

**Meerjarenprogramma
Toezicht en Handhaving
Breda 2016-2019**

Inhoudsopgave

Inleiding	3
1 Toezicht en handhaving voor een prettige en veilige stad	3
1.1 Relevante thema's	4
1.1.1 Terugdringen van ondermijningscriminaliteit	4
1.1.2 Integrale handhaving met ondersteuning van informatiebundeling	4
1.1.3 Verdere aanscherping en stroomlijning via de Fraudewet	4
1.1.4 Gebiedsgericht werken	5
1.2 Buitengewoon opsporingsambtenaar 2.0	6
1.3 Milieucontrole en afvalinzameling	6
1.4 Digitalisering en technische hulpmiddelen	6
1.5 Strategisch opleidingsbeleid	6
2 De grondslag van ons toezicht- en handhavingsbeleid	6
2.1 Werkzaamheden	6
2.2 Landelijke regelgeving	7
2.3 Plaatselijke regelgeving	7
3 Onze strategie	7
3.1 Deregulering en naleefgedrag	7
3.2 Nalevingsstrategie	8
3.3 Preventiestrategie	9
3.4 Toezichtstrategie	9
3.5 Sanctiestrategie	10
3.6 Gedoogstrategie	11
3.7 Bestuurlijke boete	12
4 Samenwerkingsverbanden en kansen	12
4.1 Convenanten en overeenkomsten	12
4.2 Samenwerking met de Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant	13
4.3 Samenwerking met de politie en het Openbaar Ministerie	14
4.4 Overige samenwerkingsvormen	14
5 Uitvoering, prioritering en rapportage	14
5.1 Uitvoering	14
5.2 Effectiviteit van de doelstellingen	15
5.3 Probleemanalyse en prioritering	15
5.4 Rapportages	17
6 Doorontwikkeling	17

Inleiding

Voor u ligt het meerjarenprogramma Toezicht en Handhaving Breda 2016-2019 (hierna: programma). Hiermee bouwen we verder op het meerjarenprogramma 2013-2015; het eerste integrale programma op het gebied van toezicht en handhaving voor de gemeente Breda. Een bepalende ontwikkeling in de afgelopen twee jaar was de samenvoeging van toezichts- en handhavingstaken binnen de gemeente. Dat was de start van een meer integrale benadering van dit taakgebied.

Dit programma geeft de Bredase kaders weer die we hanteren bij toezicht en handhaving. Deze zijn gebaseerd op de wettelijke en plaatselijke regelgeving. In deze herziene versie hebben we de inbreng die is opgehaald uit de stad, bij stakeholders en tijdens de bespreking van het concept MJP 2016-2019 in de commissie Bestuur. Daarnaast zijn de kaders mede aangescherpt door hetgeen besproken tijdens de georganiseerde werkconferenties en de verschillende momenten dat het onderwerp toezicht en handhaving besproken is in de gemeenteraad.

Het voornaamste onderwerp hierin was een goede handhaving in het buitengebied, waarbij sprake is van professionele en tijdige opvolging van handhavingverzoeken. We hebben onze keuzes, prioriteiten en doelen verwerkt in dit programma.

We willen de goede ervaringen en resultaten uit het eerste meerjarenprogramma vasthouden en uitbouwen op basis van actuele plaatselijke, regionale en landelijke ontwikkelingen. In dit programma geven we u een doorkijk naar de manier waarop toezicht en handhaving een nog betere bijdrage gaat leveren aan Breda als prettige en veilige stad. De ambitie ligt hoog. Eerst brengen we de basis op orde en zorgen we ervoor dat de zaken die getalsmatig zijn gerealiseerd verder worden gebracht tot een zichtbaar resultaat in onze straten, wijken en dorpen. We gaan actief aan de slag met het verder ontwikkelen en professionaliseren van onze toezichthouders en handhavers. Ook gaan we nog meer digitaal werken. Via participatiepilots zoeken we aansluiting bij de wijken en stellen we proactief en in samenspraak onze prioriteiten. De huidige beschikbare capaciteit is niet voldoende om onze ambitie te realiseren. We hebben daarom structureel aanvullende middelen nodig.

1 Toezicht en handhaving voor een prettige en veilige stad

Toezicht en handhaving zorgt ervoor dat Breda een prettige en veilige stad is. Ons doel is ervoor te zorgen dat iedereen de wet- en regelgeving naleeft. Handhaven is voor ons geen doel op zich. Het zorgt ervoor dat de gemeente haar achterliggende beleidsdoelen haalt, zoals het realiseren van een veilige samenleving, de beoogde ruimtelijke of milieukwaliteit, of bescherming van natuur, landschap en grondstoffen.

Handhaving is daarnaast ook een beleidsinstrument dat de gemeente inzet om bijstandsfraude te voorkomen en te bestrijden. Dat kost geld, maar het levert ook geld op. Het rendement van handhaving gaat verder dan dat; sommige baten zijn niet of nauwelijks in geld uit te drukken. Denk aan zaken als het behoud van de maatschappelijke solidariteit voor het sociale stelsel, de rechtmatige verstrekking van uitkeringen en de bevordering van de uitstroom naar werk.

Toezicht en handhaving worden effectiever wanneer we maatregelen nemen die mensen uitnodigen tot gewenst gedrag en die het mogelijk maken dat mensen zich aan de regels houden. Daarvoor werken we – in nauwe samenwerking met de beleidsmakers – vanuit de volgende drie uitgangspunten:

1. Communicatie: wat zijn de regels en waarom

Regels worden beter nageleefd als mensen de regels kennen en weten waarom die belangrijk zijn. Het is cruciaal dat de gemeente voordat er gehandhaafd wordt, duidelijk maakt wat de verwachtingen zijn als het gaat om naleving. Daarmee neemt de nalevingsbereidheid toe en vermindert de noodzaak tot toezicht en handhaving.

2. Randvoorwaarden realiseren om handhaving zo veel mogelijk te voorkomen
Regels worden makkelijker nageleefd als we randvoorwaarden formuleren en barrières wegnemen. Het is belangrijk dat de gemeente bij het opstellen van beleid nagaat of mensen de regels kunnen naleven. Dat we bijvoorbeeld goede en goed bereikbare hondenuitlaatplaatsen aanleggen om te voorkomen dat bewoners hun honden uitlaten in een gebied waar dat overlast veroorzaakt.

3. Als het voorgaande niet afdoende is: handhaven
Wanneer de regels uiteindelijk toch niet worden nageleefd, gaan we over tot handhaving. De gemeente treedt dan bestuursrechtelijk en/of strafrechtelijk op.

1.1 Relevante thema's

In de vele ontwikkelingen rondom toezicht en handhaving zien we vier thema's. Deze bepalen mede of onze inwoners zich prettig en veilig voelen. De thema's zijn:

- terugdringen van ondermijningscriminaliteit.
- integrale handhaving met ondersteuning van informatiebundeling.
- verdere aanscherping en stroomlijning via de Fraudewet en de Wet Maatregelen Wwb, zoals die nu is neergelegd in de Participatiewet.
- wijkgericht werken met maatwerk binnen de verschillende buurten, wijken en dorpen.

Naast deze thema's zien we ook andere onderwerpen die een bijdrage leveren aan het behouden en versterken van een prettige en veilige stad. Deze werken we jaarlijks uit in onze Handhaving UitvoeringsPlannen (ook wel HUP's of jaarprogramma's genoemd).

1.1.1 Terugdringen van ondermijningscriminaliteit

Onlangs heeft het college het programma Veiligheid vastgesteld. Hierin staat dat ondermijningscriminaliteit samenhangt met een verwevenheid tussen de zogenoemde boven- en onderwereld. Er vinden activiteiten plaats die mensen het gevoel geven dat de gemeente niet optreedt tegen groepen die de regels bewust overtreden en financieel gewin halen uit hun activiteiten.

In de looptijd van het programma investeren we in bewustwording bij iedereen die taken heeft op het gebied van toezicht en handhaving. Zo kunnen zij ondermijningscriminaliteit in de dagelijkse praktijk onderkennen en een signaalfunctie vervullen. In combinatie met het meer integraal werken binnen toezicht en handhaving levert dit een merkbare bijdrage aan een prettige en veilige stad.

