio-niveau op het gebied van (milieu) vergunningverlening, toezicht en handhaving.

De bedoeling is dat provincies en gemeenten in eerste instantie de milieutaken en op termijn alle Wabo-taken uitbesteden aan deze regionale uitvoeringsdiensten. Een deel van die taken wordt verplicht bij de uitvoeringsdiensten neergelegd (basistakenpakket), andere taken zijn facultatief onder te brengen. Voor de meeste VROM-taken die andere overheden uitvoeren en die gericht zijn op de fysieke leefomgeving worden kwaliteitscriteria ontwikkeld. Die kwaliteitscriteria zullen worden vastgelegd in een besluit of regeling onder de Wabo.

GS van Noord-Holland vond uitvoeringsdiensten op veiligheidsregio-niveau te groot en heeft, de wens om de provincie op te delen in een 5- tal Regionale Uitvoeringsdiensten. Naar verwachting zullen voor Noord-Holland Noord (NHN) op 1 januari 2013 drie RUD's met een bovenregionale duurzame borging operationeel zijn. Het doel voor de toekomst is één RUD voor NHN.

Voor het Noordzeekanaalgebied+ (NZKG+), bestaande uit de veiligheidsregio's Amsterdam-Amstelland, Kennemerland en Zaanstreek- Waterland, is het de bedoeling om op termijn te komen tot één RUD. Omdat één RUD op korte termijn niet haalbaar is, wordt er gestart met twee RUD's, te weten de RUD NZKG+ en de RUD Kennemerland.

Heemstede zal dan aansluiten en gebruik gaan maken van de diensten van de RUD Zuid-Kennemerland. Tot die tijd zullen wij (voor de milieutaken) doorgaan met onze dienstverleningsovereenkomst met de Milieudienst IJmond.

Het onderbrengen van de milieuhandhavingstaken bij de RUD heeft voor de gemeente Heemstede geen personele consequenties, omdat deze nu al voor ons worden uitgevoerd door de Milieudienst IJmond. Mogelijk worden in de toekomst de handhavingstaken van bouw- en woningtoezicht ook ondergebracht bij de RUD.

** De provincie en de overheid hebben (op dit moment) geen wettelijke bevoegdheden om aansluiting van de gemeentes bij de RUD's af te dwingen.*

2.6 Bouwbesluit 2012

Om de bouwtechnische eisen leesbaarder, eenvoudiger en eenduidiger te maken, werkt de Rijksoverheid aan een nieuw Bouwbesluit. De nieuwe Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) vervangt onder meer het Bouwbesluit 2003 en het Gebruiksbesluit. Naar verwachting treedt het nieuwe Bouwbesluit op 1 januari 2012 in werking.

Een groot aantal voorschriften over het (ver)bouwen, gebruiken en slopen van gebouwen en andere bouwwerken wordt samengevoegd in een nieuw Bouwbesluit. Dat nieuwe besluit komt in de plaats van het Bouwbesluit 2003, de daarbij behorende ministeriële regeling, het Gebruiksbesluit, een aantal voorschriften uit de gemeentelijke bouwverordeningen en een aantal andere of nieuwe voorschriften.

Het nieuwe Bouwbesluit zal naar verwachting niet tot een verzwaring van het toezicht leiden, maar wel om een meer integrale invulling van het toezicht vragen.

2.7 Drank- en Horecawet (2012)

Het huidige kabinet stelt voor de Drank- en Horecawet verder te wijzigen. De wijziging heeft tot doel het alcoholgebruik onder jongeren terug te dringen en de overlast door alcoholgebruik te voorkomen, alsmede de administratieve lasten voor de horecaondernemer te verminderen.

Het voorstel is om jongeren onder de 16 jaar die alcoholhoudende drank bij zich hebben op de openbare weg of in voor publiek toegankelijke plaatsen zoals bijvoorbeeld stationshallen, overdekte winkelcentra, warenhuizen en cafés strafbaar te stellen. Dit is een uitbreiding van het oorspronkelijke voorstel, waarin jongeren alleen op de openbare weg een boete kunnen krijgen voor het bij zich hebben van drank. Het kabinet wil daarmee jongeren zelf meer verantwoordelijk maken voor het naleven van de leeftijdsgrens in onder meer het café en de supermarkt.

Het voorstel om gemeenten de mogelijkheid te geven te experimenteren met het verhogen van de leeftijdsgrens voor het kopen van zwakalcoholhoudende drank van 16 naar 18 jaar wordt geschrapt uit het wetsvoorstel. Bij een eerste behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer bleek hier geen meerderheid voor.

In het wetsvoorstel wordt verder onder meer voorgesteld om:

- Het vergunningstelsel te vereenvoudigen. Zo hoeft een ondernemer een nieuwe leidinggevende slechts te melden en geen nieuwe vergunning meer aan te vragen.
- Het toezicht op de naleving van de Drank- en Horecawet over te hevelen van de Voedsel en Waren Autoriteit naar de gemeenten.
- Gemeenten de mogelijkheid te geven om een toegangsleeftijd te koppelen aan de horecasluitingstijd.

- Gemeenten toe te staan de toepassing van happy hours en prijsacties te beperken.
- Gemeenten de alcoholverstrekking in paracommerciële instellingen zoals sportkantines bij verordening te laten reguleren.
- Supermarkten die binnen één jaar drie keer betraapt worden op het verkopen van alcohol aan jongeren onder de leeftijdsgrens tijdelijk niet toe te staan alcoholhoudende drank te verkopen.

De consequenties van deze taakverzwaring voor de gemeente zijn nog niet duidelijk. Daarvoor hebben wij meer informatie nodig, gekoppeld aan de nieuwe wetgeving.

2.8 Omgevingswet (2013)

Het omgevingsrecht gaat fundamenteel op de schop. Het is nu verspreid over meer dan 60 wetten, 100 amvb's en honderden ministeriële regelingen. Het omgevingsrecht wordt vereenvoudigd, gemoderniseerd, versoberd en uiteindelijk gebundeld in één nieuwe Omgevingswet.

Doel van de nieuwe wet is om eenvoudiger en beter aan een duurzame leefomgeving te kunnen werken; mogelijk maken dat ruimtelijke projecten – van (spoor-)wegen, natuurprojecten tot de bouw van een fabriek – doelgericht verlopen. Verschillende planvormen (structuurvisie, milieubeleidsplan, natuurbeleidsplan, waterplan, verkeers- en vervoersplan) worden geïntegreerd tot één plan.

Met de inwerkingtreding van de eerste fase van de wet – naar verwachting in 2013 – worden bestaande wetten zo veel mogelijk ingetrokken.

Daarnaast zal worden bekeken welke onderdelen van het omgevingsrecht door private partijen kunnen worden opgepakt en welke voorwaarden hiervoor gelden. Als vertrekpunt wordt gehanteerd dat via privaat handelen maatschappelijke waarden worden geborgd. Met het herijken van deze verantwoordelijkheidsverdeling zal meer ruimte worden geboden voor privaat handelen dat bijdraagt aan de kwaliteit van de leefomgeving. De overheid stelt zich daarbij terughoudend en faciliterend op. Het systeem van regelgeving, toezicht en handhaving zal daarop worden aangepast.

3. HANDHAVING.

3.1 Handhaving, begripsafbakening

Voor een goed begrip van wat onder handhaving wordt verstaan is het zinvol aan te geven dat er een onderscheid gemaakt kan worden in handhaving in ruime zin en handhaving in enge zin.

Handhaving in ruime zin omvat alle middelen en instrumenten die direct of indirect bijdragen aan de naleving van regels en voorschriften. Dit kan bijvoorbeeld bestaan uit informeren, waarschuwen, of optreden met dwang. Handhaving in ruime zin omvat dus meer dan alleen overheidsoptreden met dwang.

Handhaving in enge zin kan als volgt worden omschreven: 'het door controle en het toepassen van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke sancties bevorderen dat het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift wordt nageleefd.' Het gaat hierbij dus om de harde kern van de handhaving: toezicht op naleving, opsporing, juridische maatregelen, sancties.

Wanneer in dit programma wordt gesproken over handhaving wordt bedoeld handhaving in ruime zin: het aanwenden van de bestuurlijke bevoegdheid om naleving van regels te bevorderen door het informeren, het waarschuwen, het uitoefenen van toezicht en het zo nodig optreden tegen overtredingen.

