

Integraal handhavingsbeleid gemeente Ameland

17 juli 2012

Inhoud

INLEIDING	1
1.1 AANLEIDING	1
1.2 DOEL VAN DEZE NOTA	1
1.3 LEESWIJZER	2
KADERS EN REIKWIJDTE	3
2.1 INLEIDING	3
2.2 DE DUBBELE REGELKRING	3
2.2.1. <i>Het proces</i>	4
2.3 REIKWIJDTE	5
2.3.1. <i>Gemeentelijke handhavingstaken</i>	5
VISIE.....	7
3.1 HANDHAVING	7
3.2 EFFECTIEF HANDHAVEN.....	7
3.2.1. <i>Toelichting op de piramides</i>	8
3.3 EFFICIËNT HANDHAVEN	8
PROBLEEMANALYSE, PRIORITEITEN EN DOELSTELLINGEN.....	9
4.1 PROBLEEMANALYSE	9
4.2 PRIORITEITEN.....	9
4.3 DOELSTELLINGEN.....	10
STRATEGIE	12
5.1 INLEIDING	12
5.2 INFORMATIEVOORZIENING; BEVORDEREN VAN SPONTANE NALEVING.....	12
5.3 TOEZICHTSTRATEGIE.....	13
5.3.1. <i>Risicogestuurd toezicht</i>	13
5.3.2. <i>Uitvoeren van toezicht</i>	14
5.3.3. <i>Integraal toezicht</i>	14
5.4 SANCTIESTRATEGIE	14
5.4.1. <i>Sanctie-instrumentarium</i>	15
5.4.2. <i>Samenloop sanctiemiddelen</i>	17
5.4.3. <i>Overtredingen door de eigen organisatie</i>	17
5.5 AFSTEMMING	18
MONITORING, EVALUATIE, ORGANISATIE.....	19
6.1 INLEIDING	19
6.2 MONITORING	19
6.3 EVALUATIE	19
6.4 ORGANISATIE.....	20
6.4.1. <i>Financiën</i>	20
RELEVANTE ARTIKELEN BOR EN MOR	21

PRIORITEITEN EN RISICOSCORES	25
<i>Negatieve effecten</i>	25
<i>Risico</i>	25
KOPPELING PRIORITEITEN EN STRATEGIEËN	27



Inleiding

1.1 Aanleiding

De gemeente Ameland is verantwoordelijk voor het handhaven van verschillende regels. Het gaat hierbij ondermeer om gemeentelijke verordeningen, bestemmingsplannen en voorschriften die zijn verbonden aan vergunningen. Regels worden gesteld om bepaalde doelen te bereiken op bijvoorbeeld de gebieden leefbaarheid, veiligheid en gezondheid. Goede naleving is een belangrijke voorwaarde voor het bereiken van deze doelen. Naleving geschiedt niet altijd spontaan. De gemeente kan naleving stimuleren, ondermeer door informatievoorziening en door handhaving.

Per 1 oktober 2010 is de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, de Wabo, in werking getreden. Samen met deze wet zijn ook het Besluit omgevingsrecht (Bor) en de Ministeriele regeling omgevingsrecht (Mor) in werking getreden. Op grond van de Wabo is de gemeente Ameland verplicht handhavingsbeleid op te stellen. In het Bor en de Mor wordt nader uiteengezet hoe het handhavingsbeleid tot stand dient te komen en waar het aan dient te voldoen. Met de voorliggende beleidsnotitie geeft de gemeente Ameland invulling aan haar wettelijke verplichting handhavingsbeleid op te stellen. Het handhavingsbeleid wordt nader uitgewerkt in periodiek vast te stellen handhavingsprogramma's.

1.2 Doel van deze nota

Omdat het onmogelijk is alle regels op hetzelfde niveau te handhaven, moeten keuzes worden gemaakt. Wat gaan we handhaven, hoe doen we dat en wanneer? Deze nota schetst het kader waarbinnen, en schetst de systematiek op basis waarvan, de handhaving plaats dient te vinden. Deze nota wordt periodiek uitgewerkt in werkprogramma's die leidend zijn voor de uitvoering van de handhavingsactiviteiten.