1.1.2 Integrale handhaving met ondersteuning van informatiebundeling

We verzamelen en delen informatie binnen de keten. Hiermee voorkomen we doublures in de administratieve uitvoering en zorgen we voor een bundeling van de resultaten. Zo verlagen we de frequentie van inspecties en controles, en maken we efficiënt gebruik van de beschikbare tijd van de toezichthouders. Hierbij houden we rekening met de persoonlijke 'span of control' van onze medewerkers. We bekijken dus scherp hoeveel wet- en regelgeving een werknemer kan behappen zonder aan effectiviteit in te boeten. Deze precare balans werken we tijdens de looptijd van dit programma verder uit. We komen hierop terug in onze jaarverslagen.

In de integrale handhaving zoeken we de komende jaren nog meer de samenwerking op met andere stakeholders, binnen onze eigen organisatie en daarbuiten. Daarbij investeren we in het teruggeven van signalen aan onze collega's van Beheer, Vergunningen en Voorzieningen, en de beleidsmakers.

Door de wijziging van de wet Suwi hebben we nieuwe mogelijkheden voor gegevensuitwisseling gekregen. Centraal instrument hierbij is SyRI, wat staat voor Systeem Risico Indicatie. Dit vormt de basis voor de technische infrastructuur en de bijbehorende procedures waarmee we op een zorgvuldige manier data kunnen koppelen en analyseren. We krijgen daarmee meldingen over situaties die het onderzoeken waard zijn, zoals mogelijke fraude, onrechtmatig gebruik van wetgeving of het niet naleven daarvan. Door juist deze signalen te onderzoeken, vergroten we onze effectiviteit.

1.1.3 Verdere aanscherping en stroomlijning via de Fraudewet

Sinds 1998 is het voorkomen en bestrijden van fraude in de sociale zekerheid een van de belangrijkste doelstellingen van de opvolgende kabinetten. In de successievelijke bijstandswetten (ABW, Abw, WWB en Participatiewet) heeft handhaving een steeds sterker accent gekregen. Deze handhaving is sinds een aantal jaren een taak van de gemeenten.

Wij doen veel onderzoek bij aanvragen van bijstandsuitkeringen (zogenoemde poortonderzoeken) - en met succes: door handhavend op te treden, zijn in 2014 140 uitkeringsaanvragen afgewezen, dan wel ingetrokken. Dit is vijf procent van het totaal aantal aanvragen. Uitgaande van een gemiddelde van € 13.800 aan jaarlijkse kosten per uitkering, levert dit een post op van € 1.932.000.

We beseffen dat onze activiteiten op het gebied van preventie, handhaving en opsporing een behoorlijke impact kunnen hebben op de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen. Uiteraard is niemand op voorhand verdacht omdat hij een beroep doet op bijstand van de gemeente Breda. Als er gereede twijfels bestaan over iemands recht op bijstand, respecteren we bij ons onderzoek zijn persoonlijke levenssfeer en het huisrecht. We communiceren uiteraard op een duidelijke en begrijpelijke manier. Dit is en blijft een continu leerproces, waarbij we zeker openstaan voor verbeteringen.

Voorkomen is beter dan genezen. Wanneer we vrijwel iedere aanvraag zonder onderzoek toelaten, betekent dit langduriger onderzoek achteraf. En mochten we daarbij een onrechtmatigheid vaststellen en onterecht verleende bijstand willen terugvorderen, dan blijkt dit in de praktijk moeilijk te realiseren.

1.1.4 Gebiedsgericht werken

De grote verscheidenheid aan buurten met een eigen cultuur maakt Breda tot een aantrekkelijke stad. Het stedelijke, dynamische en soms hectische leven in een wijk als de Belcrum vraagt om een andere benadering dan een gemoedelijke, ruimtelijk opgezette kern als Effen. Het buitengebied van Breda neemt hier een bijzondere positie in. Onderwerpen als fout parkeren, geluidsoverlast en illegale bouwactiviteiten worden anders ervaren in de diverse buurten. De afgelopen jaren hebben we op basis van kengetallen, handhavingsverzoeken en controles bepaald waar de behoefte lag op het gebied van toezicht en handhaving. Daarin hebben we globaal rekening gehouden met gebieden als de binnenstad, het buitengebied en de overige buurten.

Op basis van het programma Veiligheid vindt hierin een verschuiving plaats. We gaan meer gebiedsgericht werken en doen een groter beroep op burgerparticipatie. Taken en verantwoordelijkheden rond buurtveiligheid verschuiven op deze manier. Met deze aanpak krijgen bewoners meer invloed op de gang van zaken in hun leefomgeving. De gemeente bepaalt zo minder, maar werkt mee, verbindt en faciliteert.

We willen de buurten binnen onze gemeente betrekken bij het bepalen van onze handhavingsprioriteiten. We richten ons op de overlast en ergernissen die zich binnen een bepaalde buurt voordoen en leveren zo veel mogelijk maatwerk. Hierbij willen we werken op het juiste schaalniveau: van gebied naar wijk naar buurt. We zoeken de input vooral via signalen uit de wijkplannen en vanuit organisaties die de belangen van de buurt behartigen, zoals wijkraden, buurtpreventieteams, wijkagenten en buurtambassadeurs. Daarnaast zoeken we op andere manieren input om in 2017 te komen tot een uniforme manier van burgerparticipatie op het gebied van toezicht en handhaving.

Op dit moment concentreert de inzet van met name de BOA's zich op het centrumgebied. De inzet in de overige buurten wordt geïnitieerd door meldingen via het gemeentelijk servicepunt of de vraag van de stadsmarinier of de wijkagent. Deze manier is erg ad hoc, weinig gestructureerd en levert geen positieve bijdrage aan het doel om maatwerk te leveren. Om de wijken beter te kunnen bedienen, willen we aansluiting vinden bij de gebiedsindeling van de stadsmariniers en de gebiedsbeheerders van Wijkzaken. Bij deze indeling wordt Breda opgedeeld in de gebieden Noordoost, Noordwest, Zuidoost en Zuidwest, met in het midden het centrumgebied. De wijken en buurten van Breda worden dan onderverdeeld in deze vijf gebieden. Aan elk gebied wordt een vaste groep BOA's en toezichthouders verbonden, die weer in directe verbinding staan met de stadsmarinier, de gebiedsbeheerder en de wijkagent. Zo ontstaat er per groep een verantwoordelijkheid voor het gebied waarin zij werken en ontstaan er vaste korte lijnen. Zo kunnen burgers ons beter vinden en kunnen wij de burger beter bedienen. Omdat we ons richten op vijf gebieden, is de term 'wijkgericht werken' niet helemaal goed gekozen; het is eerder 'gebiedsgericht werken'.

In verschillende moties en een initiatiefvoorstel is speciale aandacht gevraagd voor toezicht en handhaving in het buitengebied. In het Toezichts- en Handhavingsprogramma 2015 is dit niet specifiek als speerpunt benoemd, maar we zijn voornemens dit in het programma 2016 te realiseren. Deels is dit terug te vinden in onderwerpen als 'bouwen zonder vergunning', 'strijdig gebruik bestemmingsplan', 'dumpen afval' en 'afhandelen van milieuklachten'. Daarnaast heeft de samenwerking met het project Samen Sterk in het Buitengebied (SSIB) een vervolg gekregen in 2016.

Hierbij maken we nadere afspraken over de invulling en frequentie van het toezicht en de terugkoppeling van de resultaten. De focus ligt hierbij op de aanpak van stroperij, wildcrossen en het dumpen van drugsafval.

1.2 Buitengewoon opsporingsambtenaar 2.0

De afdeling Toezicht en Handhaving heeft de ambitie om de BOA-functie verder te professionaliseren door een verschuiving van accenten. We hebben de eerste stappen hiervoor de laatste twee jaar al gezet. Dit vraagt van onze medewerkers andere competenties en vaardigheden. Met opleidingen, trainingen en intensieve begeleiding worden zij hierop voorbereid. Een voorbeeld van zo'n competentie is 'reflectie', waarvan de meerwaarde zelfs door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) wordt onderkend in het rapport 'Toezien op publieke belangen' (2013).

Daarnaast scherpen we de criteria voor werving en selectie aan. Hiermee komen we tot een betere instroom en worden we toekomstbestendig. Zo kan de BOA 2.0 een bijdrage leveren aan de ambitie van de gemeente op het gebied van Top-dienstverlening. Waar nodig treden we uiteraard strak handhavend op, maar dankzij de BOA 2.0 neemt de noodzaak daartoe uiteindelijk af.

1.3 Milieucontrole en afvalinzameling

Binnen de gemeente vindt vanaf het vierde kwartaal van 2015 een grote transitie plaats op het gebied van het inzamelen van afval. Afvalservice voert grote veranderingen door op basis van het Rijksprogramma VANG (Van Afval Naar Grondstof). Om duurzaam (her)gebruik te stimuleren, werkt het Rijk hierin samen met andere overheden, het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties. Het gezamenlijke doel is om meer duurzame producten op de markt te brengen en bewuster te consumeren.