3.2 Instrumenten ter handhaving

In deze paragraaf worden de diverse handhavinginstrumenten besproken die door het gemeentebestuur kunnen worden ingezet bij de bestuursrechtelijke handhaving, te weten het uitoefenen van toezicht, het toepassen van bestuursdwang en het opleggen van een last onder dwangsom. Ondanks het feit dat een ieder die met de handhaving is belast op de hoogte is van de toepassingsmogelijkheden van deze instrumenten is het zinvol om deze instrumenten nog te benoemen. Dit om eventuele onduidelijkheden weg te nemen.

3.2.1 Tweestappenstrategie

De bestuursrechtelijke handhaving binnen de gemeente Heemstede is gebaseerd op de zogenaamde tweestappenstrategie. Deze kent de volgende stappen:

1. na een geconstateerde overtreding wordt eerst een voornemen tot bestuursrechtelijk optreden gestuurd met daarin een hersteltermijn. Daarbij wordt aan de overtreder tevens de gelegenheid geboden om zijn zienswijze kenbaar te maken.
2. als na hercontrole blijkt dat de geconstateerde overtreding niet ongedaan is gemaakt, wordt een formele aanschrijving verstuurd met aankondigingen van dwangmiddelen, wederom met een hersteltermijn. Hierin wordt de eventuele zienswijze verwerkt.

In een aantal situaties kan van deze tweestappenstrategie worden afgeweken:

- als een overtreding wordt geconstateerd, wordt eerst getracht de overtreding in overleg op te lossen. Leidt dit niet tot het gewenste resultaat, dan wordt een voornemen tot bestuursrechtelijk optreden verzonden (tweestappenstrategie);
- bij overtredingen in de openbare ruimte (APV) die bestuursrechtelijk worden afgedaan, wordt eveneens afgezien van het versturen van een constateringbrief en direct een voornemen tot bestuursrechtelijk opgetreden verzonden/ bekend gemaakt. Ook hierbij geldt dat in eerste instantie geprobeerd zal worden de overtreding, indien wettelijk mogelijk, in overleg te beëindigen.
- In spoedeisende situaties, waarbij direct optreden gewenst is, worden gelijk formele bestuursrechtelijke maatregelen genomen.

3.2.2 Het instrument toezicht (Artikel 5:11 Awb)

Het uitoefenen van toezicht is een relatief eenvoudige en snelle manier om te bewerkstelligen dat overtredingen worden voorkomen of beëindigd via controle, zonder daartoe echt dwingend op te treden. Daarnaast kan door het uitoefenen van toezicht, registratie en rapportage doeltreffend informatie worden verkregen over de stand van de naleving van regels. Aan de hand daarvan kan het toezicht meer gericht worden ingezet. Via concrete richtlijnen voor het uitoefenen van toezicht per beleidsveld kan de handhaving in een vroegtijdig stadium actief worden gestuurd.

In hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is een algemene toekenning van bevoegdheden aan toezichthouders is opgenomen. Hiermee is in de Awb opgenomen dat een aangewezen toezichthouder in beginsel over alle in de Awb genoemde bevoegdheden beschikt, tenzij bij wet of besluit van een bestuursorgaan daar beperkingen op zijn aangebracht. Voorts is in de Awb bepaald dat een toezichthouder slechts gebruik maakt van zijn bevoegdheden voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak nodig is. De volgende bevoegdheden komen in beginsel aan alle toezichthouders toe:

- Het betreden van plaatsen, met uitzondering van een woning, zonder toestemming van de eigenaar;
- Het vorderen van inlichtingen;
- Het vorderen van inzage in zakelijke gegevens en bescheiden en het maken van kopieën daarvan;
- Het onderzoeken van zaken, het nemen van monsters, het zo nodig openen van verpakkingen daartoe en het zo nodig meenemen van zaken voor het nemen van monsters daarvan;
- Het onderzoeken van vervoermiddelen en het zo nodig stilhouden van vervoermiddelen daartoe.

Het opstellen van een proces verbaal van het toepassen van toezichtbevoegdheden is niet wettelijk verplicht. In verband met de bewijsvoering in het vervolg van een mogelijk handhavingstraject wordt geadviseerd om zoveel mogelijk een schriftelijk verslag te doen van het uitgeoefende toezicht.

3.2.3 Vormen van toezicht.

Het controleren van een verleende vergunning voor een woning is heel wat anders dan bijvoorbeeld het toezicht houden op overlast van hondenpoep.

Verschillende handhavingstaken vragen daarom om verschillende vormen van toezicht. In deze nota wordt primair onderscheid gemaakt tussen vier toezichtvormen: vergunninggericht toezicht, objectgericht toezicht, gebiedsgericht toezicht en signaaltoezicht. De verschillende vormen van toezicht zijn middelen om zoveel mogelijk gecoördineerd en integraal toezicht te houden. Hierdoor vermindert de toezichtdruk voor de klant en is het mogelijk om daadkrachtiger op te treden.

Vergunninggericht toezicht

Vergunninggericht toezicht gaat over toezicht op verleende omgevingsvergunningen, voor een éénmalige activiteit, tijdens de uitvoeringsfase. Het gaat hier om toezicht op:

- het naleven van de voorschriften van een verleende omgevingsvergunning voor bouwen en gebruiksactiviteiten waarbij wordt gecontroleerd op voorschriften uit het Bouwbesluit, de bouwverordening en het bestemmingsplan voor zover deze regels betrekking hebben op die onderliggende vergunning.
- het naleven van de voorschriften van een verleende omgevingsvergunning voor sloopactiviteiten, controle op de voorschriften uit de bouwverordening en het Asbestverwijderingsbesluit.

- het naleven van de voorschriften van een verleende omgevingsvergunning voor het wijzigen van een monument.
- het naleven van de voorschriften van een verleende omgevingsvergunning voor een aanlegactiviteit.

Objectgericht toezicht

Objectgericht toezicht is toezicht houden op grond van een vergunning of algemene voorschriften voor bestaande objecten tijdens de gebruiksfase. Het gaat hier om toezicht op:

- langlopende omgevingsvergunningen en algemene voorschriften, zoals periodiek toezicht op het gebied van (brand)veiligheid en milieu;
- evenementen, in het kader van (brand)veiligheid, milieu en leefbaarheid;
- de instandhoudingstermijn van tijdelijke bouwwerken en/of tijdelijke ontheffingen.

Gebiedsgericht toezicht

Dit toezicht is gerelateerd aan geografische gebieden en is gericht op:

- de kwaliteit en het gebruik van de openbare ruimte;
- welstandstechnische en cultuurhistorische aspecten;
- strijdig en/of onrechtmatig gebruik van bouwwerken en gronden, lig- en staanplaatsen;
- de kwaliteit en veiligheid van bestaande bouwwerken ten aanzien van technische voorschriften;
- het gebruik en de staat van bestaande erven, terreinen, lig- en standplaatsen.
- het bouwen en/of veranderen van bouwwerken zonder vergunning;
- milieuovertredingen buiten inrichtingen;
- het buitengebied, zoals opgenomen in het bestemmingsplan "Landgoederen en groene gebieden".

Signaaltoezicht

Dit is overkoepelend toezicht, een stap op weg naar geïntegreerd toezicht. Wat toezichthouders in de praktijk tegenkomen en wat buiten hun vakgebied ligt, kunnen zij als signaal doorgeven aan de anderen. Checklists kunnen sturing geven aan de signalering, waardoor bij elke hiervoor genoemde toezichtsvorm gecoördineerd en integraal toezicht groeit.

Alle voorafgaande vormen van toezicht hebben betrekking op het vakgebied van de toezichthouders. Integratie van vakgebieden is beperkt mogelijk, omdat de specifieke kennis van het "andere" vakgebied ontbreekt bij de toezichthouders. Werken in een netwerk van toezichthouders leidt ertoe dat raakvlakken met vakgebieden tijdig worden herkend. Tijdens het houden van toezicht kan een toezichthouder iets tegenkomen dat niet binnen zijn beleidsveld valt, dat duidelijk niet goed is maar ook niet door hem valt op te lossen. Een voorbeeld is een bouwinspecteur die tijdens een bouwcontrole ziet dat verf is geloosd in een straatkolk. In zo'n situatie kan de bouwinspecteur een signaal aan milieu of aan het Hoogheemraadschap geven. Maar ook signalen afgeven voor toezichthouders buiten onze organisatie valt eronder. Daarvoor is noodzakelijk dat er een netwerk ontstaat waar men elkaar weet te vinden, en waar toezichtinformatie voor de deelnemers in het netwerk bijeenkomt.