Door verschillende handhavingsactiviteiten gericht in te zetten laat de gemeente zich minder leiden door incidenten en de waan van dag. Door het kader en de systematiek van de handhaving vast te leggen neemt de gemeente het heft in eigen handen en is zij in staat regie te voeren. Daarbij geeft handhavingsbeleid houvast bij gerechtelijke procedures.

Idealiter worden handhavingsinstrumenten zo effectief en efficiënt mogelijk ingezet, gericht op de bevordering van naleving van regelgeving en op het zo optimaal mogelijk beheersen van de risico's van niet-naleving. Het aantal normen waarop moet worden toegezien en de terreinen waarop dat het geval is, is zodanig omvangrijk dat in het handhavingsbeleid keuzes moeten worden gemaakt. Om dat op een goede manier te kunnen doen moeten prioriteiten gesteld worden. Deze moeten worden vertaald in doelen. Deze doelen moeten leidend zijn voor de handhaving.

Dit handhavingsbeleid is opgesteld conform de wettelijke eisen en handreikingen van de rijksoverheid. Aan het beleid ligt een probleemanalyse ten grondslag. Op basis van deze probleemanalyse zijn prioriteiten gesteld. Deze prioriteiten zijn vertaald naar doelen. De doelen hebben het kader gevormd voor de strategie van de gemeente op het gebied van handhaving. Daarbij is in deze nota aandacht besteedt aan de meetbaarheid, monitoring en evaluatie van het handhavingsbeleid. In hoofdstuk 2 wordt deze systematiek nader toegelicht.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden de beleidsmatige en wettelijke kaders kort gedefinieerd. Hoofdstuk 3 bevat de gemeentelijke visie op handhaving. In hoofdstuk 4 wordt een probleemanalyse gepresenteerd en treft u de prioriteiten en doelen aan. Hoofdstuk 5 bevat de strategieën van de gemeente Ameland. In hoofdstuk 6 worden de prioriteiten, doelen en strategieën aan elkaar gekoppeld. De beleidsnotitie wordt afgesloten met hoofdstuk 7 waarin aandacht is voor de monitoring en evaluatie van het handhavingsbeleid.

Kaders en reikwijdte

2.1 Inleiding

Zoals hiervoor aangegeven is het formuleren van handhavingsbeleid verplicht gesteld onder de Wabo.