Om deze veranderingen goed te laten verlopen, zetten we een traject op voor burgers en bedrijven. Hierin krijgt vooral communicatie een zeer grote rol. Het vraagt daarnaast om de inzet van toezicht en handhaving om iedereen die zich niet houdt aan de nieuwe regels daarop aan te spreken.

1.4 Digitalisering en technische hulpmiddelen

De afdeling Toezicht en Handhaving heeft de ambitie om vanaf 2018 volledig digitaal te gaan werken. Daarvoor sluiten wij aan bij een verdere digitalisering van de fraudedossiers via een document management systeem (DMS). We gaan meer werken met technische hulpmiddelen, zodat we op locatie rapportages kunnen opstellen en verzenden. Daarnaast willen we overal alle (relevante) gemeentelijke registratiesystemen kunnen raadplegen. Dit maakt ons werk effectiever en kost onze medewerkers minder reistijd.

1.5 Strategisch opleidingsbeleid

Onze mensen zijn ons kapitaal en we willen dat dat kapitaal rendoert. Daarom zorgen we voor permanente educatie: een opleidings- en trainingscyclus waarin kennis en vaardigheden worden opgefrist en gefinetuned. Zaken als agressietrainingen, geestelijke en fysieke weerbaarheid en kennis van de wetgeving en technische hulpmiddelen vormen daarbij terugkerende elementen. Hiermee leveren we een bijdrage aan het behoud van competenties en aan een verdere professionalisering.

2 De grondslag van ons toezicht- en handhavingsbeleid

2.1 Werkzaamheden

Het toezicht- en handavingsprogramma wordt uitgevoerd door diverse partijen binnen en buiten de gemeente Breda:

- De afdeling Toezicht en Handhaving voert 96 uiteenlopende taken uit in het kader van verschillende wetten en verordeningen: de Wabo, de Algemene plaatselijke verordening (APV), de Wegenverkeerswet, de Participatiewet, de Drank- en Horecawet, de Opiumwet, de Woningwet, de Wet milieubeheer, de Monumentenwet, de Winkeltijdenwet, de Parkeerverordening en de Participatiewet (fraudebestrijding).
- De afdeling Administratie en Basis Registraties (ABR) verwerkt de resultaten van de elektronische gegevensuitwisseling van klantgegevens met instanties als het UWV, de RDW, de Belastingdienst, de Kamer van Koophandel (KvK) en werkgevers. Ook leggen de medewerkers van ABR administratieve boetes op aan bijstandsontvangers die hun inlichtingenplicht hebben geschonden.

- Het Regionaal Bureau Leerplicht West-Brabant voert het toezicht en de handhaving uit van de Leerplichtwet.
- De Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant (OMWB) voert zes taken uit op het gebied van de Wet milieubeheer.
- Het Parkeerbedrijf Breda voert de fietshandhaving uit op basis van de APV.
- De Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD) West-Brabant voert het toezicht op basis van de Wet Kinderopvang uit. De afdeling Toezicht en Handhaving neemt hierbij de handhaving voor haar rekening.

2.2 Landelijke regelgeving

De meeste taken die wij verrichten, zijn gebaseerd op landelijke regelgeving. Niet alle landelijke regelgeving sluit aan bij de visie van de gemeente Breda. Daar waar mogelijk en gewenst nemen wij actief deel aan initiatieven van de Rijksoverheid om landelijke regelgeving aan te passen of te dereguleren.

Op het gebied van landelijke regelgeving is de wijziging van een scala aan wetten naar de Omgevingswet een ontwikkeling die grote gevolgen zal hebben voor de fysieke leefomgeving. Dit zal gevolgen hebben voor onder andere de wijze van optreden, de benodigde capaciteit en de kennis en kunde binnen het vakgebied toezicht en handhaving. Wij volgen deze ontwikkelingen op de voet en trachten daar waar mogelijk te anticiperen op de komende gevolgen.

2.3 Plaatselijke regelgeving

De gemeente kent diverse plaatselijke verordeningen, waarvan de APV de bekendste is. Deze worden over het algemeen via het bestuursrecht gehandhaafd, maar in de meeste verordeningen is ook bepaald dat deze (deels) strafrechtelijk mogen worden gehandhaafd. De gemeente heeft daarnaast ook beleidsnota's waarin wordt aangegeven dat hierop toezicht en handhaving wordt ingezet. Hiervoor geldt hetzelfde als bij verordeningen, mits hiervoor een wettelijke basis te vinden is in plaatselijke of landelijke wet- en regelgeving.

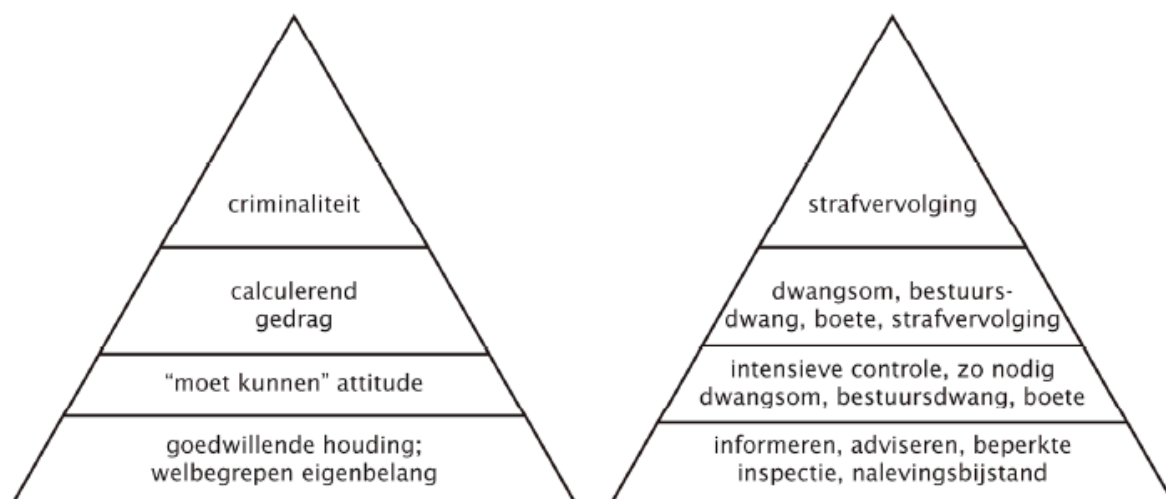
In het verleden heeft het gemeentebestuur bepaald wanneer we strafrechtelijk moeten handhaven en wanneer bestuursrechtelijk. Deze keuzes worden door dit programma niet gewijzigd. In vrijwel alle gevallen worden de gemeentelijke verordeningen bestuursrechtelijk gehandhaafd. Belangrijkste uitzonderingen hierop zijn parkeercontrole en toezicht en handhaving op hondenbezitters, sociale zekerheidsfraude en verkeerd aangeboden afval. Deze gevallen worden ook (deels) strafrechtelijk door de gemeente gehandhaafd. Het college kan deze werkwijze aanpassen, al dan niet op aangeven van de gemeenteraad.

3 Onze strategie

3.1 Deregulering en naleefgedrag

Landelijk én lokaal kijken we naar mogelijkheden voor deregulering. De gemeente heeft echter niet de vrijheid om landelijke regels te schrappen. Wanneer we echter de naleving van alle regels moeten bewaken, hebben we vele tientallen toezichthouders en handhavers extra nodig. Dat is ook niet wenselijk. Bovendien hebben we zo geen ruimte voor flexibiliteit, innovatie en experimenten met toezicht.

Een meer natuurlijk naleefgedrag vraagt om minder formele regels en een afname van het eerstelijns toezicht. Deze transitie vraagt om loslaten waar mogelijk, het toelichten van de noodzaak van de resterende regels en het consequent handhaven bij de bewuste overtreeders. We bereiken dit door de toepassing van de handhavings- of reguleringsspiramide uit de Meerjarennota 2013-2015.



We passen deze piramide toe om te komen tot de meest efficiënte en effectieve inzet van onze middelen. Tijdens de looptijd van dit meerjarenprogramma willen wij onze inzet in balans brengen met de beschikbare middelen. We zetten hierbij in op een heldere prioritering en een verlaging van de uitvoeringskosten. Hierdoor neemt de toezichtlast af bij de doelgroepen waarvoor dat mogelijk is. Daarnaast informeren we hen over het nut en de noodzaak van de kaders en de ingezette middelen. Hierdoor neemt de bereidheid tot het naleven van de regels toe en ontstaat er draagvlak voor de maatregelen.