Het doel van signaaltoezicht is "het coördineren van toezicht zodat een netwerk ontstaat waarmee de effectiviteit van het toezicht toeneemt zonder het aantal controlebezoeken te vergroten, door de handhavinginformatie te structureren, centraal bijeen te brengen en binnen het netwerk beschikbaar te stellen".

Signaaltoezicht wordt onderdeel van alle vormen van toezicht. De informatie die dit oplevert, is de basis voor een nieuwe probleeminventarisatie en het uitvoeringsprogramma.

3.2.4 Het instrument vooraanschrijving

Als een overtreding wordt geconstateerd, dan zal in de meeste gevallen eerst worden geprobeerd in contact te komen met de overtreder om te bewerkstelligen dat de overtreding wordt beëindigd. Als dat niet lukt wordt de overtreder schriftelijk gewaarschuwd door middel van een vooraanschrijving. In deze vooraanschrijving staat dat het betreffende bestuursorgaan van plan is om handhavend op te treden. De overtreder krijgt hierbij de kans om de illegale situatie eerst zelf binnen een bepaalde termijn te beëindigen. Ook kan de overtreder mondeling of schriftelijk reageren op de vooraanschrijving. Het bestuursorgaan neemt deze zienswijze dan mee bij de uiteindelijke besluitvorming.

Bij spoedeisende situaties kan de vooraanschrijving achterwege worden gelaten. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan gevaarlijke situaties zoals, ernstige bodembedreiging, brandgevaar, bovenmatige geluidsoverlast of aan het stilleggen van bouwwerkzaamheden.

3.2.5 Het instrument last onder bestuursdwang (Artikelen 125 Gemeentewet & 5:21 Awb)

Een last onder bestuursdwang houdt in dat het bestuursorgaan op kosten van de overtreder een strijdige situatie zodanig laat herstellen dat de regels niet langer worden overtreden, als de aangeschrevene geen gevolg heeft gegeven aan de last. Essentieel voor de geloofwaardigheid van het gemeentebestuur is dat daadwerkelijk wordt overgegaan tot effectuering.

Vooraf dient beoordeeld te worden of het bestuursorgaan daadwerkelijk bereid is om zo nodig ook deze laatste stap te zetten. Bestuursdwang kan worden toegepast tegen de overtreder die het in zijn macht heeft om de overtreding ongedaan te maken.

Het opleggen en uitvoeren van een last onder dwangsom is een zwaar middel voor de overtreder, is arbeidsintensief en brengt bepaalde risico's met zich mee. De uitvoering kan praktische problemen geven of het blijkt dat de kosten niet op de overtreder kunnen worden verhaald. Bovendien kan het gemeentebestuur worden veroordeeld in de nadelen die de overtreder heeft ondervonden van een te ingrijpend optreden met bestuursdwang.

Gelet hierop is het beter bestuursdwang alleen toe te passen als er sprake is van een overtreding met ontoelaatbare gevolgen of risico's, waarbij snel ingrijpen geboden is en andere instrumenten tekort schieten om het beoogde doel te bereiken.

3.2.6 Het instrument dwangsom (Artikel 5:31d Awb)

De last onder dwangsom houdt in essentie in dat aan de overtreder een verplichting wordt opgelegd om binnen een bepaalde termijn iets te doen of na te laten, op straffe van een financiële sanctie. De hoogte van de dwangsom wordt aan de hand van de concrete situatie bepaald. Gekeken wordt naar de hoogte van het met de overtreding behaalde bedrijfseconomisch voordeel, of naar de kosten van de voorziening die de overtreder moet treffen. Kortom de hoogte wordt zodanig bepaald dat het voor de overtreder niet aantrekkelijk is de overtreding nog voort te zetten. De dwangsom moet wel in redelijke verhouding staan tot de zwaarte van de overtreding.

De handhavingspraktijk laat zien dat het opleggen van een dwangsom vaak effectief is. Onder dreiging van een dwangsom blijkt een overtreder vaak bereid aan de opgelegde last te voldoen. Doet hij dat niet dan verbeurt de overtreder immers een dwangsom en dient hij bovendien alsnog aan de last te voldoen.

Als uitgangspunt geldt dat verbeurde dwangsommen ook daadwerkelijk worden geïnd. Alleen bij gewijzigde omstandigheden dient hierover opnieuw te worden besloten. Met het innen van verbeurde dwangsommen moet niet te lang worden gewacht. Zij verjaren namelijk al na een half jaar.

3.2.7 Proces-verbaal en bestuurlijke strafbeschikking

Overtredingen van de Wabo en de APV zijn strafbaar gesteld. De Wabo is gekoppeld aan de Wet Economische Delicten (WED). Hieruit volgt de strafbaarheidstelling en de hoogte van de boete. Een proces-verbaal kan worden opgemaakt door de Gemeentelijk opsporingsambtenaar (Goa) of de politie.

De bestuurlijke strafbeschikking is een instrument waarmee overlast in de openbare ruimte aangepakt kan worden. De bestuurlijke strafbeschikking wordt opgelegd door een Goa. Voor iedere strafbeschikking ontvangt de gemeente een vergoeding van het Rijk. De afhandeling wordt gedaan door het Centraal Justitiële Incassobureau (CJIB).

3.2.8 Intrekken van de vergunning

Als een vergunninghouder de voorwaarden uit een vergunning niet naleeft, dan is het intrekken van deze vergunning in beginsel geoorloofd. Als er sprake is van een gebonden beschikking(1) dan moet de betreffende onderliggende wet wel de mogelijkheid bieden om de vergunning in te trekken. De omgevingsvergunning kan op grond van artikel 2.33 van de Wabo in een aantal gevallen worden ingetrokken. Bij zogenaamde vrije beschikkingen(2) kan in het algemeen sneller tot intrekking worden overgegaan. Hierbij moet wel rekening worden gehouden met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, vooral het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel.

3.2.9 Gedogen

Gedogen is het bewust afzien van handhavend optreden ten aanzien van overtredingen. Het gemeentebestuur geeft door te gedogen aan dat het in een bepaald geval, gelet op alle betrokken belangen, niet opportuun acht om een overtreding met dwang te beëindigen.

Handhaven is een bevoegdheid van het gemeentebestuur op grond van artikel 125 e.v. van de Gemeentewet en artikel 5.2 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). In de wet zijn verboden opgenomen, bijvoorbeeld om te bouwen zonder omgevingsvergunning. Als een dergelijk verbod wordt overtreden dan heeft het bevoegd gezag (hier de gemeente) volgens de jurisprudentie in beginsel de verplichting te handhaven. Hierop bestaan volgens die zelfde jurisprudentie twee uitzonderingen:

- er bestaat zicht op legalisatie;
- er is sprake van een zodanig zwaarwegend belang aan de zijde van de overtreder ten opzichte van de met handhaving te dienen belangen dat handhavend optreden onevenredig is.

In het laatste geval kan gedogen soms beter zijn dan handhaven, gelet op alle betrokken belangen en de werking van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Bijvoorbeeld in het geval van een tijdelijke vergunning, waarvan de instanhoudingstermijn is verlopen maar waarbij het maatschappelijk niet verantwoord is om handhavend op te treden. Hierbij valt te denken aan een tijdelijke huisvesting voor mensen met een verstandelijke en/of lichamelijke beperking. Voor gedogen in plaats van handhaven moeten echter wel redenen worden aangewezen. Naleving van gestelde normen dient immers uitgangspunt te zijn.

1. Als het bevoegde bestuursorgaan geen enkele ruimte heeft om een eigen beleid te ontwikkelen of te hanteren omdat een wet precies voorschrijft in welke gevallen en onder welke voorwaarden hoe een beschikking moet worden verleend, dan spreken we van een gebonden beschikking.

2. Ontbreekt er echter een wettelijke regel voor het nemen van de beschikking en heeft het bevoegde bestuursorgaan de ruimte om een eigen beleid te ontwikkelen of te hanteren dan hebben wij het over een vrije beschikking. Deze speelruimte die het bestuursorgaan heeft wordt discretionaire bevoegdheid genoemd.

