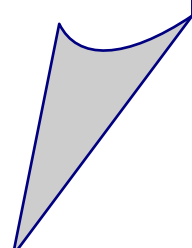


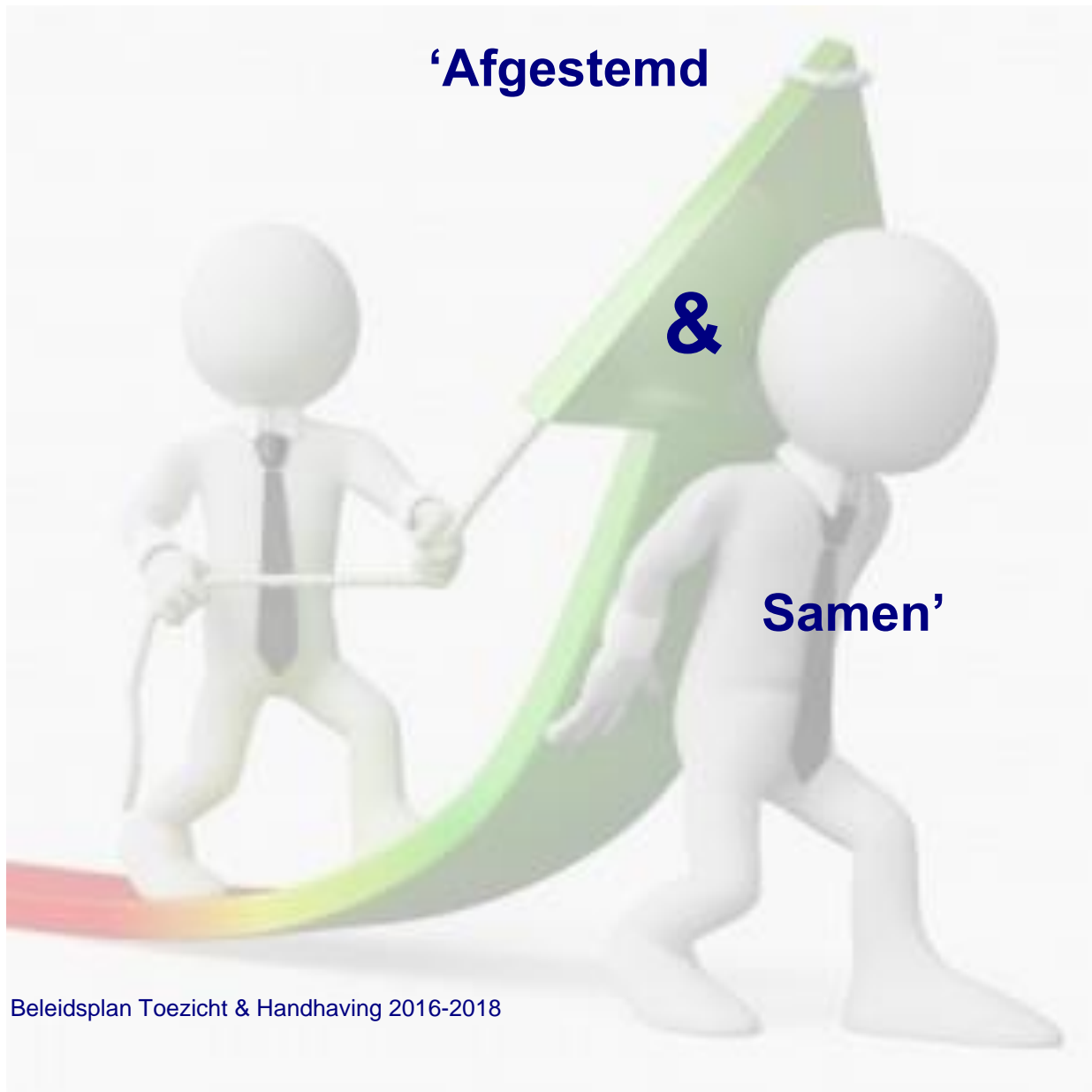
Beleidsplan Toezicht & Handhaving

2016-2018

‘Afgestemd & Samen’



Versie : 6
Datum : mei 2016
B&W Besluit : d.d. 6 juni 2016, nr. 5.1
Inwerkingtreding : Het beleidsplan treedt in werking op de dag na die van bekendmaking en vervangt het vorige beleidsplan.



Beleidsplan Toezicht & Handhaving 2016-2018

Inhoud		3
1	Inleiding en samenvatting	4
1.1	Inleiding	4
1.2	Samenvatting	4
1.3	Aanleiding	5
1.4	Reikwijdte	5
2	Opdracht	5
2.1	Streefbeeld	5
2.2	Doelstellingen	6
2.3	Taak voor de organisatie	7
2.4	Met welke capaciteit?	7
	2.4.1. <i>Beschikbare capaciteit/kritische massa</i>	7
3	Beleidsplan	8
3.1	Over de totstandkoming van het beleidsplan	8
	3.1.1 <i>Kaders</i>	8
	3.1.2 <i>Cyclisch proces</i>	8
4	Visie en uitgangspunten	10
4.1	Algemeen	10
	4.1.1 <i>Belang van handhaving</i>	10
	4.1.2 <i>Heroriëntatie op de ambtelijke organisatie</i>	10
4.2	Visie op het proces toezichthouden en handhaven	10
	4.2.1 <i>Vooraf</i>	10
	4.2.2. <i>Leantraject</i>	11
	4.2.3 <i>De vorm</i>	11
	4.2.3.1 <i>Preventie ter bevordering van naleving</i>	11
	4.2.3.2 <i>Toezicht en Handhaving</i>	15
	4.2.3.3 <i>Handhaven of gedogen</i>	15
	4.2.4 <i>Hoe en Waarom</i>	16
	4.2.4.1 <i>Toezicht als maatwerk</i>	16
4.3	Traject	17
4.4	Waar is afstemming nodig?	18
	4.4.1 <i>Producten & Dienstencatalogus (PDC)</i>	18
	4.4.2. <i>Specialisaties</i>	18
4.5	Objectfasen	21
5	Risicoanalyse en prioritering	21
5.1	Vergunningvrij bouwen en type A-inrichtingen	21
	5.1.1 <i>Vergunningvrij bouwen</i>	21
	5.1.2 <i>Type A-inrichtingen</i>	22
5.2	Risicoanalyse	22
5.3	Brandveiligheid	23
6	Regeling 24 uur bereik- en beschikbaar	25
7	Ongewone voorvallen en Ad Hoc	25
7.1	Ongewone voorvallen, klachten, meldingen, verzoeken en waarnemingen	25
8	Monitoring en evaluatie	26
8.1	Monitoring	26
8.2	Evaluatie	26
9	Communicatie	27
10	Ontwikkelingen	27
10.1	Bezuinigingen	27
10.2	Regionale uitvoeringsdienst	27
10.3	Wet Natuurbescherming	27
10.4	Omgevingswet	28
10.5	Wet private kwaliteitsborging	28
11	Hardheidsclausule	28
	BIJLAGE 1: Tafel van 11	30

1. Inleiding en samenvatting

1.1 Inleiding

De gemeente heeft als bevoegd gezag voor uiteenlopende wet- en regelgeving de zorgplicht bestuursrechtelijk te handhaven. Rechtszekerheid, transparantie en efficiëntie zijn daarin belangrijke elementen. Vanwege het feit dat gelijktijdig niet op alles kan worden toegezien en bestuursrechtelijk kan worden opgetreden is het noodzakelijk beleid te voeren en op basis daarvan prioriteiten te stellen. Dit beleidsplan bevat het toezicht- en handhavingsbeleid in relatie tot de fysieke leefomgeving. Toezicht en handhaving zijn taken die, vanwege het feit dat ze continu in ontwikkeling en beweging zijn, veel dynamiek bij zich dragen. Die dynamiek raakt de uitvoering van deze taken op nationaal, provinciaal en lokaal niveau zodanig dat het een grote invloed heeft op de betrokken organisaties. In dit plan wordt daar bij stil gestaan. Het plan is leidend voor de komende drie jaar.

De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), het Besluit omgevingsrecht (Bor) en de Ministeriele regeling omgevingsrecht (Mor) bevatten de plicht voor het college van burgemeester en wethouders om handhavingsbeleid vast te stellen. Handhavingsbeleid is te typeren als uitvoeringsbeleid. Na vaststelling van het beleidsplan wordt het plan gepubliceerd en treedt het gelijktijdig in werking. Gelijktijdig wordt het plan ter kennisname aangeboden aan de raad en wordt het toegezonden aan de provincie in relatie tot hun taken op het gebied van Interbestuurlijk toezicht (IBT).

1.2 Samenvatting

Het beleidsplan Toezicht & Handhaving 2015-2018 'Afgestemd & Samen' is gebaseerd op afstemming en op samenwerking. Zowel in- als extern. Daarnaast is ruimte ingebouwd voor zelfverantwoordelijkheid van bedrijven, instellingen en inwoners. De gemeente kan immers niet overal verantwoordelijk voor worden gehouden. Het beperken van risico's is een verantwoordelijkheid van een ieder. Wel toont het plan dat gewerkt en geprioriteerd wordt op basis van risicoanalyses. Daar waar de risico's op de leefomgeving groot zijn bij niet naleving van de regels ligt de prioriteit voor toezichtaandacht hoog. Dat wil ook zeggen dat bepaalde objecten vermindert toezichtaandacht ontvangen door uitsluitend thematische of steekproefcontroles te houden. De lage risicoscore maakt een lage prioritering dan ook verantwoord mogelijk. De controles op de brandveiligheid worden deels uitgevoerd door de Brandweer Twente. De Brandweer volgt daarin hun eigen risicobepaling. De wijze waarop is verwoord in het plan.

Het beleidsplan levert een bijdrage aan het programma 'Veilig Leefklimaat, Vergunningen, Toezicht en Handhaving' ten gunste van een veilig, leefbaar en rechtszeker Twenterand zoals opgenomen in de bijbehorende doelenboom. De doelstellingen, als ook de subdoelen en activiteiten om tot de doelstellingen te komen zijn verwoord in het plan.

Op basis van de heroriëntatie op de ambtelijke organisatie zijn en worden werkprocessen in relatie tot de toezicht- en handhavingstaken geactualiseerd en doelmatiger gemaakt. De wijze waarop is in het plan verwoord. Het benoemde leantraject ondersteunt de toekomstgerichte update van de groep Toezicht en Handhaving.

Het plan noemt daarin de zelfcontroles en het toepassen van de uitgangspunten zoals neergelegd in de Tafel van 11, als slimme vormen van preventief toezicht houden en handhaven. De controles moeten daarbij helder maken wat de reden is van de overtredingen en hoe ze kunnen worden voorkomen.

Wanneer overtredingen zijn geconstateerd wordt in beginsel handhavend opgetreden. Het plan beschrijft op welke wijze het handhavingstraject vorm krijgt, maar ook dat er gevallen denkbaar zijn waarin handhaving niet in alle redelijkheid passend is en dat er beroep kan worden gedaan op de hardheidsclausule.

De '24 uren bereik- en beschikbaarheidsregeling' zoals op lokaal niveau wordt toegepast, is beschreven en geeft, zoals de ervaring tot nu toe leert, voldoende houvast op inzet buiten kantooruren.

Hoe wordt omgegaan met ongewone voorvallen en ad hoc is beschreven in hoofdstuk 7. Helder is gemaakt dat ook meldingen, constatering en klachten wordt geprioriteerd op basis van risicobepaling. Hoofdstuk 7 bevat daartoe een tabel.

1.3 Aanleiding

De gemeente dient op grond van artikel 5.3 van de Wabo en in samenhang met artikel 7.2 van het Besluit omgevingsrecht (Bor) handavingsbeleid vast te stellen om daarmee een bepaalde uitvoeringskwaliteit te waarborgen. Het vorige plan was vastgesteld voor de periode 2011 tot en met 2014.

Ontwikkelingen gericht op het invullen van de toezicht en handhavingstaken en actualisering van processen in relatie tot de capaciteit en de doorontwikkeling van de RUD, als ook samenvoeging van teams en actualiseren van processen hebben er toe bijgedragen dat het bestaande beleidsplan niet tijdig geactualiseerd kon worden. Het uitvoeringsjaar 2015 is om die reden gedragen door de fundering van het bestaande plan. Dit beleidsplan zal de komende 3 jaar tot en met 2018 leidend zijn en sluit aan bij de periode van het bestuursakkoord.

1.4 Reikwijdte

Het beleidsplan richt zich op de gemeentelijke taken: Toezicht en Handhaving. De fysieke leefomgeving speelt daarin de hoofdrol. Voor zover de gemeente bevoegd gezag is heeft het plan betrekking op de wetten zoals die zijn genoemd in artikel 5.1 van de Wabo. Samengevat betreffen het de regels binnen het omgevingsrecht en dan met name op de specifieke thema's: ruimtelijke ordening (RO), milieu, bouwen en brandveiligheid. Daarnaast heeft het plan betrekking op de wet- en regelgeving in relatie tot de leefbaarheid, zoals de Algemene Plaatselijke Verordening (APV), de Afvalstoffenverordening en bijzondere wetten zoals de Drank- en Horecawet (DHW).

De zorgplicht om bestuursrechtelijk te handhaven is in beginsel via diverse wetten opgedragen aan het college van burgemeester en wethouders. Het college heeft daarin de rol van bevoegd gezag. Uitzonderingen daarop zijn de handhaving van de openbare orde en een belangrijk deel van de Drank- en Horecawet. Hier is de zorgplicht om te handhaven opgedragen aan de burgemeester, tevens in de rol van het bevoegd gezag.

Het beleidsplan heeft sterke relaties met andere gemeentelijke beleidsvelden, bijvoorbeeld het Alcohol- en Horecasanctiebeleid, Handhavingstrategie, Genotsmiddelenbeleid, Detailhandelstructuurvisie, Welstandsnota, en Permanente bewoning recreatiewoningen.

2. Opdracht

Het bestuursakkoord 2014-2018 'Samen Zorgen & Samen Werken' is tot stand gekomen op basis van het coalitieakkoord 2012-2014. Daarbij is een leidraad gevonden in de partijprogramma's. Gesteld is dat het beleid van voorgaande jaren wordt voortgezet onder het thema 'Samen Zorgen & Samen Werken'. Het vigerende bestuursakkoord bevat onderdelen die in het nieuwe dienstverleningsconcept 'Mensen en verbindingen' zijn opgenomen. Te noemen zijn bijvoorbeeld: denken in mogelijkheden, klantgericht, 'wij bewustzijn' en zichtbaar zijn.

2.1 Streefbeeld

Het thema is gericht op de toekomst en het samen doen. De tijd van eenzijdig bepalen is voorbij. De veranderde rol van het bestuur is er een van stimuleren, coördineren en faciliteren. Hierbij hoort ook het oude loslaten en vertrouwen kunnen hebben in het nieuwe. Openheid en tijdig communiceren zijn daarin belangrijke elementen, maar ook het actief betrekken van burgers, bedrijven en organisaties bij het opstellen en uitvoeren van beleid.

Het tijdperk van 'wij-bewustzijn' heeft daarmee zijn intrede gedaan. Het 'zorgen dat' heeft daarbij ruimte gemaakt voor 'zorgen voor' in de zin van faciliterend zijn. Digitalisering van diensten en producten zal daarin een steeds belangrijkere rol gaan spelen. Het past dat de gemeente Twenterand daarbij haar ambitie inzet om haar dienstverlening zodanig in te richten dat voortdurend uit de vraag van de burger c.q. het bedrijf wordt gewerkt. Kortom het 'omgevingsgericht werken'. Er wordt daarbij voortgeborduurd op de 4 kernwaarden:

- Betrouwbaar
- Ondernemend
- Klantgericht
- Samenwerkend

Bij de invulling van de toezicht- en handhavingstaak zijn deze kernwaarden mede de basis geweest. Hiermee heeft de gemeente Twenterand de fundering gelegd voor een structurele vorm van toezichthouden en – daar waar het niet anders kan – handhaven. Het toezicht maar ook de handhaving zijn daarin een integraal onderdeel van de dienstverlening. Dit past ook in de lijn van de nieuwe Landelijke Handhavingstrategie, dat ook een breed interveniëren tot doel heeft. Dus meer dan uitsluitend sanctioneren.

Dat betekent ook ondernemend en klantgericht meedenken en meebewegen in de vorm van aanspreken/informereren in de toezichtsfeer. Kortom bij elke bevinding maatwerk dat direct bijdraagt aan het herstel van de tekortkoming.

De nieuwe werkwijze kenmerkt zich door een preventieve houding, met duidelijk ruimte voor advisering, denken in mogelijkheden en stimulering om normconform gedrag te realiseren. Transparantie en eenduidigheid zijn daarbij de sleutelwoorden.

Toepassing van bestuursrechtelijke instrumenten zijn in gevallen dat de 'preventieve hand' niet tot het gewenste normconforme gedrag heeft geleid de corrigerende vinger. In voorkomende gevallen worden ze ten dienste van een leefbaar veilige fysieke omgeving ingezet om voortdurende strijdigheden ongedaan te maken c.q. te krijgen.

2.2 Doelstellingen

De koers toont de ambitie van de gemeente Twenterand. De toezicht- en handhavingstaak zijn daarin onmisbare elementen. Ze horen thuis in een dienstverlening die omgevingsgericht is en dragen – *ten dienste van elkaar* – bij aan normconform gedrag binnen de fysieke leefomgeving.