Onderdeel van de piramide is ook het verkrijgen van inzicht in het effect van de ingezette middelen. Oftewel: halen we het doel dat we beogen met de inzet van de middelen? Eind 2015 starten we daarom een onderzoek om het effect te meten van de ingezette middelen op het naleefgedrag.

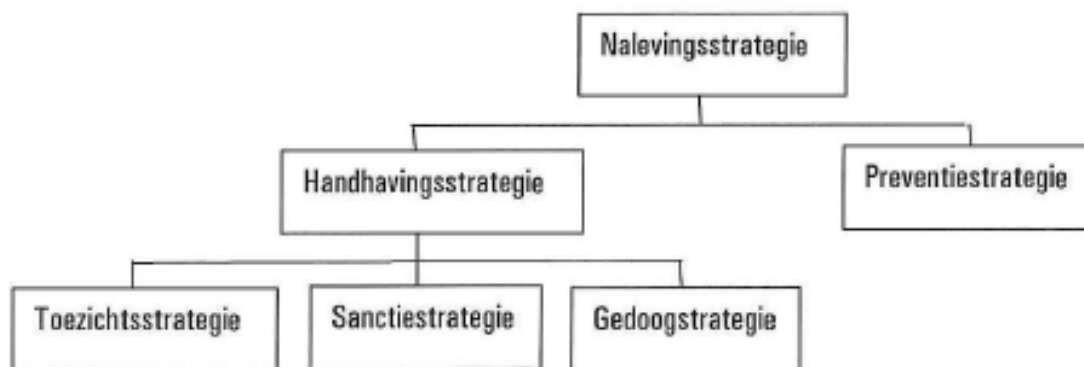
Om te bezien welk instrument het meest effectief is, moeten we dicht bij de betreffende doelgroep staan. We gaan daarom in 2016 het gesprek aan met bedrijven, wijk- en dorpsraden en partners. Zo komen we tot een drietal pilots, waarin we experimenteren met een andere manier van het inzetten van de instrumenten in de piramide. We onderzoeken vooral hoe het 'loslaten' van een doelgroep mogelijk is in combinatie met voorlichting en gedeelde verantwoordelijkheid. De ontwikkeling vindt primair plaats binnen de afdeling Toezicht en Handhaving. Na dit leerjaar bekijken we hoe we deze werkwijze kunnen uitbreiden naar de overige toezichthouders.

3.2 Nalevingsstrategie

In de nalevingsstrategie geeft de gemeente aan met welke instrumenten zij de naleving van wet- en regelgeving wil handhaven. Deze strategie richt zich op het stimuleren van de naleving en op het verminderen van de risico's die kunnen voortkomen uit het niet naleven van de norm. Normconform gedrag kunnen we bereiken door inspectie en toezicht. Bij voorkeur zetten we hier geen directe handhaving voor in, maar bijvoorbeeld het geven van voorlichting en advies.

Constateren we afwijkingen van de gestelde norm, dan gaan we over tot (het dreigen met) het opleggen van bestuursrechtelijke sancties, indien nodig aangevuld met een strafrechtelijke actie. In een zeer beperkt aantal gevallen kunnen we de betreffende situatie voor een bepaalde termijn gedogen of een opschortingsbesluit nemen.

De nalevingsstrategie omvat de preventiestrategie en de handhavingstrategie, die op zijn beurt bestaat uit een toezichtstrategie, een sanctiestrategie en een gedoogstrategie. Hieronder is dit schematisch weergegeven.



3.3 Preventiestrategie

De preventiestrategie richt zich op het vergroten van de bewustwording bij burgers en bedrijven. We willen hiermee de betrokkenheid en het draagvlak voor het spontaan naleven van wet- en regelgeving vergroten. Daardoor hoeft er minder toezicht en repressieve handhaving plaats te vinden, omdat er minder overtredingen worden gepleegd. Burgers en bedrijven zijn zelf primair verantwoordelijk voor het naleven van wet- en regelgeving. De gemeente kan onmogelijk toezien op alle gedragingen van al haar burgers. Daarom speelt de preventiestrategie een belangrijke rol.

Binnen de preventiestrategie zien we de volgende onderwerpen:

- **Communicatie** om de bekendheid van wet- en regelgeving te vergroten. We beïnvloeden hiermee ook hoe mensen denken over de kans om betrapt te worden, de kans op een sanctie en de ernst daarvan.
- **Drempelverlaging** om burgers en bedrijven eerder overtredingen te laten melden (bijvoorbeeld door betere bereikbaarheid).
- **Toetsing** van regels, voorschriften en beleid op duidelijkheid voor iedereen en op handhaafbaarheid.

Onbekendheid met de regels is vaak de oorzaak van het niet naleven daarvan. Ook de veelheid aan regels, de complexiteit daarvan en het feit dat de regels vaak veranderen, werken niet in ons voordeel. De afgelopen jaren zagen we daarnaast een verschuiving op het gebied van de Wabo, de Wro en de milieuwetgeving, waarbij de vergunningsplicht steeds meer is vervangen door een meldingsplicht, of zelfs dat niet meer. Maar ook bij de bouw van niet-vergunningsplichtige bouwwerken of de oprichting van niet-vergunningsplichtige milieu-inrichtingen moeten mensen zich houden aan de regels uit het Bouwbesluit of het Activiteitenbesluit. De gemeente besteedt dan ook meer aandacht aan advies en voorlichting 'aan de voorkant'. Tijdens controles en inspecties geven we voorlichting over en toelichting op de geldende wet- en regelgeving. We zorgen ook voor betere en duidelijkere voorlichting op de gemeentelijke website.

3.4 Toezichtstrategie

Onder toezicht verstaan we: het controleren in hoeverre mensen de regelgeving naleven. Doel hiervan is de (spontane) naleving van de regels. Toezicht vindt plaats bij het verlenen van een vergunning of ontheffing, in het kader van projecten en bij meldingen, klachten en calamiteiten. Soms voeren we ook controles uit wanneer daar geen (directe) aanleiding voor bestaat. Onze toezichtstrategie wordt sterk bepaald door de prioriteit die een bepaald thema heeft. Die prioriteit bepaalt in welke fasen van de uitvoering we inspecteren, met welke frequentie, op welke thema's en met welke diepgang. Toezicht kan aangekondigd en onaangekondigd plaatsvinden. Het verrassingsmoment van een niet aangekondigde controle geeft ons een vollediger beeld.

We voeren het toezicht en de handhaving zo veel mogelijk integraal uit. Voor de invulling hiervan zijn verschillende vormen van toezicht denkbaar:

- signaleren voor elkaar.
- controleren voor elkaar (met een checklist of door een allround inspecteur).
- controleren met elkaar.

Welke optie het meest effectief is, hangt sterk af van de situatie van het bedrijf of de burger.

3.5 Sanctiestrategie

Het uitgangspunt van onze handhavingsstrategie zijn de 'Bestuursovereenkomst Handhaving Omgevingsrecht Provincie Noord-Brabant' en de daaraan gekoppelde gemeenschappelijke handhavingsstrategie 'Zo handhaven we in Brabant'. In deze overeenkomst is een meerjarenvisie vastgelegd en is een gemeenschappelijk kader gesteld voor de afstemming en uniformering van de manier waarop sancties worden opgelegd.

In 2011 heeft het college via het Toezichtsprogramma 2011 de Brabantse handhavingsstrategie als sanctiestrategie overgenomen en vastgesteld. Wel maakte het college een voorbehoud voor de strafrechtelijke handhaving. Breda heeft weliswaar meerdere BOA's in de domeinen 1 (grofweg: openbare ruimte) en 5 (socialezekerheidswetten) in dienst, maar de gemeente heeft geen BOA's in domein 2 (waartoe de meeste Wabo-activiteiten behoren).