Op rijksniveau is er gedoogbeleid vastgelegd in de nota "Grenzen aan gedogen". In deze nota wordt aangegeven welke grenzen aan gedogen moeten worden gesteld, alsmede welke voorwaarden in acht moeten worden genomen. Het gaat hierbij om actief gedogen. Dit betekent dat het gemeentebestuur expliciet conform de Awb een schriftelijke beslissing tot gedogen neemt.

Volgens de nota wordt dit gedogen in twee gevallen aanvaardbaar geacht.

1. Allereerst als handhaving onverkort onbillijk zou zijn. Hiervan is sprake in bijvoorbeeld overmachtsituaties en in overgangssituaties met betrekking tot nieuwe regelgeving.
2. Als er een zwaarder wegend belang is dan het belang van de handhaving van de norm. Hierbij wordt gedacht aan situaties waarin sprake is van een door de overheid gewekt vertrouwen. In Heemstede heeft een dergelijke situatie zich (nog) niet voorgedaan, maar gedacht zou kunnen worden aan een situatie waarbij een bestuurder toezeggingen heeft gedaan die niet worden nagekomen. Voorbeeld: schuttingenproblematiek in de gemeente Haarlemmermeer.

In het rijksbeleid is bepaald dat alleen actief kan worden gedoogd met inachtneming van een aantal waarborgen.

- Het gedogen moet zoveel mogelijk in omvang en tijdsduur worden beperkt.
- Indien mogelijk dienen aan het gedogen voorwaarden te worden verbonden ten behoeve van het door de wettelijke norm te beschermen belang.
- Het gedogen moet altijd expliciet en schriftelijk worden besloten.
- Het gedogen dient te worden gecontroleerd.

Niet in alle gevallen is een expliciet schriftelijk gedoogbesluit noodzakelijk. Volgens het rijksbeleid is categorisch gedogen toegestaan onder de voorwaarde dat dit gedogen is gebaseerd op schriftelijk beleid. In Heemstede geldt dit bijvoorbeeld voor overhangend groen: niet elk takje dat over de weg hangt wordt aangeschreven. Als het trottoir breed is en er is geen hinder, wordt niet gehandhaafd.

In het rijksbeleid wordt alleen uitgegaan van actief gedogen. Dit is weliswaar theoretisch verdedigbaar, maar praktisch niet altijd haalbaar. Gelet op de beschikbare middelen dienen altijd prioriteiten te worden gesteld. Moet schriftelijk worden gedoogd als de overtreding zo gering is dat deze niemand hindert? Of indien een tijdelijke situatie nog maar drie maanden duurt? Of indien het overheidsoptreden zoveel kost dat het, gelet op het resultaat dat daarmee wordt bereikt, geen verantwoorde besteding van algemene middelen is?

Dit zijn bij uitstek vragen die door het gemeentebestuur moeten worden beantwoord. Uiteindelijk zal het gemeentebestuur in de uitoefening van zijn handhavingsbevoegdheid prioriteiten moeten stellen en daarvoor richtlijnen moeten geven aan het ambtelijk apparaat. Door het geven van bestuurlijke richtlijnen worden zowel het bestuurlijk primaat als de rechtszekerheid gewaarborgd.

3.3 Communicatie en preventie

Regels moeten voor alle burgers en bedrijven bekend zijn. Niet alleen uit het oogpunt van preventie, maar ook om burgers en bedrijven in de gelegenheid te stellen om zich goed te kunnen informeren. De gemeente Heemstede maakt bij het communiceren over nieuwe (gemeentelijke) regels gebruik van de gemeentelijke pagina in de "Heemsteder" en van de gemeentelijke website. De gemeente gebruikt deze media ook als er nieuwe landelijke wetgeving wordt ingevoerd waarvoor zij bevoegd gezag is.

De gemeente heeft het voornemen om het gebruik van het instrument communicatie (social media) verder te ontwikkelen. De communicatie zal niet alleen betrekking hebben op nieuwe wet- en regelgeving of beleid, maar ook op uit te voeren handhavingacties en de resultaten

van deze acties. Door actiever te communiceren over de regels, de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven, de uit te voeren controles en de mogelijke consequenties bij overtredingen, zal het naleefgedrag naar verwachting positief beïnvloed worden. Een belangrijke rol in het voorlichten van burgers en bedrijven over de regelgeving is ook weggelegd voor de frontoffice. De ervaring leert dat door het geven van goede informatie in veel gevallen handhaving kan worden voorkomen

3.4 Samenwerken

Cruciaal voor een succesvolle handhaving is dat bij het handhaven zoveel mogelijk wordt samengewerkt. Hierbij gaat het zowel om de samenwerking tussen het gemeentebestuur en andere instanties zoals het Openbaar Ministerie als om de samenwerking tussen de gemeentelijke handhavingpartners. Deze samenwerking wordt ook 'integraal handhaven' genoemd.

Het gemeentebestuur en het OM kunnen elkaar aanvullen bij het handhaven van regels en normen. De Goa's kunnen proces-verbaal opmaken voor een aantal overtredingen van verkeersregels en voor overtredingen van de APV, wat de mogelijkheid biedt voor een gecombineerde aanpak via het strafrecht en bestuursrecht. Zij vervullen een oog- en oorfunctie voor de politie en het OM en vormen voor het gemeentebestuur een schakel naar de mogelijkheid voor strafrechtelijke handhaving.

Het is zinvol om in overleg met het OM nadere afspraken te maken over de handhaving. Het OM stelt zogenaamde kernbepalingen vast. Dat zijn zaken die door het OM als prioriteit worden gezien in de strafrechtelijke handhaving. Voor die zaken die niet als kernbepaling zijn aangemerkt ligt het primaat bij de bestuursrechtelijke handhaving door het gemeentebestuur. Op het gebied van de milieuhandhaving zijn hierover al concrete afspraken gemaakt. Doordat van tevoren is afgesproken welke overtredingen strafrechtelijk worden aangepakt, verandert de wijze van handhaving. Er is direct duidelijk welke weg wordt gevolgd en er kan adequater en sneller worden opgetreden.

Ook andere vormen van samenwerking zijn mogelijk. Bijvoorbeeld het uitvoeren van handhavingssacties bij scholen. Daar werken de Goa's samen met de politie om het verkeersgedrag van de ouders bij de scholen te verbeteren en zo de veiligheid te bevorderen.

3.5 Kwaliteitseisen handhaving

De kwaliteitseisen zijn vastgelegd in de Bor en de Mor en bestaan uit:

Handhavingsbeleid (art. 7.2 Bor en art. 10.3 Mor)

- gebaseerd op analyse van problemen
- geeft inzicht in de prioriteitstelling
- gemotiveerd doelen vastleggen en welke activiteiten daarvoor uitgevoerd worden
- regelmatig monitoren en zo nodig bijstellen
- inzicht in de toezichts- en sanctiestrategie, rapportage en wijze waarop het zichzelf corrigeert
- inzicht in de afspraken met de andere partijen, waaronder Politie en Openbaar Ministerie
- bekendmaken aan gemeenteraad en Provinciale Staten

De probleemanalyse in het handhavingsbeleid geeft in ieder geval inzicht in:

- de gevolgen voor de fysieke leefomgeving van de overtredingen;
- de kansen dat overtredingen zullen plaatsvinden;
- de wijze waarop naleving van de voorschriften wordt bevorderd;
- de voorlichting aan personen die een inrichting drijven.

In de beschrijving van de wijze waarop toezicht op de naleving van wetten worden uitgeoefend, behoort in ieder geval:

- de wijze waarop de controle ter plaatse wordt voorbereid en uitgeoefend;
- de frequentie waarmee routinematige controlebezoeken worden afgelegd;
- de wijze waarop zakelijke gegevens en bescheiden worden gecontroleerd;
- de wijze waarop het toezicht wordt uitgeoefend ten aanzien van stoffen, trillingen en warmte die, of geluid dat, direct of indirect vanuit een bron in de lucht, het water of de bodem, wordt gebracht;
- de wijze waarop de controle en verificatie plaatsvinden, van de resultaten van de controles die zijn uitgevoerd door personen die een inrichting drijven.

Uitvoeringsprogramma (art. 7.3 Bor en art. 10.4 Mor)

- jaarlijks programma ter uitvoering van het handhavingsbeleid;
- afgestemd met andere handhavingspartners;
- bekendmaken aan gemeenteraad en Provinciale Staten;
- uitvoeringsprogramma wordt verder uitgewerkt in werkplannen voor de betrokken onderdelen van de organisatie.