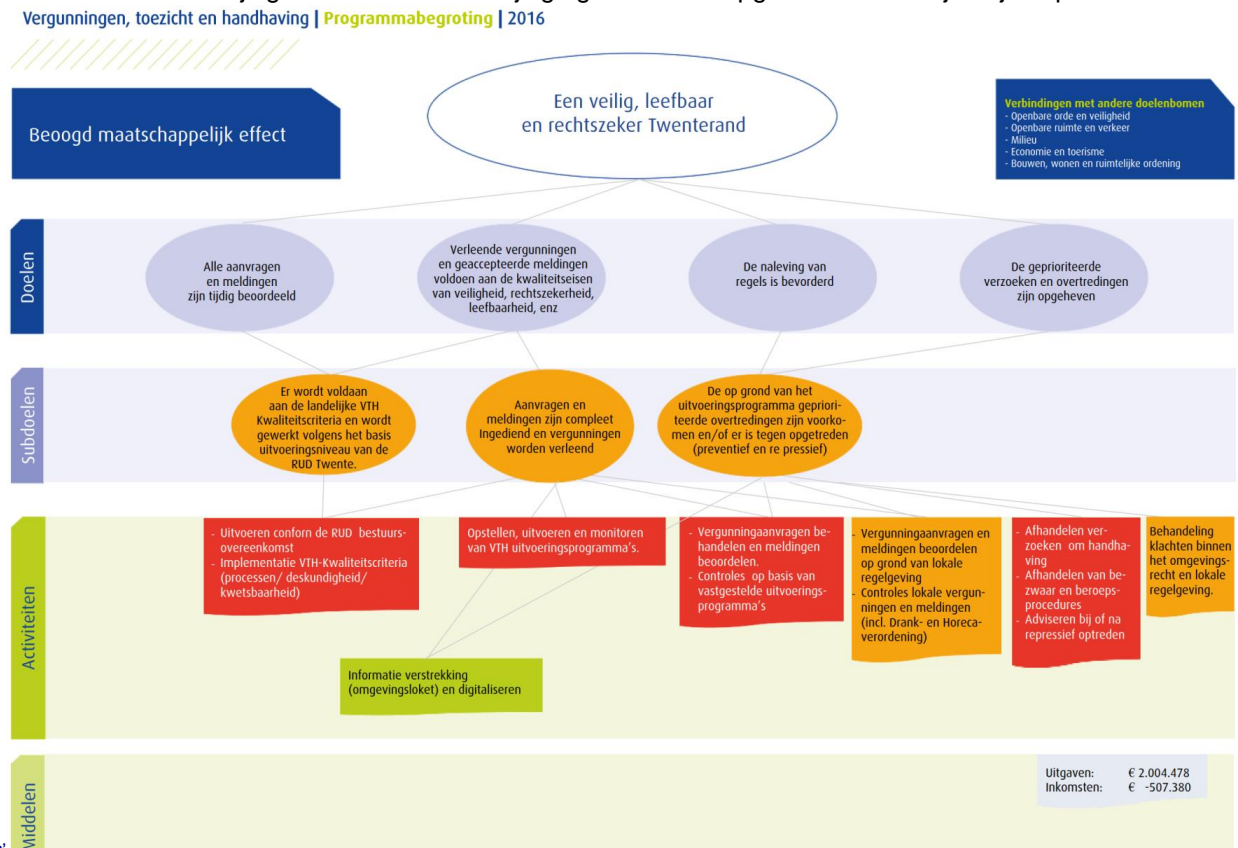
Mede met het resultaat uit de toezicht- en handhavingstaken werkt de gemeente Twenterand aan het beoogd maatschappelijk effect; 'Een veilig, leefbaar en rechts zeker Twenterand'. Daarbij zijnde volgende VTH-doelen (Lees voor VTH: Vergunningen, Toezicht en Handhaving) gesteld:

1. Alle aanvragen en meldingen zijn tijdig beoordeeld;
2. Verleende vergunningen en ontvangen meldingen voldoen aan kwaliteitseisen;
3. De naleving van regels is bevorderd;
4. De geprioriteerde verzoeken en overtredingen zijn opgeheven.

Om de doelen te realiseren zijn subdoelen gesteld zoals:

- Het voldoen aan de kwaliteitscriteria en het uitvoeringsniveau van de RUD;
- Ontvangen aanvragen en meldingen voldoen aan de eisen;
- Er wordt geprioriteerd gewerkt op basis van een Uitvoeringsprogramma (UP).

In de programmabegroting 2016 zijn de doelstellingen en de activiteiten die daarbij nodig zijn schematisch weergegeven in een doelenboom. Een kopie is hierna afgebeeld. Tijdens de planperiode zal naar verwachting het beoogd maatschappelijk effect ongewijzigd blijven de weg daar naar toe in de vorm van doelen, subdoelen en activiteiten kunnen echter wijzigen. De eventuele wijzigingen worden opgenomen in het jaarlijks op te stellen UP.



Bij het realiseren van de doelen geldt het volgende. De zwaarte van de risico's die kunnen ontstaan bij het niet naleven van de regels zijn bepalend voor de doelmatige prioritering van de beschikbare capaciteit in het UP. Bovendien wordt zoveel mogelijk volgens het principe 'meer effect, minder last' gewerkt, door gericht, afgestemd en integraal toezicht te houden en te handhaven.

2.3 Taak voor de organisatie

Hiervoor is op hoofdlijnen betekenis gegeven aan de begrippen integraal toezichthouden en handhaven. Bovendien is nader ingegaan op de visie en de uitgangspunten die deze specifieke gemeentelijke taken een nieuwe ondernemende en bij de huidige maatschappij passende vorm moet geven. Daarmee is helderheid gegeven over het toezicht- en handhavingsbeleid voor de komende jaren. De opdracht is om het geheel van beschreven beleid in de praktijk te brengen.

Daartoe wordt iedere jaar een UP toezichthouden en handhaving opgesteld, welke separaat van dit plan elk jaar ter vaststelling aan het college wordt voorgelegd. Na vaststelling wordt deze ter kennisname aan de Raad aangeboden. Op deze wijze is transparant welke keuzes er zijn gemaakt en welke gevolgen deze keuzes mogelijk kunnen krijgen. Het UP bevat een concrete vertaling van hetgeen in het beleidsplan is verwoord, uitgedrukt in activiteiten per specialisatie. De RUD speelt daarin voor wat de milieutaken betreft een belangrijke samenwerkende coördinerende rol. Welke milieutaken het hier betreft is op het moment van het opstellen van dit plan nog een landelijke discussie. Verwachting is dat een pakket wordt gevormd op basis van het Landelijk Basistakenpakket (BTP) of BTP+. Het BTP pakket bevat in grote lijnen uitsluitend hoog specialistische milieutaken en het BTP+ pakket bevat alle milieutaken.

2.4 Met welke capaciteit?

2.4.1. Beschikbare capaciteit/kritische massa

De capaciteit binnen de groep Toezicht en Handhaving is de afgelopen jaren op het niveau gebracht om de lokale en bovenlokale taken op minimaal niveau uit te kunnen voeren. Omwille van de robuustheid en het blijvend kunnen voldoen aan de kwaliteitseisen is de gemeente Twenterand tevens partnergemeente in de RUD Twente. Hierdoor kan er voor de bovenlokale taken altijd worden beschikt over voldoende specialistische capaciteit en kan worden voldaan aan de kwaliteitscriteria. Met de capaciteit kan worden voldaan de gestelde doelen bij een takenpakket zoals dat bestond op de hierna genoemde peildatum. Dit voorbehoud is gemaakt omdat in de planperiode het gemeentelijk takenpakket wordt uitgebreid met taken op basis van de Wet natuurbescherming en er taken zijn te verwachten om de nieuwe Omgevingswet geïmplementeerd te krijgen als ook de doorontwikkeling van de RUD naar een Gemeenschappelijke Regeling.

De samenstelling van de groep Toezicht en Handhaving is opgenomen in afbeelding 4 hierna. Opgemerkt wordt dat de capaciteit jaarlijks over de VTH-taken wordt verdeeld en dat de capaciteit van de Teamleider geen onderdeel is van de capaciteit ten behoeve van de toezicht- en handhavingstaken. De ten behoeve van de toezicht- en handhavingstaken inzetbare capaciteit is als volgt:

Afbeelding 4: samenstelling het team Handhaving (situatie per 1 december 2015)

Team VTH, Groep Toezicht & Handhaving	Begrote	Bezette	Vacature-ruimte	Beschikbare	Beschikbare
	FTE	FTE		FTE'S	FTE'S in uren
Teamleider	1	1		1	1400,00
Mdw handhaving milieu	0,7778	0,7778		0,778	1088,92
Mdw handhaving milieu	1	1		1	1400,00
Mdw handhaving milieu	1	1		0,928	1300,00
Mdw handhaving bouw	1	1		1	1400,00
Mdw handhaving bouw	1	1		1	1400,00
Mdw handhaving bouw en ro	1	1		1	1400,00
Juridisch beleids mdw handhaving	1	1		1	1400,00
Juridisch mdw handhaving	0,4444	0,4444		0,444	622,12
Mdw toezicht en Boa DHW, Bijz.wet	1	1		1	1400,00
Mdw handhaving Wabo	0,589	0,589		0,589	825,00
Totalen	9,8112	9,8112		9,739	13636,04

Bovenop deze capaciteit kan tot en met 2017 worden beschikt over VTH-overhevelingsgeld á ca. € 80.000,- per jaar. Het betreft gelden die als integratiegelden in het gemeentefonds zijn opgenomen, vanwege het feit dat de provincies een deel van hun toezichttaak hebben overgeheveld naar de gemeenten. Met het overhevelingsgeld dienen de gemeenten de overgeheveldde dossiers te integreren in een dagelijkse taakuitvoering c.q. werkvoorraad in relatie tot de VTH-taken.

De overhevelingsgelden worden binnen de beleidsplanperiode breed ingezet om de uitvoering van de Wabo-taken op adequaat niveau te houden. Dat betekent dat de specialisten hun taken doen waartoe ze gespecialiseerd zijn en waarbinnen ze de vereiste vliegreuen moeten maken.

Op lokaal niveau wordt ondersteuning geboden bij de BAG/WOZ-controles (**B**asisregistraties **A**dressen en **G**ebouwen en **W**et **wa**ardering **o**nroerende **z**aken). De taak van BAG/WOZ-controles is met ingang van 1 januari 2015 intensiever opgepakt. Reden daartoe is het feit dat meer bouwobjecten zonder vergunning gerealiseerd mogen worden. De praktijk toont dat het vergunningvrij bouwen - bij het uitsluitend raadplegen/invullen via de internetmodule te ruim wordt opgevat door de bouwer. Dit maakt dat er niet altijd sprake is van een vergunningvrij bouwwerk. Om deze ontwikkeling beheersbaar te houden wordt aan de hand van luchtfoto's objecten in beeld gebracht en wordt dossieronderzoek gedaan. Dit leidt in een groot aantal gevallen tot een controle ter plaatse om te kunnen beoordelen of er inderdaad sprake is van een vergunningvrij bouwwerk en er sprake is van strijdigheid met het bestemmingsplan. Daarnaast wordt getoetst of het object door de gemeente – bronhouder van het BAG-register – opgenomen moet worden in het register. Om tot een adequate aanpak te komen wordt op dit onderdeel samengewerkt met andere onderdelen binnen de organisatie, zoals burgerzaken en vergunningverlening.

Daarnaast wordt ingezet op Wabo-brede toezichttaken om de specialisaties bouw, ruimtelijke ordening en de specialisatie juridisch te ondersteunen. Bovendien ontstaat ruimte om ook aandacht te geven aan de lokale ambities. Voor de komende jaren is daar behoefte aan ten behoeve van digitalisering, uitvoering van het excessenbeleid en bijvoorbeeld het Ondernemersteam.

Dit team wordt vorm gegeven met het doel ondernemers te bezoeken en te informeren of de diversiteit aan gemeentelijke taken en op welke wijze de gemeentelijke dienstverlening van betekenis kan zijn.

3. BELEIDSPLAN

3.1 Over de totstandkoming van het beleidsplan

3.1.1 Kaders

Betreffende de VTH-taken is het uitgangspunt dat wordt voldaan aan de kwaliteitseisen, zoals die gesteld zijn in de Wabo en de Bor. Dezen zullen naar het zich liet aanzien op het moment dat dit plan werd opgesteld gebaseerd zijn op de Kwaliteitscriteria 2.1. Zodra de RUD Wabobreed gaat, dan wel de Kwaliteitsverordening VTH vastgesteld en van kracht wordt zullen de Kwaliteitscriteria naar verwachting ook gaan gelden voor de overige Wabo-taken. Gesproken wordt van een verwachting, omdat op het moment dat dit beleidsplan werd opgesteld bekend werd gemaakt dat er geen wettelijke verankering van de kwaliteitseisen komt in de nieuwe VTH-wet c.q. de nieuwe in ontwikkeling zijnde Omgevingswet.

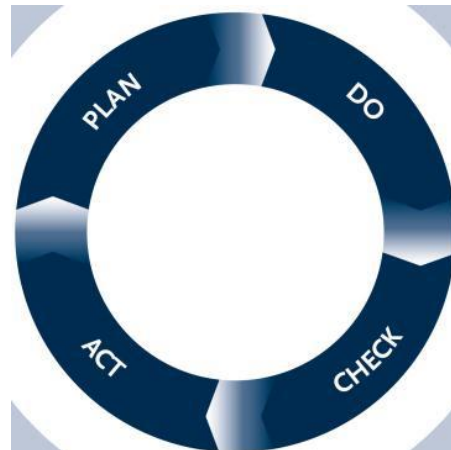
Wel kent het gewijzigd wetsvoorstel VTH de intentie om de kwaliteitseisen te laten bepalen door de provincie, de gemeenten en de RUD's, teneinde deze te verankeren in een daartoe strekkende verordening, zoals hiervoor al genoemd. De afspraak is dat de gemeentelijke organisaties zelf de mogelijkheid moeten benutten om invulling te geven aan de uitvoering op het gewenste niveau van de Kwaliteitscriteria 2.1, zoals die op 7 september 2012 zijn vastgesteld en waaraan de RUD Overijssel zich heeft geconformeerd. Belangrijk in dit traject is dat de Wet VTH ook het Besluit omgevingsrecht (Bor) zal wijzigen. Dit zou er toe kunnen leiden dat het basistakenpakket een gewijzigde inhoud krijgt.

3.1.2 Cyclisch proces

Om de doelen die gesteld zijn binnen de gemeentelijke organisatie ook feitelijk te realiseren wordt in de P&C-cyclus op een systematische manier inhoud gegeven aan het proces van richting geven (het besturen/ planning) en het op koers houden (beheersen/control). De planning- en controlcyclus wordt uitgevoerd binnen een cyclisch proces.

Een goede planning en control kan ertoe bijdragen dat de middelen (en dus het geld) zo efficiënt en effectief mogelijk wordt ingezet. De planning- en controlcyclus bij de gemeente Twenterand is ingericht volgens de PDCA-cyclus, de zogenaamde PDCA-cirkel, zie afbeelding hierna.

Afbeelding 1: PDCA-cyclus



PDCA is een afkorting die staat voor de belangrijkste stappen uit de cirkel:

- Plan (plannen) : maak een plan met de resultaten die je wilt bereiken;
- Do (doen / uitvoeren) : voer het plan uit;
- Check (evalueren) : vergelijk de resultaten met wat je had willen bereiken;
- Act (bijsturen) : neem maatregelen/stuur bij om de resultaten alsnog te bereiken.

De basisvraag is altijd hetzelfde: **Doen we de goede dingen en doen we de dingen goed?**

Vergelijkbaar en met name in strategische zin aanvullend daarop zijn de procescriteria voor de VTH-taken, zoals deze in de vorm van de dubbele regelkring ('Big-8') in de Kwaliteitscriteria 2.1 zijn opgenomen. Het bevoegd gezag (lees: het college van burgemeester en wethouders) dient zich bij de uitvoering van de VTH-taken te houden aan deze kwaliteitscriteria. Hoe daar procesmatig vorm aan dient te worden gegeven is in onderstaand schema en toelichting aangeduid.

Afbeelding 2: De dubbele regelkring ('Big-8')



Het beleidsplan toezicht en handhaving is de fundering voor deze taken. Het jaarlijks vast te stellen en te verantwoorden UP vormt echter het hart van de beleidscyclus voor de toezicht- en handhavingstaken en is de schakel tussen de strategische en operationele cyclus. Binnen die cyclus heeft het de volgende functies:

- de vertaling van het toezicht-/handhavingsbeleid in een concrete aanpak. Het UP geeft inzicht in de prioriteiten en de uitvoering van de werkzaamheden op het gebied van toezicht en handhaving;
- het transparant maken van de financiële, personele en organisatorische consequenties;
- waarborgen dat ambities en taken in balans zijn met de middelen;
- het richting geven aan de uitvoering van de handhavingstaken (operationele prioriteiten);
- het transparant maken van de samenhang en context van de uitvoering van de gemeentelijke handhavingstaken in relatie tot de landelijke en regionale afspraken.

Door de resultaten van het toezicht en handhaving goed te registreren, wordt het mogelijk deze resultaten te monitoren en eventueel subdoelstellingen tussentijds bij te stellen. Het UP speelt op deze manier een cruciale rol als het gaat om de concretisering van de beleidsmatige en financiële kaders die jaarlijks worden vastgesteld. Het UP maar ook het jaarverslag wordt jaarlijks door het college van burgemeester en wethouders vastgesteld en wordt via de griffie ter kennisname aan de gemeenteraad aangeboden.