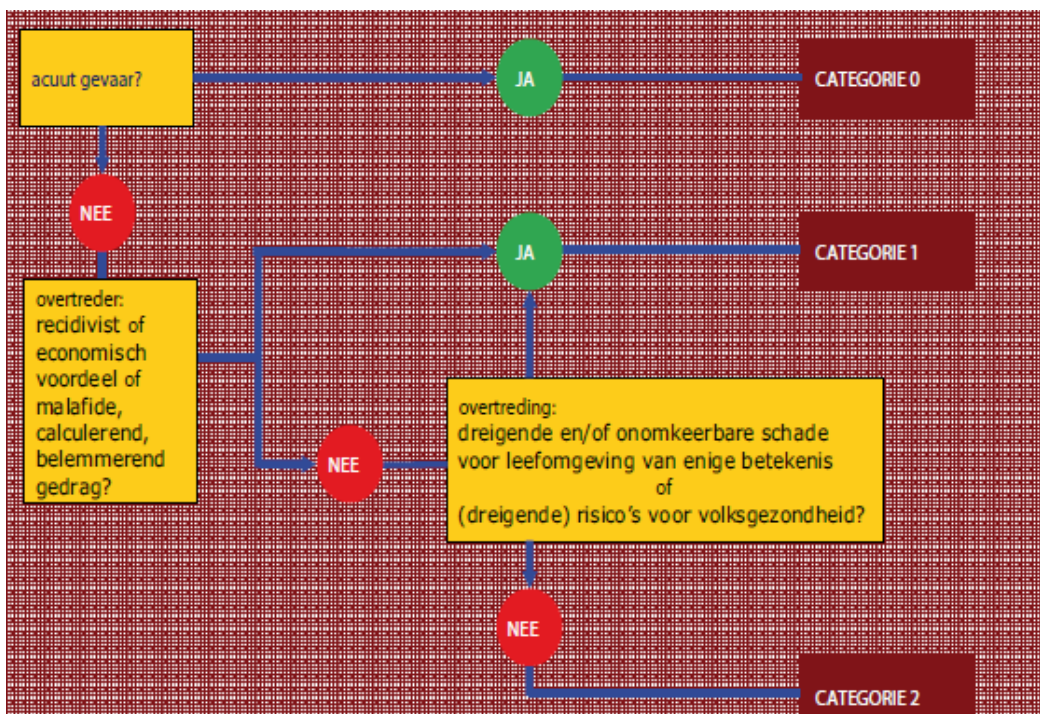
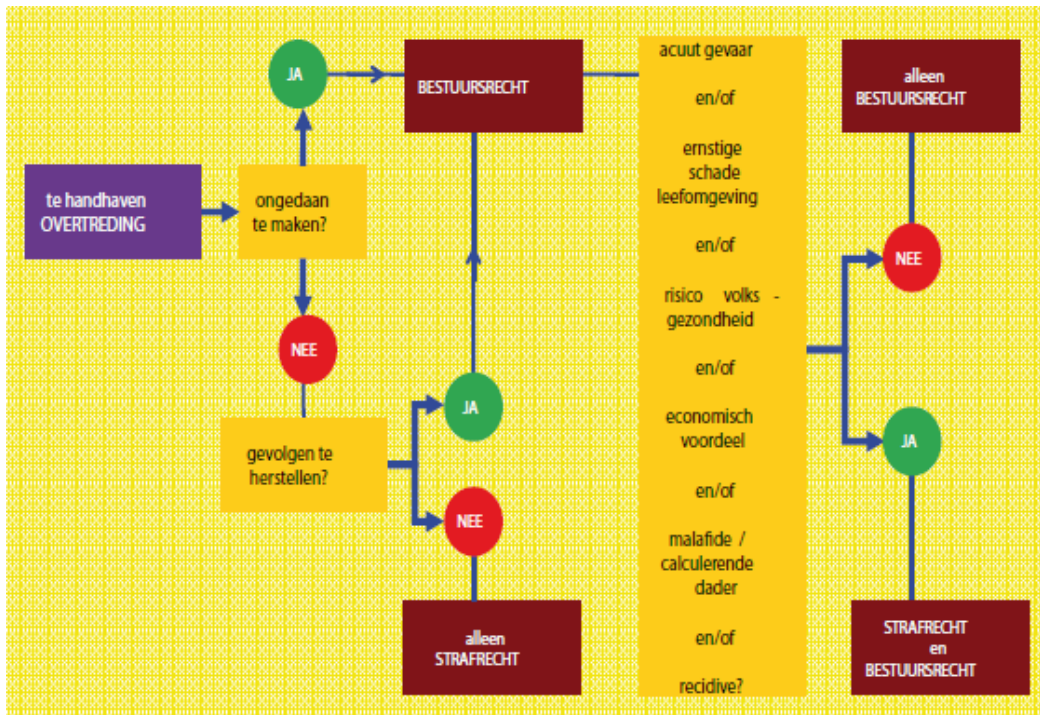
Dit betekent dat Breda nu de hele Brabantse handhavingsstrategie kan onderschrijven en ook het strafrechtelijke gedeelte van toepassing kan verklaren op Wabo-activiteiten. Hierdoor kunnen we vaker bekijken of een sanctie op grond van de Wet economische delicten (WED) bij bepaalde overtredingen misschien effectiever is dan bestuursrechtelijke handhaving.

De strategie kent de volgende afwegingsmomenten:

- Is bestuursrechtelijke handhaving aan de orde?
- Hoe moet de overtreding worden gehandhaafd?
 - alleen bestuursrechtelijk.
 - alleen strafrechtelijk.
 - bestuursrechtelijk én strafrechtelijk.
- In welke categorie valt de overtreding bestuursrechtelijk?
 - Categorie 0:
Het gaat om urgente, ernstige zaken die direct moeten worden beëindigd. Er is sprake van acuut gevaar voor natuur en milieu en/of de volksgezondheid is in gevaar en/of de veiligheid is in het geding. Snelheid is vereist om tot beëindiging van de overtreding te komen.
 - Categorie 1:
Ernstige overtredingen zonder dat er sprake is van een acute (gevaarlijke) situatie. Een overtreding kan ook als categorie 1 worden aangemerkt als er voor de overtreder verzwarende omstandigheden aan de orde zijn. Hij is bijvoorbeeld een recidivist, heeft economisch voordeel of vertoont malafide, calculerend of belemmerend gedrag.
 - Categorie 2:
De overige overtredingen.

Het toepassen van de verschillende strategieën is afhankelijk van de aard, ernst en impact van een overtreding. Op basis hiervan kiezen we voor het meest geschikte en gepaste instrument. We passen de instrumenten gefaseerd toe: als de eerste actie geen effect heeft, wordt de volgende ingezet. De gemeente streeft naar een doeltreffende handhaving, waarbij de nadruk ligt op het voorkomen van overtredingen en potentieel gevaar. Bovendien stuit het terugdraaien van ongewenste situaties (zoals het beëindigen van de illegale bewoning van een bedrijfspand) vaak op maatschappelijk verzet en kan het grote financiële consequenties met zich meebrengen voor burger en overheid.

Schematisch ziet onze strategie er als volgt uit:



3.6 Gedoogstrategie

De gemeente legt bij elke overtreding op een gepaste en evenredige manier sancties op. Toch kunnen zich incidenteel bijzondere situaties voordoen waardoor het nodig is om van deze regel af te wijken. In die gevallen kunnen we besluiten om een bepaalde situatie te gedogen (dus: niet tot handhaving over te gaan). In de Brabantse handhavingsstrategie is vastgelegd dat we niet passief mogen gedogen. We doen dit dus door een gedoogbeschikking op te stellen (actief gedogen).

De volgende uitzonderingssituaties zijn mogelijk:

- Overgangssituaties. Als we met zekerheid kunnen aannemen dat een aanvraag in de nabije toekomst kan worden gehonoreerd (er is zicht op legalisatie).
- Overmachtsituaties. Bij een noodsituatie kan een overtreding worden gedoogd, onder voorwaarde dat die noodsituatie niet is veroorzaakt door de overtreder.
- Vertrouwens- en rechtzekerheidsbeginsel. Wanneer een bevoegd persoon toezeggingen heeft gedaan over het toestaan van een overtreding.
- Onevenredigheid. In zeer uitzonderlijke gevallen kan handhaven een disproportionele werking hebben.

Als we besluiten om te gedogen, stellen we altijd een gedoogbeschikking op. Deze heeft enkel betrekking op die specifieke overtreding en geldt alleen voor een specifiek omschreven periode of een specifiek persoon en altijd onder strikte voorwaarden. Om misbruik en precedentwerking te voorkomen, controleren we streng of de voorwaarden worden nageleefd. Wanneer iemand niet aan de voorwaarden voldoet, trekken we direct de beschikking in en volgt alsnog de sanctie.