Uitvoeringsorganisatie (art. 7.4 Bor en art. 10.5 Mor)

- organisatie staat borg voor adequate uitvoering van programma;
- vastleggen van personeelsformatie;
- functiescheiding tussen vergunningverlening en toezicht/handhaving;
- voorkomen van langdurige relatie tussen toezichthouders en controleomgeving;
- voldoende bereikbaar- en beschikbaarheid.

Middelen (art 7.5 Bor)

- voldoende borging van noodzakelijke middelen in begroting.

Monitoring (art. 7.6 Bor en art. 10.6 Mor)

- geautomatiseerd systeem;
- resultaten en voortgang van uitvoeringsprogramma en doelen bewaken;
- gegevensregistratie in kader van handhaving.

De gegevensregistratie bevat in ieder geval het aantal:

- uitgevoerde controles;
- geconstateerde overtredingen;
- opgelegde bestuurlijke sancties;
- processen-verbaal;
- over mogelijke overtredingen ontvangen klachten.

Rapportage (art. 7.7 Bor)

- periodieke rapportage over het bereiken van de gestelde doelen;
- periodieke rapportage over de uitvoering van activiteiten;
- uitvoering van de afspraken met andere partners;
- jaarlijkse evaluatie en verslaglegging aan gemeenteraad.

3.6 Integraal handhaven

In Heemstede is ervoor gekozen om de uitvoering van de handhaving neer te leggen bij de afzonderlijke gemeentelijke afdelingen, omdat daar de benodigde specifieke kennis aanwezig is. Deze afdelingen worden hierbij soms door externe bureaus ondersteund. De handhaving wordt aldus verspreid over de gemeentelijke afdelingen uitgeoefend wat pleit voor het maken van goede afspraken over de wijze van handhaving. Integrale handhaving kan hiervoor een instrument zijn.

Met integrale handhaving wordt bijvoorbeeld bedoeld dat bij de controle van een bedrijf, praktisch zoveel mogelijk gelijktijdig gecontroleerd wordt op relevante regelgeving die voor dat bedrijf van toepassing is en niet op slechts één onderdeel. Het gemakkelijkste is om via projecten integraal te handhaven. Dit kan objectgericht, maar ook gebiedsgericht plaatsvinden.

Integraal handhaven is een geschikt instrument, maar geen doel op zich. Altijd zal eerst bekeken moeten worden wat de prioriteiten van de verschillende beleidsvelden zijn. Indien deze prioriteiten samenvallen, kan vervolgens betrekkelijk eenvoudig uitvoering worden gegeven aan integraal handhavend optreden.

3.6.1 Vormen van integrale handhaving

De volgende vormen van integrale handhaving worden in ieder geval onderscheiden:

- Controleren voor elkaar door middel van één integrale handhaver;
Eén deskundig persoon gaat integraal voor meerdere vakdisciplines controleren.
- Controleren voor elkaar op basis van checklisten;
Eén persoon gaat op controle voor zijn eigen vakdiscipline en neemt daarnaast ook één of meer checklisten mee voor andere vakdisciplines.
- Controleren met elkaar door middel van één handhavingsteam;
Een team bestaande uit personen vanuit verschillende vakdisciplines gaat gezamenlijk controleren.
- Signaleren voor elkaar op basis van oog- en oorfunctie.
Eén persoon gaat op controle voor zijn eigen vakdiscipline en constateert daarbij een overtreding uit een ander beleidsveld. De constatering wordt gesignaleerd bij de collega van de betreffende vakdiscipline, die vervolgens tot handhaving overgaat.

Controleren voor elkaar door middel van één integrale handhaver

Dit is de meest vergaande vorm van integrale handhaving: één toezichthouder is verantwoordelijk voor meerdere vakdisciplines. Een voordeel is dat de burger of ondernemer slechts met één toezichthouder van doen heeft. Deze integratievorm levert efficiencyvoordeel op (bijvoorbeeld: minder reistijd en minder administratieve handelingen). De haalbaarheid van een integrale handhaver in de meest zuivere vorm is echter twijfelachtig, omdat een aantal vakgebieden, vooral milieu en bouw- en woningtoezicht, zich kenmerken door een hoge mate van specialisatie. Specialist zijn op beide terreinen lijkt nauwelijks mogelijk.

Om die reden zal het controleren voor elkaar door middel van één integrale handhaver in de gemeente Heemstede niet worden ingevoerd.

Controleren voor elkaar op basis van checklisten

Een minder vergaande vorm van integratie met betrekking tot de functie-inhoud is dat toezichthouders elkaars ogen lenen. Een brandpreventiemedewerker van de Veiligheidsregio Kennemerland (brandweer) die de naleving van de gebruiksvergunning controleert, kan relatief eenvoudig op een checklistaantekenen of het aantal gokautomaten wel in overeenstemming is met de vergunning op basis van de Wet op de Kansspelen. Een milieutoezichthouder kan bij een bezoek aan een inrichting ook aantekeningen en foto's maken van eventuele illegale bouwactiviteiten of strijdig gebruik van het bestemmingsplan. Het voor elkaar waarnemen hoeft niet beperkt te blijven tot gemeentelijk toezichthouders. Ook toezichthouders van andere handhaving-organisaties kunnen daarbij betrokken worden. Het grondgebied van de gemeente krijgt als het ware een grotere dekkinggraad doordat meer ogen benut worden. Voor elkaar controleren (op basis van checklisten) levert zodoende efficiencyvoordelen op. De efficiencywinst betekent dat de specialist meer tijd heeft om zich bezig te houden met complexe taken. Overigens kan de efficiencywinst er toe leiden dat er meer overtredingen worden geconstateerd. Dit betekent dat de juristen een groter werkaanbod krijgen.

Het controleren voor elkaar op basis van checklisten is een vorm van integrale handhaving

die in de gemeente Heemstede bij, vooral, projectmatige en deelcontroles zou kunnen worden toegepast.

Controleren met elkaar door middel van een handhavingsteam

Een gecombineerd controlebezoek kan projectmatig plaatsvinden maar ook structureel.

Voordelen van deze vorm van integrale handhaving zijn:

- verschillende bevoegdheden van handhavers kunnen elkaar aanvullen;
- twee zien meer dan één en tegenstrijdige eisen kunnen direct worden gesignaleerd;
- in korte tijd kan een totaalbeeld gevormd worden van de mate waarin de gecontroleerde locatie voldoet aan de eisen;
- sanctiëringbevoegdheden van handhavers kunnen op elkaar worden afgestemd, zodat een maximale druk op de overtreder kan worden uitgeoefend;
- door gezamenlijke controles wordt de burger of ondernemer bovendien minder vaak "lastig gevallen" door toezichthouders.

Een structureel handhavingsteam gaat een stap verder dan een projectmatig handhavingsteam. Bedenk daarbij dat controlefrequenties, die vanuit verschillende vakdisciplines zijn gesteld, kunnen verschillen, evenals het moment waarop het wenselijk is om een controle uit te oefenen. Een bouwinspecteur zal bijvoorbeeld tijdens de bouw van een inrichting een of meerdere keren een controlebezoek brengen, terwijl een milieutoezichthouder pas komt als de bouw gereed is. Een projectmatig of structureel handhavingsteam is dan ook pas geschikt wanneer de verschillende toezichthouders een gemeenschappelijk handhavingobject hebben.

Het controleren met een handhavingsteam (bouwtoezicht en brandweer) is de afgelopen jaren bij enkele projecten en in een aantal incidentele gevallen al toegepast in de gemeente Heemstede. Waar mogelijk zal deze manier van werken in de toekomst worden uitgebreid.

Signaleren voor elkaar op basis van oog- en oorfunctie

Signaleren voor elkaar is de minst vergaande vorm van integrale handhaving. Bij deze vorm van integrale handhaving ligt de nadruk op de signaleringsfunctie van de toezichthouders door middel van het "oog- en oorprincipe" (en dus niet op een inhoudelijke controle). Van de diverse vakdisciplines zijn verschillende toezichthouders actief met controles op hun eigen vakgebied. Daarbij kunnen zij ook overtredingen tegenkomen die niet op hun eigen vakgebied liggen. De toezichthouders moeten op die momenten voor elkaar een signaalfunctie vervullen. Daarmee wordt bedoeld dat als er een overtreding wordt geconstateerd die een ander vakdiscipline betreft, dat ook wordt doorgegeven. Een goede communicatie tussen de verschillende toezichthouders is hierbij van groot belang. Uitgangspunt is in ieder geval dat direct nadat een overtreding op een ander vakgebied is geconstateerd, de toezichthouders elkaar hiervan in kennis stellen, zodat hierop actie ondernomen kan worden.