4 VISIE EN UITGANGSPUNTEN

4.1 Algemeen

4.1.1. Belang van handhaving

Om het gebruik van de leefomgeving te ordenen en de kwaliteit, veiligheid en leefbaarheid van de bebouwde en onbebouwde ruimte te beschermen staan zijn er diverse regels beschikbaar en binnen de bevoegdheden in te zetten. Alleen het beschikbaar hebben van deze regels is niet voldoende. Over de regels zal gecommuniceerd moeten worden ten einde iedereen geïnformeerd te krijgen.

Preventief toezicht kan bijvoorbeeld een bijdrage leveren aan het bewust maken van de eigen verantwoordelijkheid. Bewustwording draagt bij aan normconform gedrag. Toezicht of de regels correct worden nageleefd past binnen de repressieve toezichtsfeer. Binnen deze sfeer hoort het meedenken in mogelijkheden en corrigerend optreden. Immers wanneer regels niet worden gehandhaafd, ten einde ze nageleefd te krijgen en normconform gedrag te bewerkstellingen, zijn de regels feitelijk zonder praktische betekenis. Met dit beleidsplan onderkent de gemeente Twenterand het belang van handhaving. Handhaving is echter wel het 'sluitstuk van het toezicht.' Feitelijk het sluitstuk dat niemand wil, maar in bepaalde gevallen absoluut noodzakelijk. Daarom wordt het sluitstuk, wanneer het moet, wel in uitvoering gebracht om - ten dienste van het algemeen belang - de van toepassing zijnde regels nageleefd te krijgen.

In dit hoofdstuk zijn de visie en de uitgangspunten van de gemeente Twenterand verwoord. Daarmee wordt getoond op welke wijze de toezicht- en handhavingstaak wordt ingevuld op een wijze dat passend is bij de altijd dynamische samenleving.

4.1.2. Herorientatie op de ambtelijke organisatie

De gemeenteraad heeft bij de behandeling van de begroting 2015 het college opgedragen de gemeentesecretaris de opdracht te geven om tot een heroriëntatie van de gemeentelijke organisatie te komen. Daarbij dienden slimme oplossingen te worden aangedragen om tot een maximale inzet van de capaciteit te komen. De heroriëntatie betekent een organisch doorontwikkelen van de organisatie. Dit geeft ruimte om te experimenteren met werkvormen en werkwijzen.

Het proces is binnen de groep Handhaving voortvarend opgepakt om zo spoedig mogelijk lean en robuust te worden en zijn. In samenhang met de gestelde kwaliteitscriteria speelde het behoud van deskundigheid binnen de groep daarin een belangrijke rol.

Inmiddels is de groep robuust met de verbeterde capaciteit die bovendien door aanpassing van werkprocessen doelmatiger ingezet kan worden. Daartoe zijn de afzonderlijke teams Vergunningen en Toezicht/Handhaving samengevoegd tot het nieuwe team VTH en is een leantraject in volle gang op het moment dat dit beleidsplan wordt opgesteld.

4.2 Visie op het proces toezichthouden en handhaven

4.2.1. Vooraf

Ten tijde dat dit beleidsplan werd opgesteld was in opdracht van de gemeenteraad het proces tot een heroriëntatie op de gemeentelijke ambtelijke organisatie in volle gang. In dit proces wordt gezocht naar slimme oplossingen om de beschikbare capaciteit zodanig te verdelen dat gemeentelijke taken uitgevoerd kunnen worden. Ook het samenvoegen van het team Vergunningen en team Handhaving was onderdeel van ontwikkeling. In oktober 2015 is daar daadwerkelijk uitvoering aan gegeven nadat beide teams hun gewenste uitgangspunten hebben ingebracht. Sindsdien is er sprake van één team VTH (Vergunningen, Toezicht en Handhaving). In dit beleidsplan wordt om deze reden gesproken over een team VTH, bestaande uit een groep Vergunningen en een groep Toezicht & Handhaving.

Het nieuwe team VTH zet zich in om binnen en buiten hun taakvelden een zo breed mogelijke integrale afstemming van de VTH-taken te krijgen. Doel is om deze afstemming onderdeel te laten worden van de dagelijkse praktijk. De mogelijkheden om op termijn te komen tot een integraal VTH-Beleidsplan en integraal VTH-Uitvoeringsprogramma zijn daar onderdeel in. Eventueel wordt binnen de planperiode het onderdeel Vergunning als addendum toegevoegd aan dit beleidsplan.

4.2.2. Leantraject

Kort na het samenvoegen van beide teams is een 'Leantraject' gestart binnen het team VTH. Doelstelling is om de werkprocessen binnen het team 'Lean' te maken. Daarbij worden processtappen tegen het licht gehouden en bepaald of er stappen minder noodzakelijk dan wel overbodig zijn. Vervolgens wordt er op ingezet deze stappen uit te schakelen. Daarnaast wordt ingezet op het zoveel mogelijk digitaal maken van de werkprocessen, waarbij elk lid van het team in ieder geval toegang heeft tot de digitale systemen. Taken worden steeds meer digitaal aangeboden, behandeld en afgedaan.

Het traject maakt de processen niet alleen efficiënter, maar zorgt ook voor transparantie en vastleggen van de genomen stappen om tot het eindproduct te komen.

Hiermee is een start gemaakt met het heroriëntatieproces. Het proces wordt binnen de groep aangemerkt als een groeiproces zonder eindstreep.

4.2.3 De vorm

Een verduidelijking van de procestrajecten 'toezicht' en 'handhaving' is op zijn plaats. Beide processen/trajecten dienen hetzelfde doel maar zijn verschillend van karakter. De vorm is daarin bepalend, als ook de reactie op het toegepaste procestraject. Het toezichttraject bevat nog ruimte om iets in de preventieve sfeer te doen. Dat stadium is bij toepassing van het handhavingsproces al verlaten en is sprake van correctief handelen.

De wetgever heeft niet tot in detail bepaald op welke wijze het bevoegd gezag vorm dient te geven aan de toezicht-/handhavingstaak. Wel gelden er op basis van de Wabo, het Bor en de Mor kwaliteitseisen. Daarmee dient de gemeente hun zorgplicht in te vullen om bestuursrechtelijk te handhaven als strijdigheden zijn geconstateerd.

Het vorenstaande betekent dat de gemeente zelf kan bepalen hoe de toezichttaak vorm wordt gegeven. Wijs is daarbij aansluiting te zoeken bij de eisen die gelden voor de handhavingstaak. De beschikbare capaciteit dient daarbij zodanig gedoseerd te worden dat de zorgplicht op een verantwoorde en maatschappelijk aanvaardbaar niveau wordt uitgevoerd. Bovendien dient de capaciteit in balans te zijn met de bovenlokale en lokale werkvoorraad. De vorm van het toezicht, maar ook de handhaving wordt mede bepaald door risicoanalyses en daarop gebaseerde prioritering. Hierover meer in hoofdstuk 5. Aanvullend maakt de gemeente Twenterand gebruik van een zelf doorontwikkeld piramidemodel, bestaand uit een toezicht-/handhaving-piramide en een nalevingpiramide. In het piramidemodel is de toezicht- preventiestrategie verwerkt. Er is een relatie gelegd met het hoe en waarom zich strijdigheden hebben voorgedaan.

4.2.3.1 Preventie ter bevordering van naleving

Het piramidemodel heeft het karakter van een toezicht-/preventiestrategie en kent dan ook als vanzelf geen sanctionerende vervolgstappen, maar bevat een verwijzing naar sanctionerend optreden.

In de toezichthoudende taak wordt vanuit de basis 'Goedwillende houding' gewerkt. Dat betekent concreet dat er vanuit wordt gegaan dat iedereen normconform gedrag nastreeft. Hierin past het motto van de gemeente Twenterand 'Handhaven is goed, maar voorkomen is beter!'

De rode draad van het Toezicht & Handhavingsbeleid wordt dan ook opgepakt vanuit preventie. Preventie is daarbij maatwerk en kan betekenen dat er gepast gecommuniceerd c.q. geïnformeerd moet worden, via voorlichtingsmateriaal, website of bijvoorbeeld branchebijeenkomsten. De uitgangspunten van de 'Tafel van 11' (T-11) spelen daarin een rol om een indicatie te laten ontstaan waarom in negatieve zin wordt afgeweken van het normconform gedrag.

Belangrijk daarbij is van de doelgroep antwoorden te krijgen op tenminste de volgende T11-vragen:

- is er voldoende bekendheid met de wet- en regelgeving;
- wordt er een kosten/baten analyse gemaakt om al of niet normconform te gedragen;
- worden wet- en regelgeving door de doelgroep geaccepteerd en/of is er een gelijkwaardige oplossing;
- Controlekans;
- Sanctiekans en Sanctie-ernst.

Met de antwoorden kan gericht een vervolg worden ingezet.

Twee fasen in het piramidemodel bieden ruimte voor preventie momenten om de naleving te bevorderen. Het gaat om de plan-/procedurefase en de groene fase c.q. zone. In deze fasen kan worden voorkomen dat overtredingen ontstaan c.q. voortduren. Het bieden van duidelijkheid en de juiste wijze van communiceren spelen hierin een belangrijke rol, maar ook vormen van bemiddeling en mediation.

Door de taken toezicht en handhaving al in de plan- procedurefase te betrekken kunnen vanuit de preventieve sfeer overtredingen worden voorkomen, maar ook handhavingsprocedures worden afgehouden door partijen tot elkaar te brengen. Ervaring leert dat wet- en regelgeving op meerdere wijzen worden geïnterpreteerd waardoor partijen onnodig tegenover elkaar komen te staan. Bovendien is het praktisch dat de impact van een bestuursrechtelijk handhavingstraject stevig wordt onderschat.

De eigen verantwoordelijkheid staat binnen het preventiespoor centraal. De gemeente Twenterand probeert in eerste instantie via voorlichting te bereiken dat overtredingen die kunnen ontstaan uit een gebrek aan informatie en kennis worden voorkomen. Inwoners en bedrijven/instellingen worden geïnformeerd door de gemeente over het beleidsplan, verandering van wet- en regelgeving, et cetera.

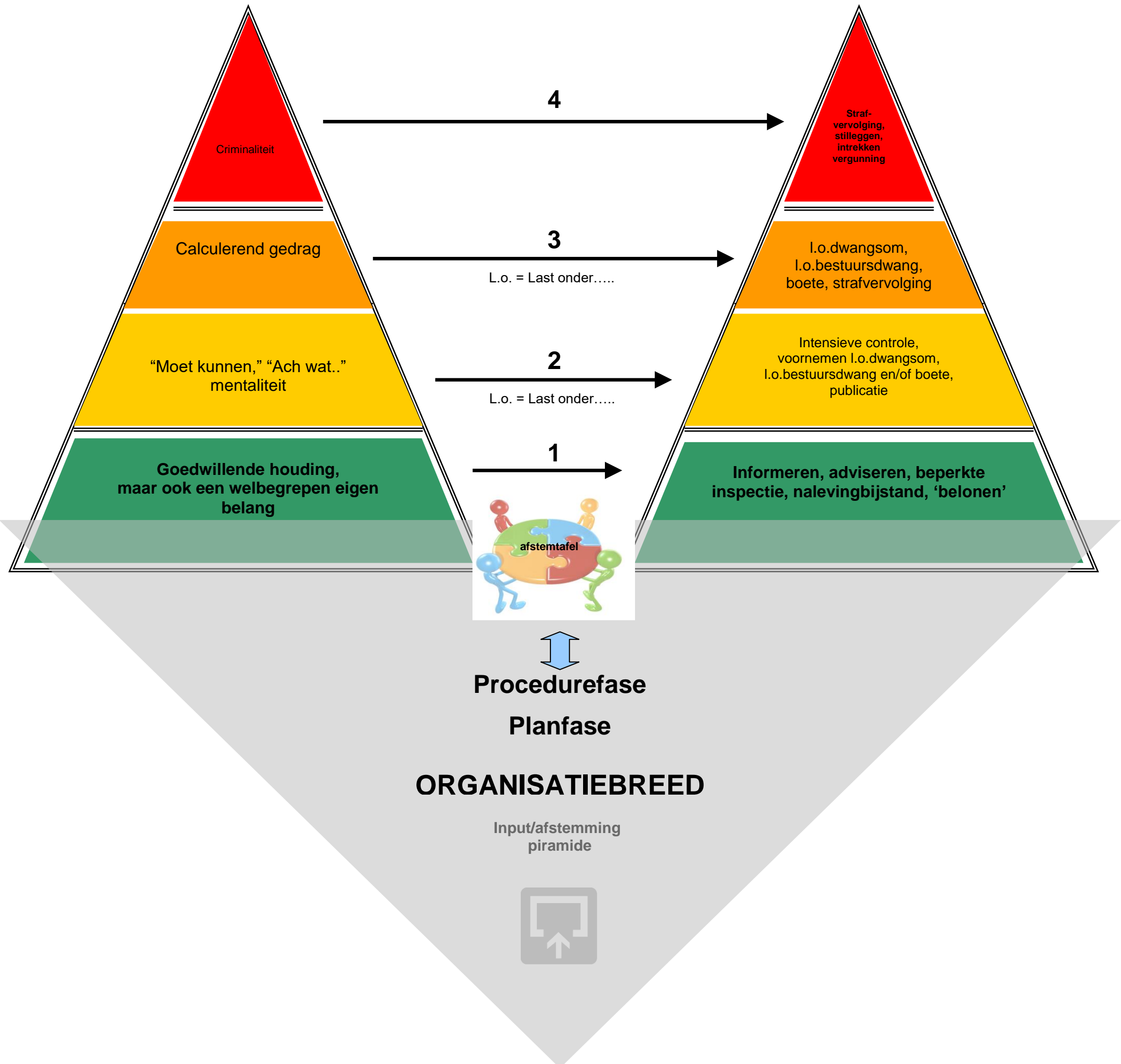
Op de volgende manier wordt geïnformeerd en de eigen verantwoordelijkheid gestimuleerd:

- Door bij vergunningaanvragen en/of indienen van een melding in de overlegfase of dossieroverdracht de regels uit te leggen en betrokkenen te attenderen op veel voorkomende overtredingen;
- Middels brochures, gerichte mailingen, internet en lokale media worden inwoners en bedrijven/instellingen geïnformeerd over regels die van belang zijn;
- Door tijdens reguliere controlebezoeken en/of bezoeken vanuit het 'Ondernemersteam' nut en noodzaak van regels uit te leggen zodat inwoners en bedrijven/instellingen begrijpen waar regels voor dienen en het belang er van inzien. Tevens wordt gewezen op hun eigen verantwoordelijkheid;
- Door na een controlebezoek – in de gevallen die het toelaten – communicatie op 'afstand' plaats te laten vinden. Bijvoorbeeld door een exemplaar van het controleverslag per e-mail toe te sturen. Daarin is tevens het verzoek opgenomen per e-mail te reageren bij vragen/opmerkingen en/of nadat de tekortkomingen ongedaan zijn gemaakt. Dit voorkomt het onnodig belasten van de ondernemer.
- Met de invoering van een 'doehetzelfhercontrole' worden inwoners en bedrijven/instellingen bewust op hun eigen verantwoordelijkheid gewezen om daarmee strijdigheden ongedaan te maken;
- Door invoering van zelfcontrolechecklisten kunnen inwoners en bedrijven/instellingen zelf controleren of op hoofdlijnen wordt voldaan aan geldende wet- en regelgeving.

Tijdens de geldigheid van dit plan wordt met bovenstaande ervaring opgedaan. Daarnaast wordt de mogelijkheid gezien of de toezichthouders tijdens hun taak proactief doelgroepen kunnen voorlichten c.q. informatie kunnen verstrekken. Op deze hoogte kunnen de doelgroepen op de hoogte worden gebracht van de regels in het heden en mogelijke veranderingen in de nabije toekomst. Het Piramidemodel en de toelichting zijn afgedrukt op de volgende pagina.

Naleving piramide

Toezicht/handhaving piramide



Toelichting piramidemodel:

De naleving- en toezicht/handhavingpiramide.

In het rapport 'De tijd is rijp' (commissie Mans) is de naleving- en de handhavingpiramide opgenomen, naar het model van Ayres & Braithwaite/Van Stokkum. Ze vormen in feite de gedachte achter de wenselijke vorm van de toezicht en handhavingstaak, waarin de gemeente Twenterand zich kan vinden. De gedachte past bij de werkwijze van de cluster toezicht & handhaving. Om de piramides concreet toe te kunnen passen zijn ze 'lokaal ingekleurd' en van een input voorzien. Bovendien is de handhavingpiramide omgedoopt tot de toezicht-/handhavingpiramide. Die naam past beter bij die piramide, omdat een groot deel van de daarin genoemde acties oorspronkelijk starten in het toezichttraject. De toezicht- en eventuele handhavingstaak worden uitdrukkelijk – daar waar het nog mogelijk is – gestart in de sfeer van het preventief toezicht. Is dat niet meer mogelijk of werpt het preventief toezicht te weinig vruchten af dan wordt het repressief toezicht ingezet. In enkele gevallen bieden beide trajecten onvoldoende resultaat en zal de toezichttaak doorlopen tot en met de handhavingtraject.