3.7 Bestuurlijke boete

Een handhavingsbeschikking is een van de zwaarste besluiten die een bestuursorgaan kan nemen. Daarom worden hier strenge eisen aan gesteld. De bedragen kunnen weliswaar hoog oplopen, maar de slagkracht op korte termijn is gering. Dit komt door het legalisatiebeginsel, de voorbereidingsprocedure en een scala aan bezwaar- en beroepsprocedures.

Een strafrechtelijke beschikking (de 'bekeuring' van de BOA) daarentegen is een middel dat direct inzetbaar is. Maar de lage bedragen (tot honderd euro) motiveren mensen soms onvoldoende om voortaan de overtreding niet meer te begaan.

Daarom hebben we de mogelijkheden verkend van de bestuurlijke boete. Deze kan bijvoorbeeld succes hebben bij overlast in de openbare ruimte. De gemeente kan zo'n boete namelijk opleggen voor een aantal overtredingen die in de APV zijn opgenomen. Uitzondering hierop zijn de feiten die zijn vastgelegd in het Besluit bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte. De mogelijkheden liggen vooral bij afval, hinderlijk gedrag en verkeer. Ook bij uitkeringsfraude (WWB, IOAW en IOAZ) en bij sommige overtredingen van de Wet basisregistratie personen kunnen we een bestuurlijke boete opleggen.

Een voordeel van deze boete is dat de overtreder niet eerst een waarschuwing hoeft te ontvangen. We kunnen vooraankondigingen en aanschrijvingen achterwege laten en direct doorpakken. De opbrengsten zijn bovendien voor de gemeente. Ook zijn we voor het gebruik niet afhankelijk van het Openbaar Ministerie. Vooral bij kleine overtredingen is het een evenrediger middel dan bijvoorbeeld een dwangsom, bestuursdwang of een strafbeschikking. Daarbij gaat het vooral om het herstellen van een onrechtmatige situatie. Wanneer de gemeente wil dat er een einde komt aan een strijdige situatie, dan moet de bestuurlijke boete worden gevolgd door een bestuursrechtelijke handhavingprocedure (bestuursdwang of een dwangsom).

4 Samenwerkingsverbanden en kansen

4.1 Convenanten en overeenkomsten

Veel van onze samenwerkingsverbanden liggen vast in convenanten of overeenkomsten. Daarin is bijvoorbeeld geregeld dat de BOA's van de deelnemende gemeenten niet gebonden zijn aan de grenzen van hun eigen gemeente. Zij mogen de overeengekomen werkzaamheden ook op het grondgebied van andere gemeenten uitvoeren.

- Een van de brede samenwerkingsverbanden waar we aan deelnemen, is het onderzoek binnen dertien gemeenten naar mogelijke socialezekerheidsfraude. We hebben hiervoor een convenant afgesloten met de gemeenten Aalburg, Etten-Leur, Geertruidenberg, Halderberge, Drimmelen, Oosterhout, Roosendaal, Rucphen, Tholen, Werkendam, Woudrichem, Moerdijk en Zundert. De bevindingen van deze onderzoeken worden vastgelegd in een rapportage; de beslissingsbevoegdheid ligt bij het college van de betreffende gemeente. Onze dienstverlening is erop gericht om deze samenwerkingsverbanden voort te zetten en uit te bouwen.

- Breda is een van de gemeenten die op 14 oktober 2013 het convenant hennepsteelt Zeeland-West-Brabant 2013 heeft ondertekend. Ook in 2016 krijgt de gezamenlijke bestrijding van de hennepsteelt in Breda een vervolg. In deze aanpak werken de politie, het Openbaar Ministerie, de gemeenten, de netbeheerders, de woningcorporaties, het UWV en de SVB samen. Breda levert een bestuurlijke bijdrage en heeft een regisserende taak op beleidsmatig niveau. De operationele regie ligt bij de politie. De bestuurlijke bijdrage bestaat vooral uit het inzetten van de bestuurlijke sluitingsbevoegdheid van de burgemeester op basis van de Opiumwet. Over de manier waarop de burgemeester deze bevoegdheid inzet, zijn afspraken gemaakt tussen de vijf grootste Brabantse steden.
- De gemeente Breda werkt ook samen op het gebied van de Drank- en Horecawet door deelname aan de regionale drank- en horecapool. Op 16 december 2013 hebben alle elf gemeenten uit het politiedistrict De Baronie een overeenkomst ondertekend, de 'Samenwerkingsovereenkomst Toezichthouders Horecapool De Baronie'. Ook de gemeente Gilze-Rijen heeft zich begin 2014 aangesloten bij deze pool. Het doel van de overeenkomst is samenwerking bij controles op de Drank- en Horecawet, vooral op het verstrekken van alcohol aan minderjarigen. Daarnaast delen we ook onze kennis en ervaring.

Om te voorkomen dat er alcohol wordt verkocht aan minderjarigen, zijn in de toezichts- en handhavingsprogramma's van 2014 en 2015 verschillende acties opgenomen. In 2014 hebben we de situatie in de Bredase binnenstad grotendeels in kaart gebracht. Daarbij maakten we slim gebruik van de kennis en kunde van de NVWA, het instituut dat hier tot 2014 verantwoordelijk voor was. We hebben een goed beeld gekregen van de hotspots; ondernemingen die de regels regelmatig overtreden. In 2016 maken we de nulsituatie sluitend, waarna we uiteindelijk gericht toezicht kunnen houden.

Daarbij hebben we afgesproken om terughoudend op te treden en controles met jongeren te vermijden. Omdat is gebleken dat de inzet van jongeren een bijdrage levert aan de effectiviteit van de controle, kiezen we voor de inzet van jongeren van 18 jaar en ouder, die dus legaal alcohol mogen bestellen.

4.2 Samenwerking met de Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant

Sinds 1 januari 2013 zorgt de Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant (OMWB) voor de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving op het gebied van de (meeste) milieutaken van de 27 gemeenten in Midden- en West-Brabant en van de provincie Noord-Brabant. De OMWB voert deze taken ook uit namens de gemeente Breda. De bestuurlijke verantwoordelijkheid blijft liggen bij het Bredase gemeentebestuur. De mogelijkheid om een eigen beleid te voeren op deze taken, is vastgelegd in afspraken en regelingen.

De bestuurlijk-juridische verankering van de OMWB ligt in een gemeenschappelijke regeling tussen de colleges van de deelnemende gemeenten en het college van Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant. Daarnaast heeft iedere deelnemer een dienstverleningsovereenkomst (inclusief werkplan) afgesloten met de OMWB.

In de gemeenschappelijke regeling zijn vooral bepalingen opgenomen over de organisatorische inrichting van de OMWB en de beoogde werkwijze. Ook is vastgelegd dat alle deelnemers minimaal het landelijk basistakenpakket inbrengen. Daarnaast is afgesproken dat de OMWB op verzoek van een deelnemer ook adviserende, ondersteunende en uitvoerende werkzaamheden op het gebied van de fysieke leefomgeving kan verrichten.

Het takenpakket is uitgewerkt in een dienstverleningsovereenkomst (DVO), die in opbouw voor elke deelnemer gelijk is. In de DVO worden per deelnemer de praktische en zakelijke afspraken vastgelegd over de taken die de OMWB uitvoert. Zo kunnen de deelnemers invulling blijven geven aan hun bestuurlijke verantwoordelijkheid. De DVO heeft als bijlage een werkplan dat jaarlijks wordt geëvalueerd en bijgesteld. In dit werkplan wordt per taak het aantal uren aangegeven dat de OMWB voor Breda werkt.

De komende jaren gaan we bekijken of we het basistakenpakket in zijn huidige omvang blijven beleggen bij de OMWB en in hoeverre het wenselijk en mogelijk is om nieuwe taken uit te besteden.

4.3 Samenwerking met de politie en het Openbaar Ministerie

De gemeente Breda werkt op diverse terreinen samen met de politie. In een aantal gevallen is deze samenwerking vastgelegd in schriftelijke afspraken, zoals het Convenant VAST (samenwerking in het gebied Valkenberg en rondom het station) en het vrijplaatsenconvenant. In andere gevallen is er sprake van ad hoc samenwerking. Ook neemt de gemeente veel fysieke (infrastructurele) maatregelen, vaak in samenspraak en na overleg met de politie. Beide partijen willen de samenwerking tussen de BOA's en de politie verder structureren in de wijken en buurten.

De politie en de gemeente treffen elkaar ook in het Bredaas Integraal Toezichtsteam (BIT), een structureel overlegorgaan waaraan ook de Belastingdienst deelneemt. Het BIT is het afstemmings-overleg waarin de betrokken partners inbreng leveren voor toezicht op vastgestelde speerpunten en prioriteiten. Het BIT bestaat uit kernleden en afgevaardigden die desgewenst ondersteund worden door experts vanuit de betreffende organisaties. Hieronder verstaan we ook andere partners die belang hebben bij deze samenwerking. De samenwerking in het BIT is vastgelegd in convenanten vanwege de uitwisseling van gegevens.