Signaleren voor elkaar op basis van oog- en oorfunctie is een (minimale) vorm van integrale handhaving die in de gemeente Heemstede al een aantal jaren wordt toegepast.

Afstemming met bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhavingpartners

Bij de jaarlijks vastgestelde doelen moet ook aandacht worden geschonken aan de afstemming op het gebied van handhaving met strafrechtelijke partners, andere bestuursorganen en partners ingevolge de Wet Gemeenschappelijke regelingen, zoals de Veiligheidsregio Kennemerland (VRK) en de Milieudienst IJmond. Elke handhavingspartner heeft zijn eigen bevoegdheden en middelen.

Door controles op bepaalde gebieden integraal met andere handhavingpartners uit te voeren, wordt specifieke kennis gebundeld.

4. RISICO'S EN PRIORITEITEN.

4.1 Handhaven op basis van risico's

Bij het vaststellen van het handhavingsbeleid is een prioriteitstelling noodzakelijk. De gemeente kan namelijk niet alle wet- en regelgeving waarvoor zij verantwoordelijk is controleren. Dit betekent dat er keuzes dienen te worden gemaakt. Daarbij worden vragen gesteld als wat wordt gehandhaafd, hoe wordt gehandhaafd, wat heeft prioriteit en wat heeft minder of geen prioriteit? Met het maken van deze keuzes kan de handhavingcapaciteit beter worden ingezet. De inspanningen dienen zich in beginsel te richten op die gebieden waar de risico's het grootst zijn.

Dat de gebieden met een lagere prioriteit hierdoor automatisch minder aandacht krijgen, betekent niet dat de gemeente niet zou voldoen aan haar wettelijke taken. In de Wabo staat dat het bevoegd gezag tot taak heeft zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van de Wabo en de hieronder vallende wetgeving (o.a. Wet milieubeheer, Woningwet, Wet ruimtelijke ordening). In de betreffende wetgeving is echter niet voorgeschreven op welke wijze het bevoegd gezag de regels moet controleren en of zij alle regels moet controleren. Integendeel. De wetgever biedt in het Besluit omgevingsrecht het bevoegd gezag juist de mogelijkheid om handhavingsbeleid te formuleren en hierin prioriteiten te stellen.

4.2 Opzet risicoanalyse en prioriteitenmatrix

In hoofdstuk drie zijn de verschillende vormen van toezicht benoemd. In de prioriteitenmatrix zijn alle handhavingstaken verdeeld naar vergunnings-, object- en gebiedsgericht toezicht.

In totaal zijn er 80 verschillende handhavingstaken in de matrix opgenomen. Dit zijn zowel handhavingstaken die voortvloeien uit de Wabo, als uit de Algemene plaatselijk verordening (APV). Met deze 80 handhavingstaken is getracht alle te handhaven aspecten te benoemen. Hierbij zijn keuzes gemaakt. Er is bijvoorbeeld niet gekozen om ieder bouwtype uit het Bouwbesluit apart te benoemen, maar onderverdeling te maken naar bouwsom voor de grotere projecten en kleine verbouwingen bij woningen zoals aanbouwen, uitbouwen, dakkapellen etc.

De matrix is voornamelijk ingevuld op basis van beschikbare ervaringscijfers en kennis en ervaringen van de collega's die betrokken zijn bij toezicht en handhaving.

4.3 Uitleg risicoanalyse

Om de risico's te kunnen schatten is een risicoanalyse uitgevoerd. Hierbij is gebruik gemaakt van een risicoanalysemodel dat door het Ministerie van Justitie is ontwikkeld. Dit model definieert risico (R) als het gemiddelde van de negatieve effecten (NE) die zich bij niet naleving van de regelgeving kunnen voordoen maal de kans (K) op overtreding als niet wordt gehandhaafd.

De formule om het risico te bepalen ziet er dan als volgt uit: $R = NE \times K$

4.4 Negatieve effecten

De volgende negatieve effecten kunnen worden onderscheiden in "fysieke veiligheid", "leefbaarheid", "financieel-economisch", "natuur/milieu", "volksgezondheid" en "imago".

Fysieke veiligheid

In hoeverre leidt de overtreding tot aantasting van de fysieke veiligheid en leidt de overtreding tot veiligheidsrisico's voor de omgeving of derden? Het gaat hierbij om zaken als brandgevaar, explosiegevaar of instortingsgevaar, waarbij persoonlijk letsel mogelijk is.

Leefbaarheid (kwaliteit leefomgeving)

Leidt de overtreding tot aantasting van de leefomgeving, zoals bijvoorbeeld vervuiling en aanzicht.

Financieel-economisch

Leidt de overtreding tot financieel-economische schade voor de gemeente en hoe groot is deze schade?

Natuur

Leidt de overtreding tot aantasting van de natuur? Aspecten die hier aan de orde kunnen komen zijn bodemverontreiniging, aantasting flora en fauna.

Volksgezondheid

In hoeverre heeft de overtreding gevolgen voor de volksgezondheid? Het betreft vooral effecten voor de lange(re) termijn als gevolg van onvoldoende licht of lucht, geluid, vochtigheid en gebruik van of blootstelling aan schadelijke stoffen.

Imago

Hoe groot is het politiek-bestuurlijke afbreukrisico als gevolg van de begane overtreding?

Per mogelijke handhavingstaak is getalsmatig een inschatting gemaakt van de ernst van de negatieve effecten op een schaal van 0 tot 5. Een 5 staat voor een groot negatief effect en een 0 voor geen negatief effect.

Voor een uitgewerkte index zie **biilage 1**.

4.5 Kansfactor

De kans is bepaald door getalsmatig in te schatten wat de verwachte overtredingskans is van de na te leven regels. Bij het schatten van de overtredingskans is gekeken naar de motieven van burgers en bedrijven om regels na te leven of juist te overtreden. Zo kunnen bedrijven onbewust regels overtreden omdat zij onwetend zijn van de regels, maar ook komt het voor dat zij calculerend tot de conclusie komen dat een boete goedkoper is ten opzichte van het financieel 'voordeel' dat ze hebben door het overtreden van de regels. Ook spelen zaken als de inschatting van verwachte reputatieschade, normbesef en de gevoelde pakkans een rol. Door Justitie is een overzicht van redenen ontwikkeld (de tafel van Elf) waarom voorschriften niet worden nageleefd die voor het bepalen van de kansfactor wordt gebruikt.

De volgende aspecten spelen daarbij een rol:

- *Kennis van de regels*. Is de wet- en regelgeving bij de doelgroep voldoende bekend en duidelijk?
- *Kosten-baten*. Wat zijn de voor- en nadelen van overtreden of naleven van de regel, uitgedrukt in tijd, geld en moeite?
- *Mate van acceptatie*. Hoe redelijk vindt de doelgroep het beleid en de regelgeving?
- *Normgetrouwheid*. In hoeverre is de doelgroep bereid om zich te conformeren aan het gezag van de overheid?
- *Informele controle*. In hoeverre kan de doelgroep positieve of negatieve reacties op haar gedrag verwachten van niet-overheidsinstanties?
- *Informele meldingskans*. Hoe groot schat de doelgroep de kans, dat een overtreding die geconstateerd is door anderen dan de overheid, wordt gemeld aan overheidsinstanties?
- *Controlekans*. Hoe groot schat de doelgroep de kans, dat men door de overheid wordt gecontroleerd op het begaan van een overtreding?
- *Detectiekans*. Hoe groot schat de doelgroep de kans, dat tijdens een controle een begane overtreding wordt geconstateerd?
- *Selectiviteit*. Is er een grotere kans op controle en detectie van een overtreding door selectie van te controleren bedrijven, personen, handelingen of gebieden?
- *Sanctiekans*. Hoe groot acht de doelgroep de kans op een sanctie, als er na een controle een overtreding is geconstateerd?
- *Sanctie-ernst*. Wat is de ernst van de aan de overtreding gekoppelde sanctie en de bijkomende nadelen van de sanctieoplegging?