De gedachte achter de piramides is goed te vertalen naar het specifieke handhavingbeleid voor de komende jaren. Bovendien zijn de uitgangspunten van de piramides bruikbare elementen bij de overwegingen die gemaakt moeten worden bij het toepassen van de Handhavingsstrategie. Daarnaast past het piramidemodel bij de kernwaarden welke genoemd zijn in de missie/visie van de gemeente Twenterand. Niet alleen toezichthouders c.q. medewerkers toezicht/handhaving kunnen met het model eenvoudig een beeld krijgen hoe deze specifieke taken 'handen en voeten' krijgt.

Preventieve fase

Een belangrijk traject vooraf aan het repressief toezicht is, zoals hiervoor al opgemerkt, het traject waarin preventief toezicht wordt gehouden. In dit traject kan afstemmen en overleg immers al veel betekenen en erger voorkomen. Het motto daarbij luidt: 'Handhaven is goed, maar voorkomen is beter.' Het preventief traject krijgt een absolute brede meerwaarde wanneer er organisatiebreed afgestemd wordt. Daardoor kunnen plannen en mogelijkheden afgestemd en getoetst worden om uit het handhavingtraject te blijven.

Ook tijdens de procedure van vergunningverlening kan de inbreng van het toezicht-/handhavingsspecialisme een belangrijke meerwaarde hebben in de zin van handhaafbaarheid van voorschriften en afstemming met overige toezichtspecialisaties die bij nader inzien toch raakvlakken hebben met de objectplannen. Een organisatiebrede afstemming vanaf de planfase heeft daarin absoluut een meerwaarde zowel voor meervoudige omgevingsvergunningen als voor enkelvoudige omgevingsvergunningen. Vandaar dat de Nalevingpiramide en de Toezicht/handhavingpiramide in principe hun basis horen te vinden in de 'input/afstemmingspiramide,' met een integraal afstemmoment aan de 'afstemtafel.'

De piramides in relatie tot het handhavingsuitvoeringsprogramma en de strategie

Input/afstemming

De Nalevingpiramide en de Toezicht/handhavingpiramide vinden in principe hun basis in de 'input/afstemmingspiramide.' Deze omgekeerde piramide toont als het ware het ontvangst van alle plannen en intenties in relatie tot omgevingsobjecten. Daar krijgen plannen en intenties vorm die van betekenis zijn voor het totale eindproduct. De cluster toezicht & handhaving mag feitelijk het eindproduct controleren en beoordelen of het totale proces een 10 kan scoren. In de praktijk is dat vaak te laat en moet er vanuit een achterstandsituatie maatregelen worden opgelegd c.q. worden afgedwongen om ook de details gerealiseerd te krijgen c.q. strijdigheden worden voorkomen. Die achterstandsituatie kan in een aantal gevallen worden voorkomen, door dit cluster te betrekken bij de plan en procedurefase voor een omgevingsobject. De cluster toezicht & handhaving heeft kennis van details die in de praktijk te weinig aandacht krijgen in de plan en procedurefase. Daarom bevat de 'input/afstemmingspiramide' een overlap in de groene zones van de naleving- en toezicht/handhavingpiramide. Deze overlap dient er voor om een afstemming te krijgen met andere betrokken disciplines en erger te voorkomen, m.a.w. met z'n allen eerst rond de tafel! Het vormen van één VTH-team zal hier positief aan bijdragen.

Groep 1

Uit de praktijk weten wij dat een meerderheid van degenen die gecontroleerd worden een goedwillende houding hebben en ook begrijpen dat wanneer zij de wet- en regelgeving correct naleven het ook in hun en/of zakelijk belang is. Deze groep vraagt om een andere toezicht- c.q. handhavingbenadering dan de minder correct willenden en de norm afwijkend gedragenden. Immers er is niets verkeerd aan om de welwillende groep voor hun welwillendheid gepast te 'belonen.' Dat is gelijk een stimulans om de ingeslagen weg te blijven volgen. Bovendien is het ook voor toezichthouders een stuk plezieriger werken. Je hoeft immers niet telkens met een slecht bericht te komen. De goedwillenden passen binnen groep 1 van de naleving piramide. Na een controle zijn de reacties als genoemd in de onderste laag van de toezicht-/handhavingpiramide absoluut passend. Ze passen ook prima binnen de lichte segmenten van de strategie. In het programma kan hier al deels rekening mee worden gehouden, door acties op het gebied van preventief handhaven in te zetten, zoals voorlichting, toezenden van controlelijsten vooraf aan de controle, 'zelfcontroles' op minder risicovolle aspecten etc..

Groep 2

Bestaat echter de overtuiging tijdens het controlebezoek dat de gecontroleerde een mentaliteit heeft van 'ach, dat moet toch kunnen,' (groep 2 van de nalevingpiramide) dan is een andere reactie toepasselijker. Deze groep wil namelijk het liefst hun eigen gang gaan en alleen als er op wordt gelet ook de wet- en regelgeving naleven. Het zijn locaties waar een intensieve controle op zijn plaats is en mogelijk ook met een hogere frequentie. Deze groep is namelijk nog niet 'verloren' en kan met een iets strakkere aanpak bijgestuurd worden. Een overtuigende inzet is hier dus van belang. Ook ligt hier het opleggen van bestuurlijke sanctiemiddelen sneller voor de hand. In relatie tot de bevonden strijdigheden en met name het karakter daarvan is bepalend welke reactie er moet volgen. De overtredingen passen binnen de lichte segmenten maar ook binnen de midden segmenten. De lijnen naar de middensegmenten is korter te nemen, omdat vaak sprake zal zijn van de 'Moet kunnen' mentaliteit. Deze groep overtreders is mogelijk te beïnvloeden en op termijn onder te brengen binnen de groep 'goedwillende.' In het programma kan met extra controletijd rekening worden gehouden (voor zover de locaties bekend zijn).

Groep 3

Groep 3 van de nalevingpiramide betreft de groep die calculerend gedrag heeft. Dezen berekenen wat hun kansen zijn en welke risico's ze daarbij begaan. Vooraf beslissen ze welk risico aanvaardbaar is voor hen. Naleving van regels vinden ze daarbij prima, maar feitelijk niet van belang, want het moet passen en het bedrijfsresultaat mag daardoor niet nadelig worden beïnvloed. Deze groep maakt **niet** vanuit algemeen maatschappelijk verantwoorde en aanvaardbare overwegingen hun keuze of een regel al of niet nageleefd zal worden. Hier spelen duidelijk andere overwegingen dan die van de wetgever. Bestuurlijke en/of strafrechtelijk vervolgacties zijn dan ook passend volgens de toezicht- handhavingpiramide. Zolang er niet gecontroleerd wordt doen ze niets, 'want dat kost immers geld en moeite.' Hier is intensief toezicht de actie welke in het programma tot uiting dient te komen, alsmede het hanteren van de strategie en dan met name de midden of zware segmenten.

Groep 4

De laatste en kleinste groep welke genoemd is in de nalevingpiramide is de criminaliteitgroep. Binnen deze groep horen thuis degenen die zich in de criminele wereld bewegen. Het ontduiken van wet- en regelgeving is voor deze groep een dagelijkse bezigheid. Ogenscheinlijk kleine vergrijpen kunnen daarbij uitgroeien tot complexe misdaden. Ketenhandhaving is hier dan op zijn plaats. Toepassing van bestuursdwang is hier in eerste instantie niet altijd het passende antwoord. Hier is strafvervolging absoluut noodzakelijk, maar kan ook in samenhang met het bestuursrechtelijk spoor. Deze groep is te benaderen vanuit specifieke projecten. In deze gevallen het zware segment van de strategie toegepast.

Kernwaarden

Door het piramidestelsel op te nemen in het beleidsplan, een koppeling te leggen met de Handhavingstrategie en het afdelingsplan kan worden voldaan aan alle kernwaarden van de gemeente Twenterand, zijnde Betrouwbaar, Ondernemend, Klantgericht en Samenwerkend. Het handhavingbeleid kent een klantgerichte benadering. Immers in aanvang wordt uitgegaan van de goedwillendheid van de burger c.q. het bedrijf. Om de geloofwaardigheid en eenduidigheid van de overheid echter in stand te kunnen houden, verlangen de groepen 2,3 en 4 een strakkere aanpak als het gaat om het sanctioneren. Dat is echter ook klantgericht werken. Daarmee wordt immers erger voorkomen en wordt bescherming geboden aan burgers en bedrijven in de nabije leefomgeving van de strijdigheden. Dezen zijn gebaat bij een correcte naleving, vanwege mogelijke risico's die kunnen ontstaan vanwege het niet naleven. De kernwaarde 'Betrouwbaar' wordt eer aan gedaan, omdat iedereen dezelfde behandeling krijgt. Bij afwijking wordt dit schriftelijk vastgelegd. Bovendien is het beleid openbaar. Daarnaast bevat het beleid vanuit de Wabogedachte als vanzelf een samenwerkend karakter, zowel in- als extern. De kernwaarde 'ondernemend' komt tot uiting in de vernieuwde aanpak die het vorenstaande in zich heeft in relatie tot de strategie en de al om bekende 'Tafel van 11'©, waarbij het hoe en waarom van een strijdigheid wordt meegewogen in de beslissing voor de vervolgactie.

4.2.3.2 Toezicht en Handhaving

Zodra het toezichthouden zowel in de preventieve als ook in de repressieve sfeer niet het gewenste niveau van naleving tot gevolg heeft zal handhavend worden opgetreden. De basis wordt daarbij gevormd door de daartoe beschikbare bestuursrechtelijke bevoegdheden in samenhang met de Handhavings- en Gedoogstrategie fysieke leefomgeving Overijssel, zoals deze is vastgesteld door het college op 23 februari 2010 en in 2016 zal worden opgevolgd door de Landelijke Handhavingstrategie (LHS).

Onderdelen

Binnen de totale toezicht-/handhavingstaak horen de volgende specifieke onderdelen per traject:

- Preventie; ⇒ Voorkomen is beter dan genezen (informatie- en toezichttraject)
- Signalering; ⇒ De daadwerkelijke controle (toezicht- of handhavingstraject)
- Oordeelsvorming; ⇒ Reactie op de controle (toezichtsfeer of handhavingssfeer)
- Sanctionering. ⇒ Het naleven afdwingen (repressief is handhaving)

Toezicht

De daadwerkelijke handhaving volgt bij voortduren van de strijdigheden na voltooiën van het toezichttraject. Gesteld kan worden dat toezicht de eerste fase is van handhaving. Er is een onderscheid te maken tussen preventief toezicht en repressief toezicht.

Preventief toezicht is: controle op de naleving van regels/voorschriften zonder concrete aanwijzing dat van een strijdigheid sprake is.

Preventief toezicht heeft dan ook als doel: voorlichting en advisering over de naleving van de regels/voorschriften. Voorkomen is immers beter dan genezen. **Groene zone in toezicht/hh.piramide**

Repressief toezicht is: controle op de naleving van regels/voorschriften ten behoeve van opsporing van strijdigheden, ten einde eventueel daar met een sanctie op te reageren.

Repressief toezicht heeft als doel: verzamelen van informatie om vast te stellen of er sprake is van aan strijdigheid van een rechtsregel door daar gericht op te gaan controleren en vervolgens sancties aandragen om naleving gedaan te krijgen. **Gele zone in toezicht/hh.piramide**

- * **Toezicht heeft primair een preventief karakter.**

Handhaven

Handhaven gaat verder. Het handhaven is te omschrijven als handelingen die er op gericht zijn de naleving van regels/voorschriften af te dwingen en de strijdigheid te beëindigen. Feitelijk het 'doen naleven.'

Definitie handhaven: Door toezicht en het toepassen van bestuursrechtelijke, strafrechtelijk of privaatrechtelijke middelen bereiken dat het de geldende rechtsregels worden nageleefd.

Doel: ongedaan maken van de strijdigheid. **Oranje of rode zone van toezicht/hh.piramide**

- * **Handhaven heeft primair een repressief karakter.**

Voor de gemeente is handhaven een beginselplicht, vanwege het algemeen belang dat met naleving van wet- en regelgeving is gemoeid. Naleving is echter niet voor iedereen vanzelfsprekend. Met preventief toezichthouden is de mate van vanzelfsprekendheid en het nemen van de eigen verantwoordelijkheid ten gunste van het doen naleven tot op een onbepaald niveau te beïnvloeden. In sommige gevallen blijft het echter noodzakelijk om naleving van de regels af te dwingen met de inzet van de daartoe beschikbare zijnde bevoegdheden.

4.2.3.3 Handhaven of gedogen

Tenzij de omstandigheden het niet toelaten wordt, zoals hiervoor al eerder opgemerkt, elke zaak gestart vanuit de toezichtfase. In deze fase wordt de strategie toegepast als weergegeven en verwoord in het 'Priamidemodel'. Van daaruit wordt goedwillend gedrag 'beloond' zolang de zaak in de 'groene zone' kan worden gehouden. Wanneer de strijdigheden voortduren en er voldoende reden is om de 'groene zone' te verlaten, komt de zaak in de handhavingssfeer en het wordt de zaak afgrond op basis van de Handhavingsstrategie.

Ook de nieuwe strategie is Wabobreed in te zetten. Het Horeca-sanctiebeleid zal in relatie tot de LHS geactualiseerd worden en naar verwachting onderdeel worden van het LHS. De LHS is een beslissingsondersteunend model. Dit betekent dat de strategie de toezichthouder ondersteunt in het proces om te komen tot een besluit over de wijze waarop in principe op een overtreding gereageerd moet worden. Door iedere handhavingsmedewerker dezelfde beslismomenten en instructies te laten volgen komt er meer uniformiteit in de uiteindelijke besluitvorming.

Dat betekent niet dat er volledige uniformiteit ontstaat, gemotiveerd afwijken kan. Wel zal dit schriftelijk worden vastgelegd. Hierdoor is de afhandeling reproduceerbaar. Een beslissing van de handhaver en het bestuur is echter niet vrijblijvend. De handhavingstrategie zal een derden werking hebben. Dat betekent dat de overtreder of derde-belanghebbende zich kunnen beroepen op de strategie. Goed onderbouwen van een beslissing met de strategie als uitgangspunt is noodzakelijk, of de strategie nu gevolgd wordt of dat er van wordt afgeweken. Hiermee wordt vermeende willekeur voorkomen en wordt ingezet op rechtsgelijkheid.

De strategie heeft het karakter van een beleidsregel in de betekenis van de Algemene wet bestuursrecht, zijnde: *een algemene regel over de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van de handhavingsbevoegdheid van een bestuursorgaan*. Nadat het college van de gemeente Twenterand de LHS vaststelt zal er gehandeld worden in overeenstemming met deze beleidsregel, tenzij dat voor één of meer belanghebbenden gevolgen heeft die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen¹.

4.2.4. Hoe en waarom

Strijdigheden ontstaan in de meeste gevallen niet op basis van voorbedachtheid. Er is altijd een reden, al of niet aanvaardbaar. Het ontstaan van een strijdigheid is van belang bij het bepalen van de uitvoering van de toezicht- en handhavingstaak. Als voorbeeld is te noemen een strijdigheid die is begaan omdat degene die de strijdigheid heeft begaan niet op de hoogte was van de (nieuwe) regels. Wanneer je daar als bevoegd gezag kennis van hebt dien je in te zetten op informatieverstrekking en begeleiding. Met name als een vergelijkbare strijdigheid herhaaldelijk wordt geconstateerd. Ook enquêtes na een periode van controles kunnen inzichtelijk maken hoe burgers en bedrijven de toezicht- en eventueel handhavingsmomenten hebben ervaren.

Om een meer gefundeerd beeld te krijgen wordt gedurende de planperiode ingezet op het ontwikkelen van een nalevingsbeeldanalyse. Bij de inzet van het Piramidemodel en de Handhavingstrategie wordt de Tafel van 11[©] ter hand genomen en getracht een beeld te krijgen waarom niet-conform gedrag is geconstateerd. Intentie is om met behulp van een geautomatiseerd systeem van digitaal toezichthouden/handhaven de nalevingsbeeldanalyse mogelijk te maken. Aan de hand van de analyse kan een beeld worden gemaakt waarom bepaalde voorschriften niet correct worden nageleefd. Dit kan bijvoorbeeld betekenen dat het voorschrift onvoldoende duidelijk is en er dus meer preventief/informatief werk moet worden verzet. Soms blijkt een voorschrift echter ook overbodig te zijn of wil men niet naleven omdat de kosten te hoog zijn. De analyse biedt dus een meerwaarde om de beschikbare capaciteit gericht in te zetten, maar is ook ter verduidelijking van managementrapportage en naslagmateriaal. Bovendien levert het een bijdrage aan de kwaliteitscriteria.

4.2.4.1 Toezicht als maatwerk

Het toezichthouden en handhaven is feitelijk maatwerk vanuit en door verschillende toezichtspecialisaties. De gemeente Twenterand heeft zoals eerder opgemerkt een meer inwoner- bedrijfsgerichte (lees: klantgerichte) dienstverlening hoog in het vaandel staan. De toezichttaak wordt dan ook gestart vanuit de gedachte dat iedereen in aanvang een goedwillende houding heeft. Vanuit die gedachte is het logisch om het aantal controlemomenten zodanig te kiezen dat op een verantwoorde wijze toezicht kan worden gehouden zonder de inwoner of het bedrijf onnodig te belasten. Het voor elkaar controleren tot op een bepaald deskundigheidsniveau is daarbij een passende tactiek. Zo kan de toezichthouder met taakaccent op milieu een oog en oor zijn voor de toezichthouder met taakaccent op Bouw, Ruimtelijke Ordening, APV of Bijzondere wetten. Om daar zoveel mogelijk gebruik van te kunnen maken zijn alle toezichthouders binnen de groep integraal bevoegd voor alle Wabo-brede wet- en regelgeving die binnen de competentie van de gemeente vallen.