Ten slotte zijn er ook andere structurele samenwerkingsvormen waar de gemeente de politie treft. Voorbeelden hiervan zijn het toezicht op evenementen en het toezicht op het uitgaansleven in de binnenstad van Breda.

Het Openbaar Ministerie (OM) is vaak een partner in de hiervoor genoemde convenanten. De samenwerking tussen de gemeente en het OM vindt structureel plaats in het driehoeksoverleg. Daarnaast is er incidenteel contact tussen de ambtenaren van beide instanties over operationele zaken.

4.4 Overige samenwerkingsvormen

In de nabije toekomst gaat de gemeente Breda wellicht ook op andere terreinen samenwerken. In het coalitieakkoord is immers de wens opgenomen voor meer regionale samenwerking. We kunnen zo gebruikmaken van elkaars kennis en capaciteiten, en van elkaar leren. Breda wordt steeds meer een centrumgemeente en heeft vanuit die positie ook steeds meer een ondersteunende rol richting de regiogemeenten. Bij ontwikkelingen in de regio wordt naar verwachting dus een groter beroep gedaan op Breda dan op de andere gemeenten. Hoe de samenwerking op de langere termijn vorm krijgt, is nog onduidelijk. Wij staan in ieder geval open voor alle verzoeken tot samenwerking en benaderen die met een 'ja, tenzij'. Eén van de onderdelen die in onderzoek is, betreft de wijze waarop het beheer van landelijke terreinen uitgevoerd wordt en de rol van toezicht en handhaving daar in.

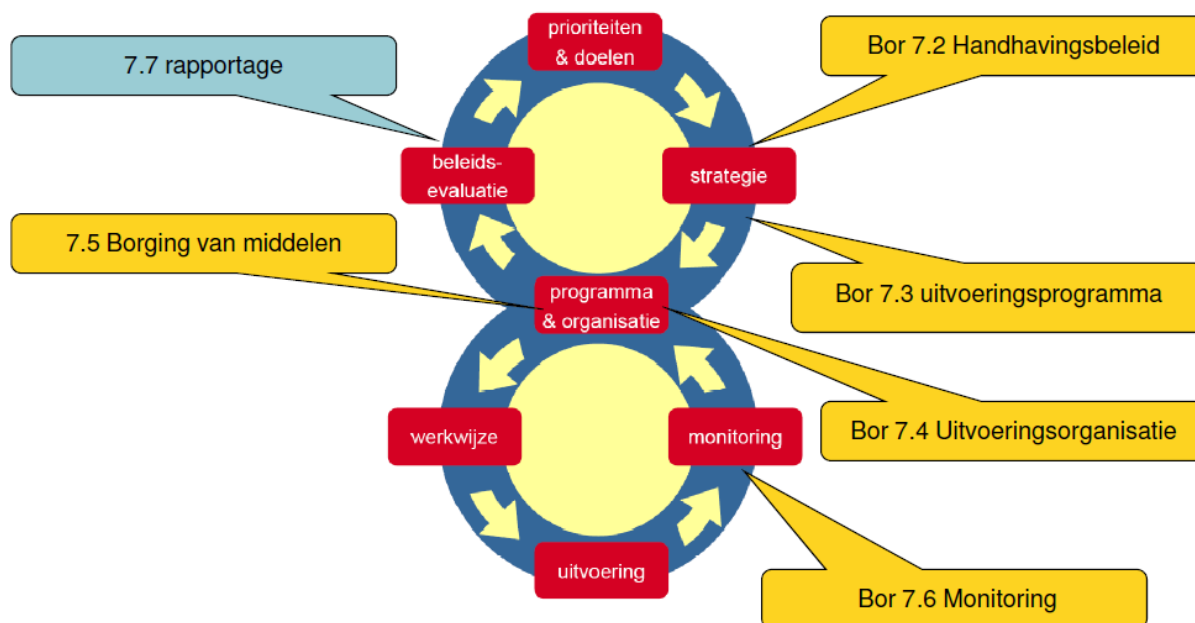
5 Uitvoering, prioritering en rapportage

5.1 Uitvoering

De gemeente Breda werkt met de volgende cyclus:

meerjarennota ► uitvoerings- of jaarprogramma ► monitoring via management- en bestuursrapportages ► evaluatie via jaarverslag

Dankzij deze cyclus verbetert de uitvoering van toezicht en handhaving in iedere fase. We noemen dit programmatisch handhaven; we werken volgens een programma dat tot stand komt binnen een algemeen kader en dat wordt bijgesteld na een evaluatie. Programmatisch handhaven is gestructureerd, integraal, democratisch, cyclisch en transparant. Het onderstaande schema ('The Big Eight') geeft weer hoe het beleid en de uitvoering rond toezicht en handhaving in elkaar grijpen.



5.2 Effectiviteit van de doelstellingen

In het jaarprogramma geven we in cijfers weer of we onze doelen ook hebben bereikt. Zo meten we onze prestaties. Toch zeggen deze cijfers weinig over de naleving. Toezicht en handhaving gaat niet over het uitdelen van een bepaald aantal boetes of dwangsommen; het gaat om het bereiken van beter naleefgedrag bij burgers en bedrijven.

Als basis voor het Bredase toezicht- en handhavingsbeleid maken we een praktische vertaling van de landelijk gehanteerde Tafel-van-11-methodiek. Deze is gebaseerd op gedragswetenschappelijk onderzoek en ondersteunt ons bij het beantwoorden van twee belangrijke vragen:

- Waarom leeft de doelgroep een regel wel of niet na?
- Wat is de perceptie die de doelgroep heeft van de handhaving?

De Tafel van 11 gaat uit van alle activiteiten die de gemeente onderneemt om de naleving van de regels te bevorderen. De elf dimensies zijn:

- Dimensies van spontane naleving:
 1. Kennis van regels (bekendheid en duidelijkheid van de regels).
 2. Kosten en baten (zowel financieel-economisch als immaterieel).
 3. Mate van acceptatie.
 4. Gezags- en/of normgetrouwheid doelgroep.
 5. Niet-overheidscontrole (sociale controle, certificering).
- Controledimensies:
 6. Meldingskans (door anderen aan de overheid).
 7. Controlekans.
 8. Detectiekans.
 9. Selectiviteit (kans dat iemand wordt gecontroleerd).
- Sanctiedimensies:
 10. Sanctiekans.
 11. Sanctie-ernst.

We rapporteren tussentijds in de jaarprogramma's en de jaarverslagen over de effectiviteit van ons beleid. Dat doen we op basis van de vertaling van de managementrapportages in combinatie met de enquêtes binnen de betreffende doelgroepen.

5.3 Probleemanalyse en prioritering

De afdeling Toezicht en Handhaving stemt zijn formatie, werkprocessen en instrumentarium doelmatig op elkaar af. We stellen prioriteiten, omdat de gemeente niet altijd en overal aanwezig kan zijn. Daarbij

kijken we kritisch waar toezicht onmisbaar is voor de veiligheid en leefbaarheid in de stad. Op andere gebieden hoeft de gemeente minder of helemaal geen toezicht te houden.

Om de juiste prioriteiten te stellen, maken we een lijst met alle activiteiten op het gebied van toezicht en handhaving. Voor ieder van deze activiteiten stellen we een probleemanalyse op. Zo analyseren we de risico's, waardoor het voor het gemeentebestuur makkelijker wordt om jaarlijks prioriteiten te stellen. Die nemen we vervolgens op in onze jaarprogramma's.

De probleemanalyse werkt volgens de formule $R = E \times K$, oftewel Risico = Effect (gevolg) van de overtreding x Kans op naleving. Bij onze analyse hanteren we de volgende acht criteria:

1. Fysieke veiligheid (het risico voor mens en dier op pijn en letsel).
2. Veiligheidsgevoel (de mate van invloed op het gevoel van veiligheid).
3. (Volks)gezondheid (het risico dat burgers op korte of lange termijn schadelijke gevolgen voor de volksgezondheid ondervinden).
4. Natuur (het risico op verlies van of schade aan flora en fauna).
5. Imago (de mate van schade aan het bestuurlijk imago).
6. Hinder en overlast (het risico op verstoring van de kwaliteit van de leefomgeving).
7. Financieel-economische schade (het risico dat het de gemeente en/of de gemeenschap geld kost).
8. Maatschappelijk/sociaal ongewenst (de mate waarin het rechtvaardigheidsgevoel van mensen wordt aangetast en of er een kans bestaat dat er vermenging optreedt tussen de boven- en onderwereld).