Ook bij het bepalen van de kans is per handhavingstaak een score van 0 tot 5 toegekend.

4.6 Uitleg prioriteitenmatrix

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 handhavingstaak is verbonden. Hierbij is een uitkomst tussen 0 en 25 mogelijk. De prioriteitenstelling is vervolgens gebaseerd op de totaalscore. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen vijf zogenaamde prioriteitenblokken. Een prioriteitenblok is een cluster van taken die via de risicoanalyse zijn gegroepeerd naar prioriteitsniveau (zeer klein, klein, gemiddeld, groot, zeer groot). De verdeling van de scores over de prioriteitenblokken is als volgt:

zeer klein	1,0-3,0
klein	3,1-6,0
gemiddeld	6,1-9,0
groot	9,1-12,0
zeer groot	>12,0

Hoewel de risicoanalyse met cijfers werkt, is het goed voor ogen te houden dat de uitkomst niet objectief maar subjectief is. Het is het gevolg van een keuze. De risicoanalyse helpt bij het rationaliseren van deze keuzen. De handhavingsorganisatie dient zich bovendien niet blind te staren op de uitkomsten. Bepaalde handhavingstaken scoren in de risicoanalyse wellicht niet hoog, terwijl zij maatschappelijk en bestuurlijk toch belangrijk zijn. Vanwege deze relevantie krijgen deze taken dan toch een belangrijke plaats in de uitvoering. Die tot uitdrukking komt in de kolom "bestuurlijke prioriteit"

Een voorbeeld: wat zijn de nadelige gevolgen van zwerfafval.

Het gedragsvoorschrift dat in de de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) is opgenomen moet ertoe leiden dat afval niet rondzwerft. Het negatieve effect van zwerfvuil op:

- de fysieke veiligheid: zeer klein (1). Mensen krijgen er doorgaans geen pijn of letsel van;
- de leefbaarheid (kwaliteit leefomgeving): klein (2);
- de financieel economische situatie: gemiddeld(3). Het kost veel geld (ook in termen van menskracht) om zwerfafval op te ruimen;
- de volksgezondheid: zeer klein (1). Slechts in extreme situaties zal zwerfafval een negatief effect op de volksgezondheid hebben.
- de natuur: gemiddeld (3). Als het afval niet wordt opgeruimd blijft het zichtbaar, verstoort het afval het natuurschoon en vervuult de bodem.
- het imago van de gemeente Heemstede: zeer groot (5). Zwerfafval op de openbare weg dat niet is/wordt opgeruimd leidt tot "verarming" van de leefomgeving waar de gemeente op wordt aangesproken.

De kans dat mensen de regels overtreden die moeten voorkomen dat er buiten een inrichting wordt gestort en zwerfafval ontstaat, is groot (4). De ervaring leert dat mensen vrij makkelijk hun afval op de openbare weg deponeren in plaats van in de daarvoor bestemde afvalbakken. Dit gedrag wordt nog eens versterkt als zwerfafval niet tijdig wordt opgeruimd.

Het gemiddelde van de negatieve effecten (ne),
vermenigvuldigd met de kans (k)
geeft de risicowaardering (R) aan, waarbij:

$$\frac{(fy+lfb+finec+vgz+na+im)}{6}$$

Het voorbeeld “zwerfvuil” ingevuld in formule: $R = ne:6 \times k$ geeft $15:6 \times 4 = 10$ (groot)

De bestuurlijk prioriteit kan uiteindelijk “zeer hoog” zijn.

Kans/Risico >	GEMIDDELD	ZEER HOOG
	LAAG	HOOG
Ernst van de overtreding >		

Tabel: bepaling bestuurlijke prioriteiten

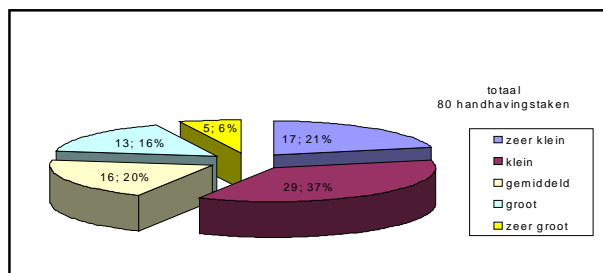
5. WAT HEEFT PRIORITEIT IN DE GEMEENTE HEEMSTEDE ?

5.1. Prioriteiten volgens de matrix

In de onderstaande cirkelgrafieken is in aantallen en percentages de prioriteit weergegeven op basis van de prioriteitenmatrix uit bijlage 1.

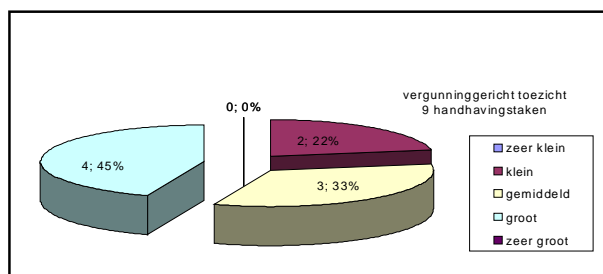
Totaal (alle 80 handhavingstaken)

Prioriteit Zeer klein : 17 (21%)
Prioriteit Klein : 29 (37%)
Prioriteit Gemiddeld : 16 (20%)
Prioriteit Groot : 13 (16%)
Prioriteit Zeer groot : 5 (6%)



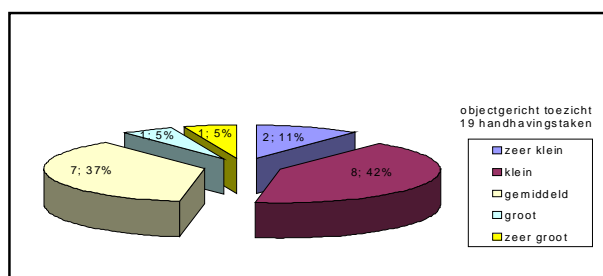
Vergunninggericht toezicht (9 handhavingstaken)

Prioriteit Zeer klein : 0
Prioriteit Klein : 2 (22%)
Prioriteit Gemiddeld : 3 (33%)
Prioriteit Groot : 4 (45%)
Prioriteit Zeer groot : 0



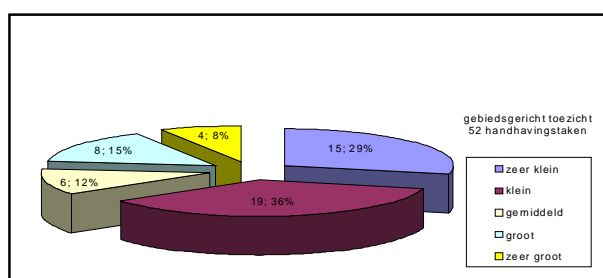
Objectgericht toezicht (19 handhavingstaken)

Prioriteit Zeer klein : 2 (11%)
Prioriteit Klein : 8 (42%)
Prioriteit Gemiddeld : 7 (37%)
Prioriteit Groot : 1 (5%)
Prioriteit Zeer groot : 1 (5%)



Gebiedsgericht toezicht (52 handhavingstaken)

Prioriteit Zeer klein : 15 (29%)
Prioriteit Klein : 19 (36%)
Prioriteit Gemiddeld : 6 (12%)
Prioriteit Groot : 8 (15%)
Prioriteit Zeer groot : 4 (8%)

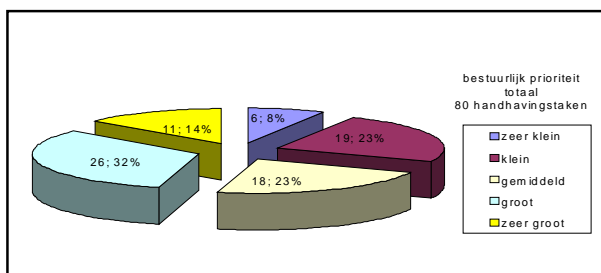


5.2. Bestuurlijk prioriteiten

In de onderstaande cirkelgrafieken is in aantallen en percentages de bestuurlijke prioriteit weergegeven.