Wanneer projectfasen elkaar gaan overlappen, bijvoorbeeld; de realisatiefase (bouw van het object) vloeit over in de gebruiksfase (in gebruik nemen en houden van het object), is het aan te bevelen het toezicht met meerdere betrokken disciplines uit te voeren.

¹ De inherente afwijkingsbevoegdheid als bedoeld in artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht.

Daarmee wordt het toezichtmoment tevens een overdracht moment in voorbereiding. Daarnaast blijft specialisme noodzakelijk, omdat het onmogelijk is alle disciplines in één persoon onder te brengen en te houden. Wet- en regelgeving wijzigen dermate frequent dat het niet in alle redelijkheid mogelijk is de integrale kennis op professioneel niveau te houden en daarnaast ook nog ten uitvoer te brengen.

Gedetailleerde kennis binnen de verschillende disciplines wordt dan ook in stand gehouden en ingezet, als generalistisch toezichthouden c.q. handhaven te kort komt. Daarnaast vereist deelname in de RUD dat de medewerkers die ook capaciteit inzetten in de RUD dat zij binnen hun specialisme voldoende 'vlieguren' maken om de status van specialist te kunnen behouden. De generalistische inzet wordt hierdoor beperkt, maar komt de uitvoering op het gewenste kwaliteitsniveau ten goede.

Tijdens de planperiode zal de RUD naar verwachting verder gaan onder een Gemeenschappelijke Regeling (GR). Er zal dan een nieuwe balans gevonden moeten worden om lokale kennis en ambities af te stemmen met de medewerkers van de RUD die regionaal ingezet worden.

4.3 Traject

Om de integrale organisatiebrede afstemming binnen de Wabo van een duidelijke basis te voorzien wordt bij elk omgevingsobject onderscheid gemaakt in een 'Toezichttraject' en 'Handhavingstraject.' Reden daartoe is het feit dat er gedurende het toezichttraject in overleg mogelijkheden van herstel geboden kunnen worden. De zogenaamde hersteltermijn. Bovendien kent specialisatie Bouw verschillende toezichtmomenten, waarin pragmatische hersteltermijnen meer passend zijn. Deze momenten kunnen echter ieder voor zich in relatie tot de bevindingen ook doorlopen tot in een handhavingstraject, omdat men zich niet conformeert aan de afspraken die gemaakt zijn vooraf en tijdens hersteltermijnen. Vooral het juridische aspect heeft in het toezichttraject een minder dominante rol.

Zodra een zaak in het handhavingstraject is geraakt is er uitsluitend nog sprake van het bieden van een laatste hersteltermijn en bij voortdurend van de strijdigheden een korte begunstigingstermijn. Binnen beide genoemde termijnen is er nog ruimte om de strijdigheden op te heffen en kan dus worden voorkomen dat de bestuursrechtelijke sanctie wordt geëffectueerd. Bestuursrechtelijke sancties bestaan in de volgende vormen:

Herstelsancties (reparatoire)	:	[Last onder bestuursdwang (Lob)
]	Last onder dwangsom (Lod)
Bestraffende(punitieve) sancties:		[Bestuurlijke boete
			Bestuurlijke strafbeschikking
]	Intrekken van de vergunning (kan ook als herstelsanctie worden ingezet)

Bovendien kan bestuursrechtelijk optreden opschorting of staking van activiteiten betekenen. Hierdoor kunnen de bedrijfsvoering of projectfasen behoorlijk verstoord raken en dat kan onwenselijk zijn. Voorkomen is dus altijd beter.

De regel is dat bij het opleggen van een bestuursrechtelijke herstelsanctie gekozen wordt voor het opleggen van een last onder dwangsom. Wanneer er echter sprake is van strijdigheid die een spoedig herstel eist c.q. er overige spoedeisende redenen zijn, wordt gekozen voor een last onder bestuursdwang. In gevallen de strijdigheden onomkeerbare gevolgen hebben veroorzaakt wordt, daar waar de wet dat heeft voorzien, in principe met een bestuurlijke boete gereageerd. In plaats daarvan of vanwege meerdere raakvlakken kan tevens de samenwerking worden gezocht met de politie, dan wel een toezichtpartner die op een andere wijze strafrechtelijk sanctionerend op kan treden.

Binnen het handhavingstraject, na ontvangst vooraankondiging, heeft de overtreder de mogelijkheid tot het indienen van een zienswijze. Bij het opleggen van een beschikking bestaat de mogelijkheid tot het indienen van bezwaar en beroep. Het indienen van bezwaar en beroep heeft geen schorsende werking in relatie tot de opgelegde last. Dat wil de overtreder wellicht als nog krijgen door een voorlopige voorziening te vragen bij de rechtbank. Daarmee ontstaat voor de gemeente het risico om veroordeeld te worden om de proceskosten te vergoeden. Bovendien bevat handhaven zonder oordeel van een rechtsprekend orgaan ook het risico dat tijdens de rechtsgang de beschikking vernietigd wordt. Een schadevergoeding behoort dan tot de mogelijke gevolgen. Het positief beslissen op een verzoek om de begunstigingstermijn te verlengen is in die gevallen een optie.

Om vorenstaande redenen is de regel dat bij ontvangst van een verzoek tot verlenging van de begunstigingstermijn deze verlengd wordt.

Daarbij wordt de volgende werkwijze gedragslijn gevolgd:

1. Tijdens de bezwarenprocedure wordt een begunstigingstermijn in beginsel verlengd tot na de beslissing op bezwaar. Een uitzondering hierop is indien sprake is van zodanig dringende belangen dat de beslissing op bezwaar niet kan worden afgewacht en het noodzakelijk is dat de overtreding op korte termijn wordt opgeheven (bijvoorbeeld brandgevaarlijke situatie);
2. Tijdens de beroepsprocedure wordt een begunstigingstermijn in beginsel verlengd tot na de uitspraak op beroep. Een uitzondering hierop is indien sprake is van zodanig dringende belangen dat de uitspraak niet kan worden afgewacht en het noodzakelijk is dat de overtreding op korte termijn wordt opgeheven (bijvoorbeeld brandgevaarlijke situatie);
3. Tijdens de hoger beroepsprocedure wordt een begunstigingstermijn in beginsel verlengd bij het ontbreken van zodanig dringende belangen dat de uitspraak in de bodemprocedure niet kan worden afgewacht en het niet noodzakelijk is dat de overtreding op korte termijn wordt opgeheven.

De gemeente is naast bestuursorgaan ook een rechtspersoon in die gevallen dat sprake is van eigenaar van roerende en onroerende zaken. Als rechtspersoon kan gebruik worden gemaakt van privaatrechtelijke opties om te handhaven, zoals het instellen van een rechtsvordering. Vooraf aan het inzetten van privaatrechtelijke opties moet echter eerst onderzocht worden of bestuursrechtelijke middelen ingezet kunnen worden. Het inzetten van bestuursrechtelijke middelen biedt volgens jurisprudentie namelijk meer rechtsbescherming. Daar waar sprake is van verschillende overtredingen binnen één locatie en één overtreder wordt per thema de last afzonderlijk beschreven en opgelegd. Bijvoorbeeld: thema strijdig gebruik en thema strijdig bouwen, kennen in deze situatie een separaat beschreven last, dwangsom en begunstigingstermijn.

4.4 Waar is afstemming nodig?

4.4.1 Producten & Dienstencatalogus (PDC)

Toezicht en handhaving, zijn taken die voor een belangrijk deel worden gevoed door de verleende (omgevings)vergunningen. Dit wordt ook wel de reguliere toezichttaak genoemd. De taken worden echter ook gevoed door ontvangen verzoeken tot handhaving, klachten, meldingen en eigen constatering. Deze vormen van ad hoc toezicht is minder goed plan- en stuurbaar. Lokale, regionale, provinciale en landelijke prioritaire speerpunten kunnen aanleiding zijn om de beschikbare toezicht- en handhavingstaak ook daartoe in te zetten. De RUD-partners kunnen via het ICS (Informatie Coördinatie Sturingseenheid) aan elkaar diensten beschikbaar stellen en diensten verlenen. De verschillende diensten zijn tot op detail beschreven in de Producten & Dienstencatalogus (PDC) van de RUD Twente. Daarin is per VTH-taak en per dienst beschreven wat men mag verwachten en welk uren c.q. budget er mee gemoeid is. De PDC is weliswaar geen werkbeschrijving tot op detail, maar kan wel als leidraad dienen om producten en diensten af te stemmen.

4.4.2. Specialisaties

Om de prioriteiten de noodzakelijke aandacht te geven en de gestelde doelen te realiseren zal de beschikbare capaciteit op de juiste wijze gedoseerd en afgestemd moeten worden. Alvorens tot de minimaal vereiste capaciteit te komen is het noodzakelijk inzichtelijk te maken wat de omvang is van de bestuurlijke handhavingsplicht binnen en buiten het Wabotaakveld. Feitelijk is de bestuurlijke handhavingsplicht binnen het taakveld Toezicht en Handhaving onderverdeeld in vier specialisaties, namelijk:

1. Milieu
 2. Bouw
 3. Ruimtelijke ordening
 4. APV/Bijzondere wetten
- } Brandveiligheid

Zorg bestuurlijke handhaving

De basis voor de genoemde specialisaties ligt in verschillende wet- en regelgeving. Deze wet- en regelgevingen hebben aan het college van burgemeester en wethouders de 'zorg' voor de bestuursrechtelijke handhaving opgedragen. De basis voor deze zorg en waar de zorg uit bestaat is verwoord in tabel 1.

Tabel 1: De basis

Wet- en regelgeving	Specialisatie	Zorgplicht en Bevoegdheid	Feitelijke zorg
Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)	Wabobreed	Artikel 5.2 en artikel 5.10	Toezicht en bestuursrechtelijke handhaving
Wet Milieubeheer (Wm)	Milieu	artikel 18.2 Wm, juncto artikel 2 Wabo en 18.4 Wm	Toezicht en bestuursrechtelijke handhaving
Wet Bodembescherming (Wbb)	Milieu	artikel 95, juncto artikel 5.2 Wabo	Toezicht en bestuursrechtelijke handhaving
Wet inzake de luchtverontreiniging (Wluvo)	Milieu	artikel 90, juncto artikel 5.2 Wabo	Toezicht en bestuursrechtelijke handhaving
Wet Geluidhinder (Wg)	Milieu	artikel 148, juncto artikel 5.2 Wabo	Toezicht en bestuursrechtelijke handhaving.
Wet- en regelgeving	Specialisatie	Zorgplicht en Bevoegdheid	Feitelijke zorg
Woningwet (Ww)	Bouw	Artikel 92 en 92a	Toezicht en bestuursrechtelijke handhaving, ook Bouwverordening
Wet veiligheidsrisico's	Milieu/Bouw/Brandweer	artikel 61	Toezicht en zo nodig handhaving op naleving van het Brandveiligingsverordening.
Erfgoedverordening	Bouw	artikel 21	Toezicht en bestuursrechtelijke handhaving
Wet ruimtelijke ordening (Wro)	Ruimtelijke ordening	artikel 7.1 en 7.2	Toezicht en zo nodig handhaving op naleving van de Wro- en bestemmingsplannen.
Algemene Plaatselijke Verordening (APV)	APV/Bijzonder wetten	artikel 6.2	Toezicht en bestuursrechtelijke handhaving
Afvalstoffenverordening	Milieu?APV/Bijz wetten	artikel 28	Toezicht en bestuursrechtelijke handhaving
Wet op de kansspelen	APV/Bijzondere wetten	artikel 34, lid 2	Toezicht en bestuursrechtelijke handhaving
Algemene Verordening ondergrondse infrastructuur	APV/Bijzondere wetten	artikel 14	Toezicht en bestuursrechtelijke handhaving
Drank- en Horecawet (DHW)	APV/Bijzondere wetten	Artikel 3 en 11 DHW en Artikel 41 DHW	Toezicht en bestuursrechtelijke handhaving

De uitvoering van het toezicht door de verschillende specialisaties in relatie tot de zorgplicht kenmerkt zich door drie toezichttactieken, namelijk:

- Signaaltoezicht (voor elkaar c.q. oor en oogfunctie)
- Verschillende disciplines/specialisaties samen
- Toezicht/handhaving door een specialist

Met de capaciteit van de groep Toezicht & Handhaving zoals dat bestond op 1 december 2015 (zie afbeelding 4) is het mogelijk dat de toezicht- en handhavingstaken op adequaat niveau uit te voeren. Daarnaast is op de minder frequente taken die zeer specialistisch zijn, capaciteit nodig vanuit de RUD c.q. afstemming met partnerorganisaties. Het gaat hier met name om het toezicht op IPPC bedrijven, zijnde bedrijven die specifieke eisen kennen om hun emissies zoveel mogelijk te beperken. Tabel 2 hierna bevat een beeld op welke onderdelen afstemming en met welke partner mogelijk is.

Tabel 2: Toezichtonderdelen

ONDERDEEL	REGELGEVING	VERANTWOORDELIJKE AFDELING (PRIMAAT)	UITVOEREND TOEZICHTHOUDEN D/HANDHAVENDE AFDELING/TEAM (PRIMAAT)	TOEZICHT-/ HANDHAVINGSPARTNER
Wabo				AFSTEMMING MET:
Omgevingsrecht in de fysieke leefomgeving	Leefomgeving gerelateerde wet en regelgeving	Leefomgeving	Leefomgeving/Team VTH, cluster toezicht & handhaving	Provincie Politie Openbaar Ministerie Waterschap Brandweer RUD-partners
MILIEU				AFSTEMMING MET:
Risicobedrijven en Risico-objecten	Wet milieubeheer Wabo, Bor en Mor Activiteitenbesluit Waterwet Wet veiligheidsrisico's	Leefomgeving	Leefomgeving/ Team VTH, cluster toezicht & handhaving	Provincie Politie Openbaar Ministerie Waterschap Brandweer, RUD-partner
Inrichtingen (Bedrijven)	Wet milieubeheer Activiteitenbesluit Waterwet Diverse richtlijnen en strategieën	Leefomgeving	Leefomgeving/ Team VTH, cluster toezicht & handhaving	Provincie Politie Openbaar Ministerie Waterschap Brandweer RUD-partners
Bodem, weg- en milieuverontreiniging	Bestemmingsplan Wet milieubeheer Wet bodembescherming Besluit bodemkwaliteit Provinciale omgevingsverordening APV, Bodembeleidsplan, Bodembeheersnota Wabo, Bor en Mor	Leefomgeving	Leefomgeving/ Team VTH, cluster toezicht & handhaving	Provincie Politie Openbaar Ministerie Waterschap Brandweer RUD-partners

ONDERDEEL	REGELGEVING	VERANTWOORDELIJKE AFDELING (PRIMAAT)	UITVOERENDE HANDHAVENDE AFDELING/TEAM	TOEZICHT-/ HANDHAVINGSPARTNER AFSTEMMING MET:
<u>MILIEU</u>				
Geluid- en lichthinder	Wet milieubeheer Activiteitenbesluit Wet geluidhinder APV, Wabo, Bor en Mor	Leefomgeving	Leefomgeving/ Team VTH, cluster toezicht & handhaving	Provincie Politie Openbaar Ministerie RUD-partners
Illegale stort buiten inrichtingen	Wet milieubeheer Wet bodem- Bescherming/Besluit bodemkwaliteit Provinciale Omgevingsverordening Wabo, Bor en Mor Waterwet	Leefomgeving	Leefomgeving/ Team VTH, cluster toezicht & handhaving	Provincie Politie Brandweer Openbaar Ministerie Waterschap RUD-partners
Stookverbod	Wet Milieubeheer Wabo, Bor en Mor Afvastoffenverordening	Leefomgeving/Brandweer	Leefomgeving/ Team VTH, cluster toezicht & handhaving Brandweer	Politie Openbaar Ministerie Brandweer
<u>BOUW</u>				
Bouwtoezicht Toezicht op slopen Asbestverwijdering	Woningwet Bouwbesluit Bouwwerordening Asbestverwijderings-besluit Welstandsnota Vrijstellingenbeleid Reclamenota Wabo, Bor en Mor Erfgoedverordening	Leefomgeving	Leefomgeving/ Team VTH, cluster toezicht & handhaving	Politie Milieu Openbaar Ministerie RUD-partners, nadat samenwerking Wabobreed is gegaan
<u>RUIMTELIJKE ORDENING</u>				
Ruimtelijke kwaliteit	Wet ruimtelijke ordening Bestemmingsplan Provinciale Omgevingsverordening Wabo, Bor en Mor	Leefomgeving	Leefomgeving/ Team VTH, cluster toezicht & handhaving	Politie, Openbaar Ministerie Provincie, RUD-partners, nadat samenwerking Wabobreed is gegaan.
<u>BIJZONDERE WET- EN REGELGEVING</u>				
Inrichtingseisen horecagelegenheden, Toezicht op horecabedrijven	Drank- en Horecawet APV Horecaconvenant	Leefomgeving	Leefomgeving/ Team VTH, cluster toezicht & handhaving	Politie Openbaar Ministerie NVWA
Toezicht op automaten	Wet op de Kansspelen APV	Leefomgeving	Leefomgeving/ Team VTH, cluster toezicht & handhaving	Politie Openbaar Ministerie
Houtopstanden	Bomenverordening Boswet	Leefomgeving	Leefomgeving/Binnen- dienst/ Team VTH, cluster toezicht & handhaving	Team VTH Politie Openbaar Ministerie
Toezicht op evenementen	APV	Leefomgeving	Brandweer Leefomgeving/ Team VTH, cluster toezicht & handhaving	Politie Openbaar Ministerie Brandweer
Orde en veiligheid op de weg /parkeren	APV Verkeerswetgeving	Leefomgeving	Leefomgeving/ Team VTH, cluster toezicht & handhaving	Politie Openbaar Ministerie
Brandveiligheid	Wet veiligheidsrisico's Bouwwerordening APV	Brandweer	Brandweer/ Team VTH, cluster toezicht & handhaving	Bouwtoezicht Politie Openbaar Ministerie Brandweer
Bescherming van flora en fauna	APV Natuurbeschermingswet Bestemmingsplannen	Beleid Leefomgeving	Leefomgeving/ Team VTH, cluster toezicht & handhaving	Politie Openbaar Ministerie NVWA
Recreatie inrichtingen	Wet op de openluchtrecreatie Beleidsnotitie permanente bewoning recreatiewoningen	Leefomgeving	Leefomgeving/ Team VTH, cluster toezicht & handhaving	Politie Openbaar Ministerie

Binnen de afstemming is een belangrijke taak weggelegd voor de casemanagers/coördinatoren. Zij zorgen er voor dat objecten de (toezicht)aandacht krijgen die in de verschillende objectfasen van belang zijn. Een hulpmiddel daarbij is het registratieprogramma Squit XO. Stap voor stap vervangt het digitaal 'communiceren' door middel van Squit XO het fysieke Wabo-overleg. De casemanager/coördinator houdt de hoofdlijnen vast en zorgt er voor dat er regelmatig wordt afgestemd, door betrokken disciplines bij het locatiedossier met elkaar in contact te brengen. Daarnaast blijft de mogelijkheid om details door te spreken tijdens een face to face bijeenkomst.