We toetsen iedere activiteit op de lijst aan deze criteria en stellen daarbij de vraag: 'Als we geen toezicht houden of niet handhaven op deze activiteit, hoe groot is dan het risico op [criterium]?'. We geven de activiteit daarbij een score van maximaal vijf punten, waarbij één staat voor een laag risico en vijf voor een hoog risico.

Wanneer we alle activiteiten hebben getoetst, stellen we een prioriteitenlijst op. De activiteiten met de hoogste score staan daarbij bovenaan. Een hoog risico op een van de criteria betekent overigens niet automatisch een hoge prioriteit. We kijken naar het gemiddelde van de negatieve effecten.

Met de prioriteitenlijst in handen kijken we kritisch naar de verwachte resultaten en de daarvoor benodigde personele inzet. Dat betekent niet automatisch dat we enkel handhaven op de hoogst scorende activiteiten. Beleidskeuzes worden immers niet alleen gemaakt op basis van onze probleemanalyse, maar ook op basis van aanvullende criteria, zoals:

- politieke prioriteiten (zowel landelijk als gemeentelijk).
- beleid.
- wettelijke taken versus beleidstaken (als bepaalde wettelijke taken moeten worden opgepakt, kan dat ten koste gaan van beleidstaken).
- ontwikkelingen binnen het totale taakveld toezicht en handhaving.

Hierdoor kunnen taken die niet hoog op de lijst staan toch prioriteit krijgen. Denk bijvoorbeeld aan het parkeertoezicht in de binnenstad. Ook kunnen er voor een bepaald jaar speerpunten worden aangewezen; activiteiten die in dat specifieke jaar extra aandacht krijgen.

Uiteindelijk zijn er dus drie soorten activiteiten die onze prioriteiten en personele inzet bepalen:

1. Speerpunten. Dit zijn de aandachtsgebieden voor dat bepaalde jaar.
2. Regulier toezicht en handhaving van de activiteiten op de prioriteitenlijst. Denk bijvoorbeeld aan controles die worden uitgevoerd naar aanleiding van aanvragen en controles.
3. Incidenten. Naast de speerpunten en de reguliere handhaving houden we altijd ruimte voor incidenten. Die kunnen immers altijd dwars door een programma heen gaan door bijvoorbeeld ambtelijke meldingen en handnavingsverzoeken. We houden dus steeds enige ruimte beschikbaar voor een (beperkte) variant van het piepsysteem. Een incident met een groter risico krijgt in principe voorrang boven een incident met een kleiner risico. Dit betekent overigens niet dat incidenten met een kleiner risico geen aandacht krijgen. Ze zullen alleen in de meeste gevallen niet direct worden opgepakt. We pakken ze mee tijdens een 'toezichts- en handnavingsweek' of bij andere activiteiten.

Na het bepalen van de activiteiten kijken we hoeveel capaciteit we nodig hebben voor de activiteiten op de lijst. De positie op de prioriteitenlijst is namelijk niet bepalend voor het aantal uren inzet. Om hier een beeld van te krijgen, kijken we naar de uitvoeringspraktijk van de laatste twee jaar. Daarbij houden we ook rekening met de verwachte markt-, maatschappelijke en politieke ontwikkelingen. De beschikbare handhaving capaciteit wordt daarna in deze volgorde verdeeld over de activiteiten:

- Speerpunten.
- Activiteiten uit de prioriteitenlijst die op grond van de aanvullende criteria prioriteit hebben.
- De hoogst scorende activiteiten op de prioriteitenlijst.

Daarnaast maken we in het Programma 2016 een eerste begin met de introductie van de prioriteringscategorieën. Door het indelen van onze taken in deze categorieën, maken we inzichtelijk wat in Breda de afhandelingstermijn van een taak is. De indeling vindt plaats op basis van:

- de mate waarin er direct gevaar is (bijvoorbeeld op het gebied van fysieke en sociale veiligheid).
- de omvang of de impact van de overtreding op de omgeving.
- de mate waarin zelfredzaamheid een rol kan spelen (bijvoorbeeld door buurtpreventie of het inzetten van burendrecht).

Het toepassen van de prioritering is gemandateerd aan de afdeling Toezicht en Handhaving, waarbij wij verantwoording over dit aspect afleggen in de jaarverslagen T&H. In dit geval dus het Jaarverslag 2016, dat voor 1 mei 2017 verschijnt. De exacte toepassing van de categorieën is terug te vinden in het Programma 2016.

De toepassing van de prioriteringscategorieën brengt een andere dynamiek met zich mee. De interne en externe partners en stakeholders worden hierover proactief geïnformeerd. Voor de zaken die in de categorieën 'laag' en 'zeer laag' vallen, krijgt de verzoeker een brief. Daarin geven we aan dat de afhandeling geen prioriteit heeft en naar verwachting niet voor 2018 wordt afgehandeld. In 2018 nemen we ruimte op om de zaken die op dat moment nog spelen op te pakken. Vanaf 2018 reserveren we jaarlijks een gedeelte van onze capaciteit voor de categorieën 'laag' en 'zeer laag', conform de geldende jurisprudentie.

5.4 Rapportages

Op basis van de gestelde doelen en de prioritering wordt een operationeel beleidskader vastgesteld: het jaarprogramma toezicht en handhaving. Hierin staat per taakveld wat onze doelstellingen zijn. Bij het uitvoeren van het jaarprogramma gaan we uit van de beschikbare toezicht- en handhaving capaciteit. Op basis daarvan bepalen we de meest effectieve en efficiënte werkwijze ('voorbereiden'). Het programma wordt vervolgens uitgevoerd ('uitvoeren').

Periodiek bekijken we of de gestelde prioriteiten en doelen gehaald worden, of we deze moeten bijstellen ('monitoren') en of het jaarprogramma aangepast moet worden ('planning en control'). In het jaarprogramma staan kengetallen voor een aantal reguliere en standaard handhavingstaken. Hierdoor kunnen we een link leggen tussen het bereiken van de doelstellingen en de daarvoor benodigde capaciteit. De capaciteit voor toezicht en handhaving is vastgelegd in een formatieschema en opgenomen in de begroting van de directie Dienstverlening.

Aan de hand van de evaluatie bekijken we of de gestelde prioriteiten en doelen moeten worden bijgesteld. Het jaar wordt afgesloten met de evaluatie van het programma in een jaarverslag. Hierin geven we aan wat onze resultaten waren. Het jaarprogramma en het jaarverslag worden aangeboden aan de gemeenteraad en de interbestuurlijk toezichthouder (de provincie Noord-Brabant).

6 Doorontwikkeling

De afgelopen jaren heeft de gemeente Breda haar in de jaarprogramma's genoemde prestaties op het gebied van toezicht en handhaving voldoende gerealiseerd. Daarmee voldoen we aan de wettelijke eisen. Er is echter niet gekeken naar de effecten en de doelen van toezicht en handhaving. Reden hiervoor was een vrij instrumentele benadering: toezien en handhaven omdat er wet- en regelgeving is waar mensen zich aan moeten houden.

Zoals al aangegeven in het jaarprogramma Toezicht en Handhaving Breda 2015, hebben wij een andere ambitie op het gebied van toezicht en handhaving: Breda als een prettige en veilige stad. Dat vraagt om een bijstelling van de doelen. Hierbij staat niet de controle voorop, maar het uiteindelijke effect op de leefomgeving. Hiervoor brengen we eerst de basis op orde. We zorgen ervoor dat de zaken die getalsmatig zijn gerealiseerd verder worden gebracht tot een zichtbaar resultaat in onze straten, wijken en dorpen.

Dit vraagt om een verdere professionalisering van toezichthouders en handhavers, en een verdergaande digitalisering. Ook zoeken we meer het contact op met de wijken in Breda door proactief en in samenspraak tot prioriteiten te komen via participatiepilots. Samengevat is het niet mogelijk om alle taken uit te voeren die de stad en de organisatie op dit moment van ons vragen. Daarom maken we heldere keuzes en werken we toe naar een balans in activiteiten en middelen in 2019. We doen dit samen met de stad, de organisatie en de gemeenteraad. Daarmee kan toezicht en handhaving ook in de toekomst wezenlijk bijdragen aan Breda als een prettige en veilige stad.