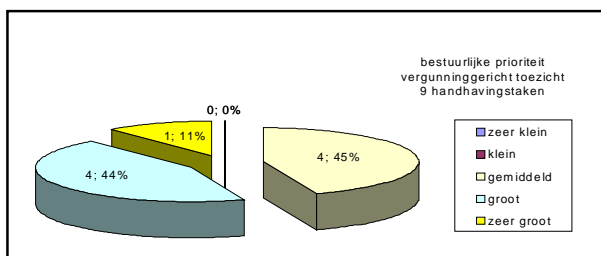
Totaal (alle 80 handhavingstaken)

Prioriteit Zeer klein : 6 (8%)
Prioriteit Klein : 19 (23%)
Prioriteit Gemiddeld : 18 (23%)
Prioriteit Groot : 26 (32%)
Prioriteit Zeer groot : 11 (14%)



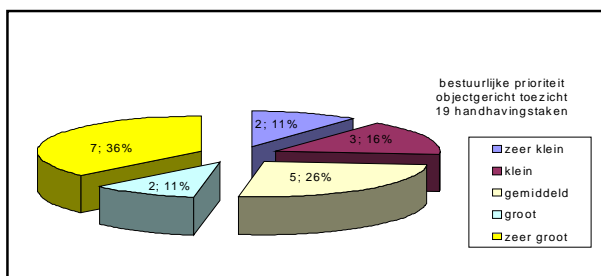
Vergunninggericht toezicht (9 handhavingstaken)

Prioriteit Zeer klein : 0
Prioriteit Klein : 0
Prioriteit Gemiddeld : 4 (45%)
Prioriteit Groot : 4 (44%)
Prioriteit Zeer groot : 1 (11%)



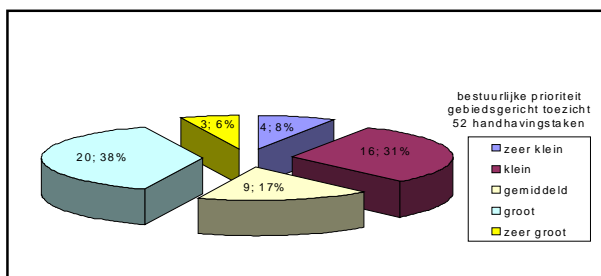
Objectgericht toezicht (19 handhavingstaken)

Prioriteit Zeer klein : 2 (11%)
Prioriteit Klein : 3 (16%)
Prioriteit Gemiddeld : 5 (26%)
Prioriteit Groot : 2 (11%)
Prioriteit Zeer groot : 7 (36%)



Gebiedsgericht toezicht (52 handhavingstaken)

Prioriteit Zeer klein : 4 (8%)
Prioriteit Klein : 16 (31%)
Prioriteit Gemiddeld : 9 (17%)
Prioriteit Groot : 20 (38%)
Prioriteit Zeer groot : 3 (6%)



6. MONITOREN EN EVALUATIE

6.1 Monitoren

Om te kunnen vaststellen of de handhavingsdoelstellingen uit het uitvoeringsprogramma worden gehaald, is het belangrijk dat de resultaten van de uitgevoerde controles worden gemonitord. Onder monitoring wordt het systematisch verzamelen, analyseren, gebruiken en communiceren van informatie over de voortgang van een project of activiteit verstaan.

Voor het proces van monitoren heeft men indicatoren nodig. Meestal is dit een getal dat een signalerende functie heeft. Wijkt een indicator af van een afgesproken norm dan is bijsturing mogelijk.

Ten aanzien van de registratie van gegevens is er ook een wettelijke verplichting. Ingevolge artikel 7.6, tweede lid, van het Bor moeten gegevens worden geregistreerd. De relatie tussen de gekozen methodiek en de handhavingsdoelstellingen impliceert dat deze doelen voldoende concreet (meetbaar) moeten zijn. Bij het vaststellen van indicatoren is het gebruikelijk om daarbij cijfermatige gegevens te hanteren die in het kader van de handhaving zijn verkregen over:

1. aantallen uitgevoerde controles,
2. geconstateerde overtredingen,
3. opgelegde bestuursrechtelijke sancties,
4. opgelegde strafrechtelijke sancties (zoals processen-verbaal en aangeboden transacties).

Naast de hierboven genoemde indicatoren zijn ook andere gegevens bruikbaar voor monitoring. Voorbeelden hiervan zijn:

1. het aantal uren per controle (tijdschrijven);
2. het aantal klachten (verdeeld naar thema);
3. procesgegevens zoals termijnen van afwikkeling handhavingcontroles;
4. Het aantal adviezen over de handhaving aan andere bestuursorganen en de daarmee gemoeide uren.
5. gegevens van andere handhavingorganisaties.

6.2 Evaluatie

Artikel 7.2, eerste lid van het Bor schrijft voor dat regelmatig moet worden bezien of het beleid aanpassing vergt, maar in ieder geval naar aanleiding van voorgeschreven jaarlijkse evaluatie van het uitvoeringsprogramma.

Om te kunnen beoordelen of de uitgevoerde handhaving effectief is en uitvoering geeft aan de gestelde doelen en prioriteiten, is evalueren noodzakelijk.

Artikel 7.7, tweede lid, van het Bor schrijft voor dat de activiteiten die in het uitvoeringsprogramma beschreven zijn vervolgens na afloop van dat jaar worden geëvalueerd. Daarbij moet niet alleen worden bezien of de voorgenomen activiteiten zijn gerealiseerd maar ook of en in hoeverre zij hebben bijgedragen aan de krachtens artikel 7.2, eerste lid, vastgelegde handhavingsdoelstellingen. Hiermee levert het belangrijke informatie op om verbeteringen door te voeren. Indien deze doelstellingen zijn bereikt, zal dit in algemene zin leiden tot een beter naleefgedrag en - indirect - tot positieve effecten op de omgevingskwaliteit. Indien deze doelstellingen niet zijn bereikt, kan dit leiden tot conclusies en aanbevelingen over aanpassingen van het handhavingsbeleid, het uitvoeringsprogramma of de uitgevoerde handhavingsactiviteiten. De verbetermaatregelen zijn de voeding om de uitvoering, programmering en het bestaande beleid aan te passen en te verbeteren. Dit maakt de beleidscyclus van de handhaving rond.

De verantwoording over de prestaties van het taakveld handhaving gebeurt via de reguliere planning en controlecyclus. De aantallen controles en procedures zijn vanuit dit uitvoeringsprogramma vertaald naar de gemeentebegroting. Rapportage kan via de Maraps plaatsvinden. Periodiek zal voor het management een tussenstand beschikbaar moeten zijn om tijdig te kunnen bijsturen en te verantwoorden als er wijzigingen in aanpak en controle plaatsvinden.

BIJLAGE 1

Risico-index

Cijfers geven de ernst weer van het nadelige gevolg: 1 is het minst ernstig, 5 het meest:

	(Fysieke) veiligheid	Leefbaarheid	Fin-econ.	Natuur/milieu	Volksgezondheid	Imago
1	pijn of letsel bij een individu	Nauwelijks toename onveiligheidsgevoelens	€ 1 tot 1.000	Enige verstoring van het aanzien	Gering gevaar voor de volksgezondheid	Nauwelijks bestuurlijk belang of aantasting imago
2	pijn of letsel bij meerdere individuen	Enige toename onveiligheidsgevoelens	€ 1.001 tot 10.000	Aanzienlijke aantasting van het aanzien	Gevaar voor de volksgezondheid	Klein bestuurlijk belang of aantasting imago
3	Zwaar letsel bij een enkeling of gering letsel bij velen	Gemiddelde toename onveiligheidsgevoelens	€ 10.001 tot 100.000	Aantasting leefomgeving van enige duur	Groot gevaar voor de volksgezondheid	Gemiddeld bestuurlijk belang of aantasting imago
4	Dood van een enkeling of ernstig letsel bij velen	Grote toename onveiligheidsgevoelens	€ 100.001 tot 1.000.000	Aantasting leefomgeving lange duur	Veel ziektegevallen en/of enkel sterfgeval	Groot bestuurlijk belang of aantasting imago
5	Meer doden	Zeer grote toename onveiligheidsgevoelens	€ > 1.000.001 tot	Vernietiging (deel van) leefomgeving	Meerdere sterfgevallen	Zeer groot bestuurlijk belang of aantasting imago

Nadien wordt aangegeven wat de kans is dat de wet- en regelgeving niet wordt nageleefd (kansfactor), wederom met cijfers:

zeer klein	1,0-3,0
klein	3,1-6,0
gemiddeld	6,1-9,0
groot	9,1-12,0
zeer groot	>12,0