Zodra het dossier wordt overgedragen aan de groep Toezicht en Handhaving zorgen de medewerkers van deze groep er voor dat zo efficiënt en effectief mogelijk toezicht gehouden wordt. Daarbij wordt in voorkomende gevallen gebruik gemaakt van de (digitale)'afstemtafel' om helder te krijgen welke afspraken er tijdens de procedure van vergunningverlening zijn gemaakt. Daarnaast kan het mede bepalen waar samenwerking een meerwaarde heeft. Enkelvoudige vergunningen en ad hoc zaken dienen niet voorbij te gaan aan afstemming. Immers ook hier is winst te halen als het gaat om doelmatig inzetten van de beschikbare capaciteit. Binnen het team worden daartoe, in relatie tot het UP, nadere afspraken gemaakt ook met overige organisatieonderdelen zoals de groep Beleid.

4.5 Objectfasen

In relatie tot het piramidemodel zijn de volgende objectfasen te onderscheiden:

- Planfase
- Procedurefase
- Bouw-/realisatiefase
- Gebruiksfase
- Sloopfase

De casemanager/coördinator heeft de mogelijkheid om regelmatig af te stemmen met andere disciplines en kan in overleg voorstellen waar er met elkaar, voor elkaar en na elkaar kan worden gewerkt. Dat betekent dat omgevingsobjecten in relatie tot alle disciplines met elkaar, voor elkaar, maar ook na elkaar worden gecontroleerd. In het bijzonder vergt hierin de bouwfase een nauwkeurige afstemming omdat hier sprake is van verschillende aspectcontroles. Te denken valt hier aan gezamenlijke controles met een specialist van de brandweer, bijvoorbeeld bij zorgcomplexen of gebouwen waar veel mensen in verblijven.

Ook bij de bouw van emissiearme stallen is een controle in de realisatiefase samen met een specialist milieu meer praktisch dan uitzondering.

Op deze wijze kan tijdens de bouw worden bepaald of het stalsysteem kan voldoen aan de gestelde emissiereductie.

5. Risicoanalyse en prioritering

5.1 Vergunningvrij bouwen en type A-inrichtingen

5.1.1 Vergunningvrij bouwen

Het omgevingsrecht zoals vastgelegd in de Wabo, het Bor en de Mor is de laatste jaren herhaaldelijk gewijzigd. De wijzigingen hebben er onder meer voor gezorgd dat voor bepaalde bouwwerken geen omgevingsvergunning aangevraagd hoeft te worden. Het toetsen van het bouwplan vooraf aan realisatie zal in die gevallen niet meer plaatsvinden. De vergunningvrije bouwwerken dienen echter wel worden gebouwd met inachtneming van de regels zoals opgenomen in de wet- en regelgeving. Conclusie is dan ook: vergunningvrij is niet wet- en regelgeving vrij. De toetsing vooraf is verschoven naar een toets tijdens de realisatie of een toets achteraf.

Indien na vergunningvrij bouwen in een later stadium aan het licht komt dat niet conform de geldende wet- en regelgeving is gebouwd, is de gemeente bevoegd bestuursrechtelijk op te treden. Door handhavend op te treden kan de gemeente de verplichting opleggen tot het binnen een bepaalde termijn treffen van voorzieningen waardoor alsnog aan de eisen wordt voldaan. Vergunningvrij bouwen kent een aantal risico's die door opdrachtverstrekker c.q. degene die bouwt niet onderkent worden, bijvoorbeeld:

- Bouwwerk kent door zijn uitvoering toch een vergunningplicht;
- Er bestaat strijdigheid met het bestemmingsplan;
- Bouwwerk is niet legaliseerbaar;
- Het bouwwerk is niet met toepassing van de juiste brandpreventieve c.q. -veilige voorzieningen gerealiseerd;
- Het bouwwerk is gerealiseerd zonder de juiste isolatiewaarden in acht te nemen;
- Het bouwwerk is gerealiseerd zonder de juiste constructieve eisen in acht te nemen.

Nadelige effecten die daardoor op de leefomgeving kunnen ontstaan zijn bijvoorbeeld dat de constructieve veiligheid van het object onvoldoende is gewaarborgd, niet wordt voldaan aan de brandveiligheidseisen, maar ook waar het gaat om de eisen die gelden voor duurzaamheid, energiebesparing, welstand en ruimtelijke uitstraling. Een vergunningvrij bouwwerk hoeft niet aan de welstandseisen te voldoen die gelden voor een bepaald bouwwerk, maar mag niet in strijd zijn met het in de welstandsnota vastgelegde minimale welstandsniveau. De in de Woningwet opgenomen artikelen 1b, 7b, respectievelijk 13a vormen de grondslag om daartegen handhavend op te treden. Dit geldt tevens in gevallen het uiterlijk van het bouwwerk niet passend is bij de redelijke eisen van welstand. De gemeente Twenterand heeft de redelijke eisen van welstand opgenomen in de Welstandsnota 2012.

Wanneer het vermoeden bestaat dat er sprake is van een ernstige mate van strijdigheid met de redelijke eisen van welstand wordt de Stadsbouwmeester (Welstandscommissie) verzocht advies uit te brengen. Als er inderdaad sprake is van ernstige strijdigheid wordt een handhavingstraject gestart. Deze werkwijze geldt overigens in alle gevallen waar sprake is van ernstige mate van strijdigheid met de redelijke eisen van welstand.

De toets achteraf wordt samengevoegd met de controles in relatie tot de Wet basisregistraties Adressen en Gebouwen (BAG), Wet waardering onroerende zaken (Woz) en Wet Basisregistratie Grootchalige Topografie (BGT) controles. De verwachting is dat BAG-onderzoeken (helder krijgen van objectsituatie) capaciteit zal blijven vergen van de groep Toezicht & Handhaving. Ten behoeven van de registratie is het van belang de actuele situatie van de omgevingsobjecten helder in beeld te hebben. Deze controles zijn noodzakelijk geworden nu steeds meer bouwobjecten buiten de vergunningplicht komen te liggen. De hoedanigheid waarin een bouwwerk zich bevindt is daardoor niet altijd te analyseren uit controlemomenten die doorgaans wel beschikbaar zijn bij vergunde bouwobjecten. Tijdens deze controles vindt tevens de toets plaats of er sprake is van een vergunningvrij object, een licht toets of aan de regels is voldaan en of het bouwwerk past binnen het bestemmingsplan.

5.1.2 Type A-inrichtingen

Per jaar wordt beoordeeld of inrichtingen van het type A, zoals bedoeld in het Activiteitenbesluit buiten de werkvoorraad worden gelaten.

Tevens staat per jaar de keus open om uitsluitend thematische controles binnen deze doelgroep uit te voeren. Dat biedt de mogelijkheid om de aandacht op duurzaamheid/energiebeperking gevestigd te krijgen. Daar liggen naar verwachting de risico's bij het uitsluiten van deze doelgroep bij het verdelen van de toezichtaandacht. Voorbeelden van type A-inrichtingen zijn: kantoor-, school- en bankgebouwen als ook detailhandel in bijvoorbeeld kleding of schoenen. De risico's voor de leefomgeving bij niet naleven van de algemene regels die verbonden zijn aan het Activiteitenbesluit en waar een inrichting type A zich aan dient te houden, zijn immers zeer beperkt.

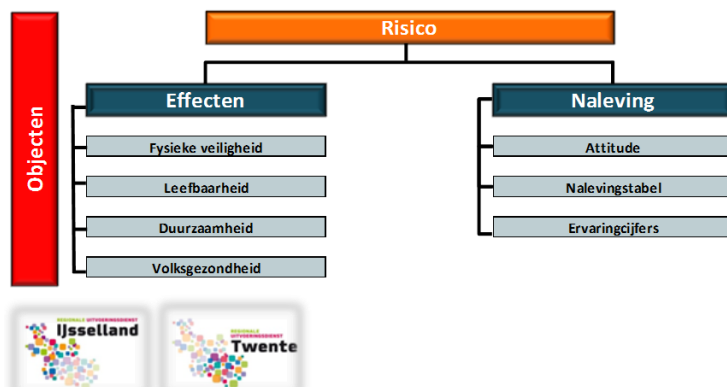
In de Nota van Toelichting (Stb 2007/415) bij het Activiteitenbesluit worden de inrichtingen type A aangehaald als inrichtingen waar activiteiten plaatsvinden met een geringe milieubelasting. Om die reden wordt een inrichting type A niet of nauwelijks getoetst. Een inrichting type A is een inrichting die, behalve de in de begripsbepaling genoemde activiteiten, geen andere (deel)activiteiten, genoemd in de hoofdstukken 3 en 4 van het Activiteitenbesluit verricht. Wanneer de inrichting geen andere dan de in de begripsbepaling genoemde activiteiten verricht, bestaat de verwachting dat de inrichting dusdanig weinig milieurelevant is dat het niet nodig is dat deze inrichting zich meldt bij het bevoegd gezag, lees: college van burgemeester en wethouders. De resultaten van de risicoanalyse bevestigen vorenstaande omdat deze inrichtingen in de risicoanalyse een groene risico score hebben van ca. 3.5 of minder. In de uitvoering van de toezicht- en handhavingstaak wordt bij de uitgangspunten van de wetgever aangesloten. Bij niet naleving van de regels kunnen echter ook binnen deze doelgroep risico's voor de leefomgeving ontstaan. Ze zijn echter minder zorgwekkend. Dat maakt tegelijkertijd dat deze risico's eenvoudiger beperkt c.q. ongedaan kunnen worden gemaakt. Risico's binnen deze doelgroep zitten voornamelijk in de sfeer van het thema duurzaamheid en dan specifiek, energiebesparing en afvalscheiding. Daar is wellicht winst te boeken. Thematisch toezicht kan daarbij kansen bieden.

5.2 Risicoanalyse

Het is onmogelijk overal op toe te zien. Bovendien kan de gemeente niet overal verantwoordelijk voor worden gehouden. Het beperken van risico's is een verantwoordelijkheid van een ieder. De verwijtbaarheid speelt daarin een belangrijke rol. Van inwoners, bedrijven en instelling mag verantwoordelijk gedrag worden verwacht. Daarnaast verwacht de gemeente dat wanneer men een bepaalde activiteit bijwoont of uitvoert dat men bewust heeft nagedacht over de risico's die deze activiteiten op diverse fronten met zich mee kan brengen. Waar nodig en zinvol zullen inwoners, bedrijven en instellingen op hun verantwoordelijkheden en overwegingen worden gewezen. In het bijzonder in de preventieve toezichtsfier liggen daarin kansen.

Het Bor eist in artikel 7.2 dat het handhavingsbeleid gebaseerd is op een probleemanalyse, ook wel risicoanalyse genoemd. In feite wordt daarmee aan helder gemaakt welke risico's kunnen ontstaan in de leefomgeving als wet- en regelgeving niet worden nageleefd. Risico is daarbij gedefinieerd als: $\text{Risico} = \text{Effect} \times \text{Kans}$, zijnde een landelijk geaccepteerde formule. De gemeenten Twenterand maakt gebruik van de risicomodules die door de RUD ter beschikking worden gesteld en worden onderhouden. De risicoanalyses zijn tot stand gekomen na het houden van expertsessies vanuit de specialisaties, Milieu, Bouw en RO. Aan de hand van de werkvoorraad is de risicomodule gevuld met objecten. Vervolgens is op basis van ervaringen en praktijksituaties bepaald welke effecten kunnen ontstaan op vier thema's wanneer er sprake is van niet normconform gedrag. Daaraan toegevoegd zijn afwegingen hoe normconform gedrag kan ontstaan (bijv. kennis van regels, spontane naleving, controle kans, etc.) en overwegingen om tot niet normconform gedrag te komen (calculerend gedrag, kosten baten, pakkans, etc.).

Onderstaande afbeelding geeft op hoofdlijnen weer hoe de risico's aan de hand van vorenstaande formule en diverse afwegingen bij benadering worden bepaald door de modules.



Na het analyseren van de risico's kan een prioritering worden gekoppeld aan de resultaten. Op deze wijze bepalen de risico's op de leefomgeving bij niet conform gedrag de prioritering binnen de toezicht- en handhavingstaak. Hiermee is gelijktijdig een ambitieniveau neergezet.

Op lokaal niveau wordt de risicoanalyse/prioritering toegepast op de specialisaties Milieu, Bouw/sloop en Ruimtelijke Ordening om tot een wijze van prioritering en capaciteitverdeling te komen. Voor de lokale taken op grond van de APV en de DHW wordt (nog) geen risicoanalyse opgesteld, maar vindt inzet plaats op basis van ervaring.

Zoals eerder genoemd hebben de RUD-partners (lees: gemeenten) hun milieutaken als bovenlokale taken overgedragen aan de RUD. De werkvoorraad is daartoe met gebruik van de RUD-plannings-/inventarisatietool geïnventariseerd en inzichtelijk gemaakt. Aan de planningstool annex inventarisatietool is de risicoanalyse gekoppeld die bij het invullen op de achtergrond zijn bijdrage inbrengt. De tool bevat dan ook als eerste de objecten die hoog geprioriteerd zijn vanwege de risico's die kunnen ontstaan als de wet- en regelgeving niet correct worden nageleefd.

De aldus verkregen geprioriteerde regionale werkvoorraad wordt vervolgens weer verdeeld over de partners. Hierbij krijgen de partners hun eigen overgedragen werkvoorraad in uitvoering, mits zij over voldoende gekwalificeerd en gespecialiseerde capaciteit beschikken. Daar waar zij voor een bepaalde taak niet de vereiste capaciteit in huis hebben zal deze taak worden uitgevoerd door een RUD-specialist. De vragende organisatie dient daartoe een opdracht aan de RUD te verstrekken.

5.3 Brandveiligheid

De brandweertaken toezicht en preventie worden in de gemeente Twenterand deels uitgevoerd door de Brandweer Twente (hierna: Brandweer).

Daartoe zet de Brandweer personeel in die door het college van B&W zijn aangewezen als toezichthouders. Naast deze taak geeft de Brandweer ook advies over brandpreventie/brandbeveiliging bij bouwobjecten, maar ook in geval van evenementen. In dit beleidsplan zijn de brandpreventieve toezichthoudende taken meegenomen als onderdeel van de afstemming en het integraal denken en doen.

In dit kader komt de Brandweer jaarlijks met een VTH-voorstel voor het uitvoeringsprogramma. Met de gemeenten zijn daartoe afspraken gemaakt en vastgelegd in een memo.

Op detailniveau zijn per gemeenten werkafspraken gemaakt. De memo met daarin de inspanningsverplichting van de Brandweer wordt toegevoegd aan het UP. Voor het jaar 2016 heeft de Brandweer vanwege een niet toereikende formatie tevens een beschrijving van de werkwijze 'Themagericht- & projectmatig toezicht' aan hun memo toegevoegd. Deze nieuwe werkwijze wil de Brandweer in 2016 voor het eerst in de praktijk brengen.

Op basis van de afspraken voert de Brandweer het toezicht op brandveiligheid bij bestaande bouwoBJECTEN (gebruikscontroles) uit, maar ook controles in de realisatiefase, als ook controles bij evenementen. Bovendien geeft de Brandweer Twente advies waar het gaat om nieuwe bouwoBJECTEN en bij evenementen.

De hoofddoelstelling van toezicht voor Brandweer Twente luidt als volgt:

Het, in samenspraak met de Twentse gemeenten, realiseren van een hoogwaardige uitvoering van taken en gezamenlijke projecten op het gebied van toezicht en een relevante bijdrage leveren aan meer veiligheid en betere naleving in Twente.

In onderstaande tabel heeft de Brandweer hun werkvoorraad binnen de gemeente Twenterand opgesomd.

De belangrijkste kerntaken van de Brandweer zijn als volgt samen te vatten:

- A. Toezicht tijdens de realisatiefase van objecten/projecten;
- B. Periodieke/reguliere gebruikscontroles;
- C. Controles op evenementen.

sub A.

Voor toezicht in de realisatiefase is de afspraak dat Brandweer Twente aansluit op verzoek van het bevoegd gezag en in dit kader ook adviseert aan het bevoegd gezag. De bevindingen naar aanleiding van een inspectie worden in een rapport brandveiligheidsinspectie aan het bevoegd gezag voorgelegd.

sub B.

Voor controles in de gebruiksfase is het toezichtprofiel brandveiligheid opgesteld. Hiermee richt het toezichtprofiel brandveiligheid zich primair op de objecten waar de grootste risico's (Prioriteit 1) liggen en waar de grootste kans is dat overtredingen plaatsvinden. Het toezichtprofiel biedt per gemeente voldoende handvatten voor eventuele verdere beleidsmatige sturing dan wel integratie van de lokale belangen (maatwerkafspraken) om zo ook tot een afstemming te krijgen in relatie tot de objecten met een gemiddeld risico (Prioriteit 2) en een laag risico (Prioriteit 3).

Hierbij kan elke gemeente, in afstemming met Brandweer Twente als uitvoerende partij, gemotiveerd afwijken van dit vastgestelde algemene toezichtprofiel brandveiligheid op grond van ondergenoemde zaken:

- Veranderen van jaarlijkse frequentie van de controles (bijvoorbeeld vanwege hogere/lagere prioritering van bepaalde gebruiksfuncties);
- Toevoegen van maatwerk objecten (bijvoorbeeld vanwege lokaal-bestuurlijke overwegingen);
- Beschikbare capaciteit binnen de gemeente op gebied van handhaving en juridische ondersteuning.

De objecten binnen de categorie Prioriteit 1 (hoge prioriteit), worden in de regel eens in de 1 1/2 jaar gecontroleerd. Het betreffen objecten waar gelijktijdige veel personen aanwezig kunnen zijn. Te denken valt aan zorgcentra, scholen, kinderopvang en woongebouwen. Binnen de gemeente Twenterand zijn ca. 60 stuks van deze objecten gevestigd. De zelfredzaamheid van de personen speelt een rol bij de beoordeling of een object een hoge prioriteit dient te krijgen.

De Prioriteit 2 (gemiddelde prioriteit) objecten zijn de kantoorgebouwen, bijeenkomstgebouwen en kampeertreinen, maar ook evenementen met een kleinschaliger omvang. De gemeente Twenterand kent ca. 55 objecten die als gemiddeld geprioriteerd zijn en gemiddeld eens in de twee jaar gecontroleerd worden. Binnen de categorie Prioriteit 3 (lage prioriteit) vallen alle overige objecten die laag risicovol zijn. Het betreffen ca 300 objecten in de hoedanigheid van kledingzaak (winkel functie) tot bijvoorbeeld industrie functies. Deze objecten worden gemiddeld eens in de vier jaar bij een controle betrokken.

sub C

Het ambitieniveau van Brandweer Twente m.b.t. evenementen is opgenomen in de werkwijze toezicht. In dit kader geldt ook de afspraak dat Brandweer Twente aansluit op verzoek van het bevoegd gezag en in dit kader ook adviseert aan het bevoegd gezag. De bevindingen naar aanleiding van een inspectie worden in een rapport brandveiligheidsinspectie aan het bevoegd gezag voorgelegd.

De controles worden overigens op basis van een themagerichte werkwijze verdeeld over het gehele jaar. Binnen de planperiode zullen nadere afspraken worden gemaakt over de nieuwe themagerichte werkwijze van de brandweer en de gevolgen die daardoor kunnen ontstaan.

6. Regeling 24 uur bereik- en beschikbaar

De 24 uur bereik- en beschikbaarheid van de gemeentelijke organisatie in relatie tot een mogelijk vereiste toezicht- of handhavingsactie is een wettelijke kwaliteitseis. Hier wordt aan voldaan door inzet van de 'storingsdienst'. Deze dienst heeft de mogelijkheid in voorkomende gevallen via een telefoonlijst contact te krijgen met een specialistische toezichthouder. Iedere medewerker van de groep Toezicht en Handhaving heeft daartoe structureel de beschikking over een iPad en mobiele telefoon.

De medewerkers kunnen op die wijze 24 uur per dag met elkaar communiceren en toegang krijgen tot gemeentelijke systemen. De bereikbaarheid is daarmee afgedicht. De beschikbaarheid is daarmee voldoende en aanvaardbaar ingericht. Dit deel van het lokaal proces is echter niet in protocollen vastgelegd en dus (nog) niet 100% geregeld. Wel is er een protocol (*'hoe omgaan met een melding'*) voor de pikettelefoon. Dit protocol geeft het proces weer hoe er gehandeld moet worden nadat een melding is ontvangen op de pikettelefoon. Deze werkwijze komt overeen met het systeem dat de Veiligheidsregio toepast op bereikbaarheid in relatie tot calamiteiten. De praktijk toont echter dat de lokale methode werkt. Vooral nog blijft dan ook de 'Storingsdienst' het aanspreekpunt en de sleutel tot opschaling.

7. Ongewone voorvallen en Ad Hoc

7.1 Ongewone voorvallen, klachten, meldingen, verzoeken en waarnemingen

Op grond van hoofdstuk 17 (artikel 17.2) van de Wet milieubeheer dient een 'ongewoon voorval', wanneer dit plaatsvindt binnen een inrichting, gemeld te worden aan het bevoegd gezag.

Een 'ongewoon voorval' dient als begrip breed geïnterpreteerd te worden. Feitelijk betreft het een ongewone gebeurtenis die negatieve gevolgen kan hebben op de leefomgeving, zoals lekkage van gevaarlijke stoffen, een verhoogde emissie door een storing of bijvoorbeeld een brand. Bij de melding wordt aan de melder maatregelen voorgelegd om erger te voorkomen c.q. de nadelige effecten zoveel mogelijk te beperken. Bovendien zal aan de hand van de melding een bezoek worden gebracht aan de inrichting om eventueel afspraken te maken waarmee herhaling kan worden voorkomen. Tevens ontstaat daarmee inzicht in of het voorval een relatie heeft met onderhoud van installaties of het beheersbaar hebben van processen. Met inzet van de Regeling 24 uur bereik- en beschikbaarheid kunnen ongewone voorvallen worden gemeld. Op de website van de gemeente is daartoe informatie beschikbaar als ook een meldingsformulier. Ook wordt er bij controles aandacht aan geschonken.

Jaarlijks ontvangt het team VTH een diversiteit aan klachten, meldingen en verzoeken. Ook worden er eigen waarnemingen gedaan die een vervolg nodig hebben. Het gaat in veel gevallen om overlast, illegaal storten van afval, onjuist stookgedrag, enzovoort. De ervaring heeft geleerd dat hiervoor gemiddeld 500 uur gereserveerd moet worden om deze taakstelling af te kunnen handelen. Dosering van deze ad hoc acties is daarnaast van belang om voldoende uitgevoerd te krijgen. Om structuur te houden in de uitvoering wordt na ontvangst/binnenkomst van een ad hoc zaak een prioritering toegepast op basis van risicobepaling.

Het schema is hierna afgedrukt.

Proritering naar risico bij klacht/melding

Eerste stap bij het bepalen van de ernst van een klacht/melding en het bepalen binnen welke termijn een eerste actie noodzakelijk/redelijk is.

Veiligheid/gezondheid van de mens	Hoogst	direct
Ramprisico	Hoger	1-2 w eken
Milieu	Hoog	1-3 w eken
Hinder	Gemiddeld	2-4 w eken
Onveiligheidsgevoel	Laag	4-6 w eken
Financiele economische schade	Lager	6-8 w eken
Moreel/politieke verantwoording	Laagst	8-12 w eken

8. Monitoring en evaluatie

8.1 Monitoring

Monitoring van de uitvoering is een eis welke is neergelegd in artikel 7.6 van het Bor. Het artikel verlangt dat de monitoring met behulp van geautomatiseerd systeem de resultaten van de toezicht- en handhavingstaak inzichtelijk worden gemaakt en kan worden aangetoond of de inspanningsverplichtingen zijn gerealiseerd. De informatie dient tevens gebruikt te worden om helder te maken of doelstellingen al of niet zijn gerealiseerd. Naast het feit dat hier gaat om een kwaliteitseis is het ook een praktisch hulpmiddel om de organisatie regelmatig te toetsen. Een tussentijdse monitoring kan, afgezet tegen de handhavingdoelen, immers leiden tot een bijstelling van het beleidsplan of het Uitvoeringsprogramma. Bovendien kunnen de gegevens gebruikt voor verbeterlagen in de volgende jaren.

Monitoring is daarmee een instrument om te sturen én een middel van het continue cyclisch proces tot optimalisering van de toezicht- en handhavingstaak. Om de resultaten van handhaving zichtbaar te maken wordt nu voornamelijk gerapporteerd over aantallen uitgevoerde controles, hercontroles en bestuursrechtelijk optreden (output). Het grote nadeel van deze methode is dat deze wel iets zegt over de inspanningen die zijn verricht, maar niet wat die inspanningen hebben opgeleverd als het om effect gaat.

Zoals in hoofdstuk 4 al genoemd is het volgen van het naleefgedrag een vorm van monitoren. Geautomatiseerd systeem is hierin de hulpmiddelen, zoals Squit XO, digitaal toezichthouden, maar ook het tijdschrijfsysteem om iets te kunnen zeggen over de doorzettijd en het ontwikkelen van kengetallen. Door het tijdschrijfsysteem te koppelen aan het Uitvoeringsprogramma is monitoring van elke item uit het programma mogelijk als het gaat om de werkelijke inzet van de beschikbare capaciteit.

8.2 Evaluatie

De kwaliteitseisen verlangen in artikel 7.7 van het BOR een jaarlijkse evaluatie van het Uitvoeringsprogramma. De evaluatie kan de aanleiding zijn om het beleidsplan te actualiseren.

Een belangrijk item binnen de toezicht en handhavingstaak die de wetgever nu in voornoemd artikel heeft vastgelegd is dat verantwoording wordt afgelegd aan de gemeenteraad. Tot aan het moment dat dit beleidsplan ontstond was dat al de praktijk. Dit proces wordt dus gecontinueerd. De PDCA-cyclus zoals actief binnen onze organisatie ondersteunt ook dit proces.

9. Communicatie

Bij het stimuleren van normconform gedrag kan communicatie een belangrijk hulpmiddel zijn. Zo wordt de Handhavingstrategie na vaststelling gepubliceerd en wordt ook het beleidsplan met behulp van een publicatie onder de aandacht gebracht. Daarnaast zijn alle beleidstukken, programma's en jaarverslagen via de website te downloaden en te lezen. Specifieke lokale toezichtacties, als voorbeeld is te nemen de aanpak van illegale reclame-uitingen, worden via de website en weekblad aangekondigd, als ook de resultaten. Hierin bestaat een nauwe samenwerking met cluster Communicatie.

10. Ontwikkelingen

10.1 Bezuinigingen

De financiële crisis heeft ook het huishoudboekje van de gemeente Twenterand niet ongemoeid gelaten. Er zullen in het kader van aangekondigde bezuinigingen keuzes gemaakt moeten worden in relatie tot dienstverlenende taken die een verplichte status hebben en de taken die dat niet hebben. Bovendien dienen de verplichte taken nader 'slim' te worden ingevuld ten einde een aanvaardbaar en verantwoord niveau te kunnen blijven garanderen. Bijvoorbeeld door op regionaal niveau samen te gaan werken, maar ook door op lokaal niveau keuzes te maken die toekomst gericht zijn. Een voorzet daartoe is al gegeven in het nieuwe dienstverleningsconcept 'Mensen en verbindingen'.

De specifieke taken toezicht en handhaving zullen ook basis daarvan een andere karakter krijgen. Hierbij dienen echter de kwaliteitseisen, die gelden voor deze specifieke taken, bewaakt en gerespecteerd te worden.

Prioriteren op basis van risicobenadering is een vorm van slim werken om de toezicht en handhavingstaak doelmatiger in te vullen. Ook de nadruk leggen op de eigen verantwoordelijkheid van de burger en de bedrijven zal uiteindelijk tot minder frequente aandacht vragen. Daarnaast zullen in de komende planperiode afspraken op het niveau van de Regionale Uitvoeringsdienst (RUD) worden gemaakt.

10.2 Regionale uitvoeringsdienst

De RUD is het indirecte resultaat van de kwaliteitseisen die de minister aan de gemeenten heeft opgelegd voor het uitvoeren van hun taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH-taken) binnen het omgevingsrecht. Door de krachten te bundelen in de RUD is de kwaliteit volgens de minister beter gewaarborgd en kan worden voldaan aan de strekking van hoofdstuk 7 van het Bor. In de provincie Overijssel is deze kans opgepakt om twee Netwerk RUD's te bouwen. Eén in IJsselland en één in Twente. Beide regio-RUD's ressorteren onder de overkoepelende Netwerk RUD Overijssel. Bij de vorming van de regionale RUD's zijn de details ingevuld om de wettelijk verplichte taken op het vereiste niveau in samenwerking uitgevoerd te krijgen. De gemeente Twenterand is partner in de RUD-Twente.

De NetwerkRUD in Overijssel heeft echter geen bestaansrecht meer sinds de Kamer heeft ingestemd met het wetsvoorstel Omgevingsrecht in september 2015.

Er is uitgesproken dat de RUD's allen dezelfde structuur moeten hebben. Dat dient vorm te krijgen door de RUD onder te brengen in een rechtspersoonlijkheid, zoals een Gemeenschappelijk Regeling. Per 1 januari 2018 moet dat gestalte hebben gekregen.

Daarnaast kent het Wetsvoorstel VTH de intentie om de kwaliteitseisen te laten bepalen door de provincie, de gemeenten en de RUD's teneinde deze te verankeren in een daartoe strekkende verordening. Tot dan geldt de afspraak tussen de minister, het IPO, het VNG en de Unie van Waterschappen dat de gemeentelijke organisaties zelf de mogelijkheid moeten benutten om invulling te geven aan de uitvoering op het gewenste niveau van de Kwaliteitscriteria 2.1, zoals die op 7 september 2012 zijn vastgesteld en waaraan de RUD Overijssel zich heeft geconformeerd. Op het moment dat dit Uitvoeringsprogramma werd opgesteld waren de eerste bijeenkomsten over de Verordening kwaliteit VTH bijgewoond en was er een voorzichtige start gemaakt met het vormgeven van de kwaliteitsverordening.

10.3 Wet Natuurbescherming

De verwachting is dat op 1 januari 2017 de Wet Natuurbescherming in werking zal treden. Deze nieuwe wet die de Natuurbeschermingswet uit zal schakelen zal op verschillende manieren gevolgen hebben voor de gemeenten. Met name in de sfeer van vergunningverlening zal dat merkbaar zijn vanwege het feit dat de vergunning verplicht aanhaakt bij de Wabo-omgevingsvergunning wanneer deze voor de activiteit vereist is.

Het is vervolgens waarschijnlijk dat de gemeente als bevoegd gezag verantwoordelijk zal worden voor de toezicht- en handhavingstaak voor dat deel van de natuurvergunning dat is verleend. Dit zal specifieke capaciteit en kennis gaan vergen van de gemeente. Het voornemen bestaat om de gemeenten hier te zijner tijd in te ondersteunen en te scholen.

In welke omvang de gemeenten met de nieuwe wet te maken krijgt en welke capaciteit het zal vergen is op het moment dat deze beleidsnota werd opgesteld nog niet duidelijk.

10.4 Omgevingswet

Op 1 juli 2015 heeft een ruime meerderheid van de Tweede Kamer ingestemd met de Omgevingswet. Begin 2016 stemt de Eerste Kamer over het wetsvoorstel. Daarna volgt de publicatie in het Staatsblad. Verder moet er een invoeringswet en een invoeringsbesluit komen. De wet treedt naar verwachting in 2018 in werking.

Het omgevingsrecht bestaat uit tientallen wetten en honderden regelingen voor ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water. Zij hebben allemaal hun eigen uitgangspunten, werkwijzen en eisen. De wetgeving is daardoor te ingewikkeld geworden. Het kabinet maakt het omgevingsrecht makkelijker en voegt alle regelingen samen in 1 Omgevingswet.

Met de nieuwe Omgevingswet wil het kabinet:

- de verschillende plannen voor ruimtelijke ordening, milieu en natuur beter op elkaar afstemmen;
- duurzame projecten (zoals windmolenparken) stimuleren;
- gemeenten, provincies en waterschappen meer ruimte geven om hun omgevingsbeleid af te stemmen op hun eigen behoeften en doelstellingen.

Verder biedt de wet meer ruimte voor particuliere ideeën. Dit komt doordat er meer algemene regels gelden, in plaats van gedetailleerde vergunningen. Het doel staat voorop en niet het middel om er te komen. En de houding bij het beoordelen van initiatieven is 'ja mits' in plaats van 'nee tenzij'. Zo ontstaat ruimte voor bijvoorbeeld bedrijven en organisaties om met ideeën te komen.

Zoals al eerder genoemd heeft de wet een sterke invloed op de gemeentelijke VTH-taken. Dit vanwege het feit dat de nieuwe wet een grotere paraplu zal worden dan de huidige Wabo is. Er zullen naar verwachtingen meer toestemmingen onder worden gebracht. Hierdoor heeft het gevolgen voor de vergunningverlening, maar ook voor de toezicht- en handhavingstaak.

Het is nu nog te prematuur om concrete gevolgen te noemen. Er wordt een vinger aan de pols gehouden en de ontwikkelingen worden nauwlettend gevolgd.

10.5 Wet private kwaliteitsborging

Naar verwachting zal op 1 januari 2017 de eerste fase van de Wet private kwaliteitsborging in werking treden. In welke hoedanigheid en met welke inhoud was op moment dat dit beleidsplan werd opgesteld nog onzeker.

Private partijen zullen volgens de huidige stand van zaken de toets en toezichttaken op zich gaan nemen.

De verwachting is dat daarmee een aantal toets- en toezichttaken gaat verdwijnen waar het gaat om de toestemming bouw binnen de Omgevingsvergunning. De nieuwe wet zal, zoals nu is voorzien, in fasen worden ingevoerd omgevingsobjecten als kleine bouwobjecten zullen in de eerste fase worden meegenomen.

Het is nu nog te prematuur om concrete gevolgen te noemen. Er wordt een vinger aan de pols gehouden en de ontwikkelingen worden nauwlettend gevolgd.

11. HARDHEIDSCLAUSULE

In dit beleidsplan en in het uitvoeringsprogramma zijn uitgangspunten geformuleerd die tot doel hebben te komen tot een efficiënte en effectieve handhaving. De bevoegdheid tot het handhavend optreden is een discretionaire bevoegdheid van het college of de burgemeester.

Het vastleggen van beleidsregels in deze nota heeft tot gevolg dat ons college of de burgemeester in principe handelen overeenkomstig de uitgangspunten die in dit plan zijn geformuleerd en dat ook derden daarop kunnen vertrouwen.

Toch kunnen er bijzondere opstandigheden zijn die in een concreet geval een andere aanpak rechtvaardigt. Incidentele afwijking in 'normale' gevallen leidt al snel tot een beroep op het gelijkheidsbeginsel. In 'bijzondere' gevallen kan een afwijking van een beleidsregel noodzakelijk zijn indien het handelen overeenkomstig de beleidsregels in een bijzonder geval zou leiden tot nadelige of voordelige gevolgen voor een of meer belanghebbenden, die onevenredig zouden zijn in verhouding tot de te dienen doelen van het beleid. De mogelijkheid om af te wijken is geregeld in artikel 4:84 Algemene wet bestuursrecht, zoals hieronder verwoord.

"Het bestuursorgaan handelt overeenkomstig de beleidsregel, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen."

Bijzondere omstandigheden

Er kunnen talloze aanleidingen zijn om hierop een beroep te doen. Het is aan de overtreder of andere belanghebbenden om bijzondere belangen aan de orde te stellen en te motiveren. Het bevoegd gezag zal zelf niet actief naar dergelijke belangen zoeken.

Een belangenafweging

De bijzondere belangenafweging moet leiden dat de doelen die met de handhaving zijn gediend in geen verhouding staan tot de belangen die de overtreder heeft bij het voortduren van de illegale situatie. Is er sprake van gevaarzetting, schade, hinder, overlast en dergelijke zal de belangenafweging al snel naar handhaving leiden.

Toepassen hardheidsclausule is anders dan gedogen

In de gemeente Twenterand wordt de gedoogstrategie gehanteerd waarbij alleen van de plicht tot handhaving kan worden afgeweken als er concreet zicht op legalisatie is, of als er sprake is van bijzondere omstandigheden waardoor de gemeente redelijkerwijs af zou moeten zien van handhaving.

Gedogen is begrensd in tijd en omvang, en op de afwijking wordt controle uitgevoerd.

Toepassing van de hardheidsclausule stelt, onder voorwaarden, het gehele beleid ter zijde.

BIJLAGE 1 , Behorende bij Beleidsplan toezicht en handhaving 2015-2018 'Afgestemd & Samen'

De TAFEL van 11(T¹¹)©

1. Kennis van regels

De bekendheid met en duidelijkheid van wet- en regelgeving bij de doelgroep.

a. Bekendheid:

- Kent de doelgroep de regels?
- Hoeven zij slechts beperkte moeite te doen om op de hoogte te raken van de regels?
- Is de regelgeving niet te omvangrijk?

b. Duidelijkheid:

- Zijn de regels zo geformuleerd dat de doelgroep ze ook gemakkelijk kan begrijpen?
- Is de doelgroep wel in staat om de regelgeving te begrijpen?
- Is het voor de doelgroep voldoende duidelijk waarop de regels van toepassing zijn?
- Is het voor de doelgroep duidelijk welke regel van toepassing is?

Aandachtspunten:

- gebruik van extra voorlichtingsmateriaal
- gebruik van radio, tv, kranten
- uitleg geven in werkgroepen en branche-organisaties
- instellen van een meldpunt voor vragen
- uitleg in andere talen
- technische mogelijkheden om de zichtbaarheid te verhogen of gebruik te vergemakkelijken

2. Kosten/baten

De (im)materiële voor- en nadelen die uit overtreden of naleven van de regel volgen, uitgedrukt in tijd, geld en moeite.

a. Financieel/economisch:

- Kost het naleven van de regels volgens de doelgroep relatief weinig tijd, geld of moeite?
- Denken zij dat het overtreden van de regels hen nauwelijks of geen voordelen opleveren die in tijd, geld of moeite zijn uit te drukken?
- Denken zij dat het overtreden van de regels hen nadelen kan opleveren?
- Denken zij dat het naleven van de regels hen voordelen kan opleveren?

b. Immaterieel:

- Levert naleving van de regels volgens de doelgroep gevoelsmatige, maatschappelijke of sociale voordelen op?
- Levert overtreding van de regels volgens de doelgroep gevoelsmatige, maatschappelijke of sociale nadelen op?

Aandachtspunten:

- controledruk door de overheid (last) kan verminderd worden bij nalevingsgedrag
- concurrentievoordelen kunnen worden benadrukt, evenals efficiencywinst
- financiële vergoedingen voor nalevingsgedrag
- extra moeite of kosten voor niet-naleving
- feitelijke hindernissen zoals hekken en verkeersdrempels
- goed imago benadrukken of zichtbaar maken (keurmerken)
- slecht imago publiceren (zwarte lijsten)

3. Mate van acceptatie

De mate waarin het beleid en de regelgeving acceptabel worden gevonden door de doelgroep.

a. Acceptatie beleidsdoel:

- Vindt de doelgroep (de uitgangspunten van) het beleid redelijk?
- Voelt de doelgroep zich mede verantwoordelijk voor realisatie van het beleid?

b. Acceptatie uitwerking beleid:

- Acht de doelgroep de concretisering van het beleidsdoel aanvaardbaar?
- Vinden zij de daaruit voortvloeiende regel(s) acceptabel?

Aandachtspunten:

- Eventueel verkeerd beeld van de werkelijkheid bij de doelgroep corrigeren
- Draagvlak bij doelgroep, brancheorganisaties, uitvoerders
- Uitleg over de achterliggende doelstellingen, de gebruikte middelen om die doelen te bereiken, de ernst van het probleem, de gemaakte belangenafwegingen en de onderwerpen waar de overheid zich wel en niet mee dient te bemoeien
- Redelijkheid van strafmaat
- Rekening houden met mogelijke argumenten van de doelgroep: verdediging van eigen goed, privacy, recht op werk en inkomen, recht van de natuur, oordeel over ernst van delict of de toegebrachte schade, verdeling van macht en geld in de samenleving, recht van zwakkere t.o.v. sterkere, politieke overtuiging, religieuze overtuiging
- Deelname / betrokkenheid (interactief) van de doelgroep in/bij het beleidsvormingsproces

4. Normgetrouwheid doelgroep

De mate van bereidheid van de doelgroep om zich te conformeren aan het gezag van de Overheid.

a. Overheidsgezag:

- Leeft de doelgroep in het algemeen regels goed na?
- Heeft de doelgroep in het algemeen respect voor gezag?
- Respekteert de doelgroep het oordeel van de handhavers van de regelgeving?

b. Concurrerend gezag:

- Sluiten de eigen normen en waarden van de doelgroep aan bij de regelgeving?

Aandachtspunten:

- Educatie
- Aandacht voor normen en waarden
- Benadrukken respect voor de overheid

5. Niet-overheidscontrole (maatschappelijke controle)

De door de doelgroep ingeschatte kans op positieve of negatieve sanctionering van hun gedrag door anderen dan de overheid.

a. Sociale controle:

- Heeft de doelgroep het gevoel dat hun overtreding snel wordt opgemerkt door hun sociale omgeving?
- Keurt de omgeving van de doelgroep het overtreden in het algemeen af?
- Indien de omgeving het overtredingsgedrag afkeurt, probeert ze dit dan ook op één of andere manier te corrigeren?
- En heeft deze sociale sanctie impact op de doelgroep?

b. Horizontaal toezicht:

- Is er sprake van een vorm van horizontaal toezicht, zoals accountantstoezicht, tuchtrecht, audits in verband met certificering etc.?
- Draagt dit horizontaal toezicht bij tot betere regel naleving van de norm in kwestie?
- Ervaart de doelgroep dit horizontaal toezicht als een extra vorm van controle?
- En heeft dit horizontaal toezicht impact op de doelgroep?

Aandachtspunten:

- mogelijkheden voor controle door doel- of beroepsgroepen
- zichtbaarheid van overtredingen voor voorbijgangers, belanghebbenden, branche-organisaties
- mogelijkheden van informele sancties: status, imago, verstoten uit groep
- loyaliteit van controlerende personen of instanties jegens de gecontroleerden
- mogelijkheden voor (strafrechtelijke) "stok achter de deur"
- mogelijkheid dat de sociale controle juist overtredingen stimuleert

6. Meldingskans

De door de doelgroep ingeschatte kans dat een overtreding die is geconstateerd door anderen dan de overheid wordt gemeld aan overheidsinstanties.

- Is volgens de doelgroep hun sociale omgeving in het algemeen geneigd geconstateerde overtredingen te melden aan de overheid?
- Is volgens de doelgroep de horizontaal toezichthouder in het algemeen geneigd geconstateerde overtredingen ook te melden aan de overheid?
- Denkt de doelgroep dat het algemeen bekend is bij welke overheidsdienst geconstateerde overtredingen gemeld kunnen worden?

Aandachtspunten:

- de aard van overtredingen: achterlaten van sporen, ontdekking alleen op heterdaad mogelijk, bewijsbaarheid, zie ook de dimensie 8
- belang dat ontdekkers hebben bij een melding van een overtreding
- gevaar dat melders hebben van een overtreding voor (boze) reactie van overtreder
- stimuleren van meldingen door tipgelden of openstellen van een kliklijn of klachtenservice

7. Controlekans

De door de doelgroep ingeschatte kans dat men door de overheid gecontroleerd wordt op het begaan van een overtreding.

a. administratieve controle:

- Is de objectieve, administratieve controlekans groot?
- Denkt de doelgroep dat de administratieve controlekans groot is?

b. fysieke controle:

- Is de objectieve, fysieke controlekans groot?
- Denkt de doelgroep dat de fysieke controlekans groot is?

Aandachtspunten:

- feitelijke, objectieve controlekans (aantal controles per jaar of per persoon of bedrijf, aantal controles per overtreding of per lid van de doelgroep)
- subjectieve controlekans en verschil met de objectieve (hangt af van zichtbaarheid controles, bekendheid met controlebeleid, eerdere ervaringen met controlerende instanties, ervaringen van anderen, ideeën over activiteiten van de overheid en de impact van controles)
- de accuraatheid van de controlerende instantie, reactiesnelheid van controleurs, de ingrijpendheid van de controles door gebruik van controlebevoegdheden, machtsvertoon zoals zichtbaarheid van controles, gebruik van uniformen
- "beloningsreactie" van overheid: goed nalevingsgedrag wordt beloond met minder controle (en vice versa).
- controlelasten kunnen aantasting privacy inhouden, lang oponthoud, diverse kosten voor gecontroleerde
- zorg ervoor dat controles nooit goed te voorspellen zijn (anders gaat men daar in zijn gedrag rekening mee houden) door na verloop van tijd de toezicht en controle activiteiten te differentiëren naar (1) frequentie, (2) tijdstip (3) diepgang en (4) plaats.
- houdt een deel van de controles a-select. Dit dient ertoe dat ze onvoorspelbaar blijven maar ook dat iedereen altijd een kans heeft aan controles te worden onderworpen. Voorts leveren a-selecte controles objectieve informatie over het nalevingsniveau, in tegenstelling tot selecte controles waar meestal relatief meer overtredingen worden geconstateerd.

8. Detectiekans

De door de doelgroep ingeschatte kans op constatering van de overtreding indien door de overheid gecontroleerd wordt.

a. bij administratieve controle:

- Wordt in de administratieve controle op alle gegevens gecontroleerd?
- Is het voor de controleurs eenvoudig om de overtredingen te constateren?
- Is het moeilijk om te frauderen met de administratie?
- Is de objectieve administratieve detectiekans groot?

Denkt de doelgroep dat de detectiekans bij administratieve controle groot is?

b. bij fysieke controle:

- Worden in de fysieke controle alle mogelijke controlepunten meegenomen?
- Is het voor de controleurs eenvoudig om de overtredingen te constateren?
- Zijn overtredingen niet-plaats- en/of tijdgebonden?
- Is de gehanteerde controletechniek geavanceerd genoeg?
- Is de objectieve fysieke detectiekans groot?
- Denkt de doelgroep dat de detectiekans bij fysieke controle groot is?

Aandachtspunten:

- de aard van overtredingen (achterlaten van sporen, ontdekking alleen op heterdaad mogelijk)
- camouflage van overtredingen (door af te schermen, verbergen, aanwijzingen voor de overtreding van samenstelling te veranderen, misleiden controleur)
- mogelijkheden om te achterhalen wie de feitelijke overtreder/verantwoordelijke is (denk aan rechtspersoonlijke constructies waardoor de feitelijke overtreder niet de wettelijk geadresseerde is, causaliteit overtreding-overtreder ontbreekt)
- de capaciteit van de opsporingsdienst, speciale expertise of technieken die ze nodig hebben, voldoende materiaal en geld bij opsporende instantie

9. Selectiviteit

De (verhoogde) gepercipieerde kans op controle en detectie in het geval van een overtreding door selectie van te controleren bedrijven, personen, handelingen of gebieden

- Hebben overtreders het idee dat ze altijd vaker gecontroleerd worden dan degenen die naleven?
- Worden bij selecte controles relatief meer overtreders geconstateerd dan bij a-selecte controles?
- Is de doelgroep van mening dat de handhavende instantie in staat is het 'kaf van het koren te scheiden'?

Aandachtspunten:

- targetting
- verhouding overtredingen bij a-selecte en selecte controles
- kosten voor ontdekking overtreding
- mogelijkheden voor opzetten databanken
- mogelijkheden voor koppelen van bestanden van verschillende handhavingsorganisaties

10. Sanctiekans

De door de doelgroep ingeschatte kans op een sanctie indien na controle een overtreding is geconstateerd.

- Is de objectieve kans dat men na een geconstateerde overtreding een sanctie krijgt opgelegd groot?
- Is volgens de doelgroep de overtreding eenvoudig te bewijzen?
- Schat de doelgroep de kans op een sanctie na een geconstateerde overtreding hoog in?

Aandachtspunten:

- capaciteitstekort
- gebrek aan bewijsmateriaal
- maatschappelijke relevantie van het delict (sepotbeleid)
- (gedoog)beleid van de handhavingsinstantie
- fouten in de uitvoerings- of handhavingsorganisatie

11. Sanctie-ernst

De hoogte en soort van de aan de overtreding gekoppelde sanctie en bijkomende nadelen van Sanctieoplegging.

a. sanctiehoogte:

- Weet de doelgroep welke sanctie hen bij overtreding boven het hoofd hangt?
- Vindt de doelgroep deze sanctie zwaar?

- Is er sprake van snelle sanctieoplegging (lik-op-stuk)?
- Heeft de tenuitvoerlegging van de sanctie nog bijkomende materiële of immateriële nadelen voor betrokkene?

b. Reputatieschade ten gevolge van sanctie:

- Vindt de doelgroep het erg als het bekend wordt dat men een sanctie opgelegd heeft gekregen?

Aandachtspunten:

- nadelen van sanctie voor betrokkene
- soorten sancties: boete, schadevergoeding, in beslag genomen goederen, ontneming wederrechtelijk voordeel, vrijheidsontneming, herstellen in rechtmatige toestand, alternatieve straffen, intrekken van rechten en gunsten, stilleggen van onderneming, enz.
- bijkomende nadelen van ten uitvoerlegging
- maatschappelijke status, reactie sociale omgeving, proceskosten, kosten voor advocaat, kosten voor bewijsvoering
- financiële draagkracht overtreder
- psychologische effecten zoals wijze van presentatie en openbaarheid, de snelheid waarmee de sanctie opgelegd wordt, de "uitstraling" van het toegepaste sanctiesysteem: straf-, tucht-, bestuurs-, privaatrecht
- mogelijkheden van alternatieve sancties