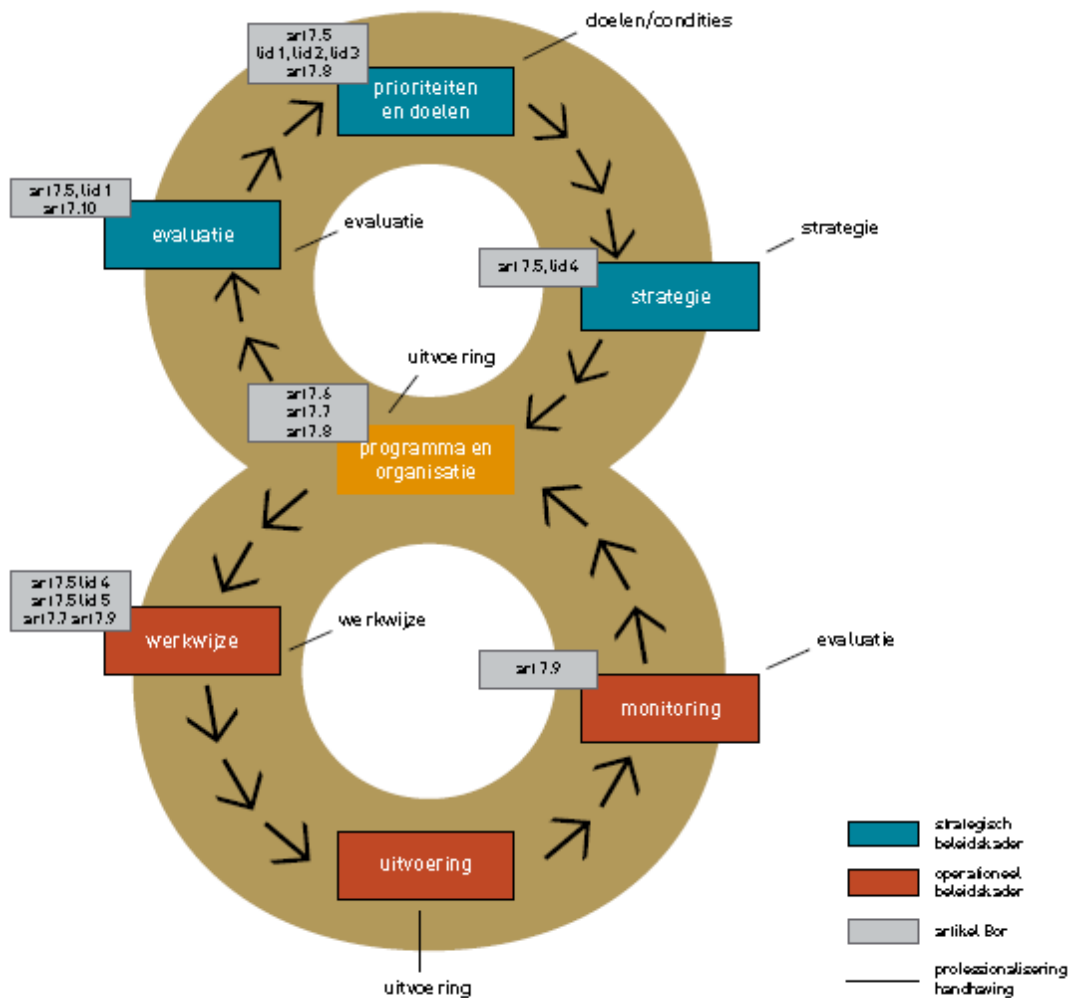
Per 1 oktober 2010 is de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) in werking getreden. Op basis van deze wet is de omgevingsvergunning ingevoerd. De omgevingsvergunning is één geïntegreerde vergunning voor bouwen, wonen, monumenten, ruimte, natuur en milieu. Dit heeft geleid tot één bevoegd gezag, één procedure, één loket voor burgers en bedrijven om één vergunning aan te vragen voor activiteiten die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving. Omdat sprake is van één bevoegd gezag is er ook sprake van één handhavende instantie. In dit geval, de gemeente Ameland.

Het voorhanden hebben van een compleet en afgestemd handhavingsbeleid is noodzakelijk voor iedere handhavingsorganisatie die in het kader van de Wabo bevoegd gezag is. Het opzetten van handhavingsbeleid gebeurt aan de hand van een aantal stappen. In het Bor zijn de kwaliteitseisen genoemd waaraan de handhavingsprocessen moeten voldoen. Dit besluit gaat ervan uit dat door het consequent uitvoeren van een aantal samenhangende processtappen een adequate handhaving wordt bereikt. Door al deze stappen systematisch te doorlopen, bouwt de organisatie haar eigen handhavingsbeleid op. Het doorlopen van deze stappen vormt de structuur van het handhavingsbeleid.

2.2 De dubbele regelkring

De processtappen worden weergegeven in de onderstaande cyclus. Deze cyclus komt overeen met de structuur van de “dubbele regelkring”, ook wel bekend als de “big eight”. De dubbele regelkring sluit aan bij de filosofie met betrekking tot de Planning & controlcyclus. Planning en control is een bij de operationele bedrijfsvoering passend cyclisch proces, waarbij de aanwezigheid van meetbare beleidsdoelstellingen wordt verondersteld. De structuur van de dubbele regelgeving geeft het handhavingsbeleid het ‘vereiste’ cyclische karakter.

FIGUUR 1: DUBBELE REGELKRING¹



De Wabo, het Bor en de Mor omvatten verschillende eisen waar de vormgeving en de uitvoering van het handhavingbeleid aan moeten voldoen. Het toepassen van de dubbele regelkring vloeit, zoals ook is weergegeven in de figuur, voort uit verschillende bepalingen uit het Bor. In de Mor zijn vervolgens bepalingen opgenomen die voorschrijven op welke wijze verdere invulling moet worden gegeven aan de bepalingen uit het Bor. De relevante bepalingen uit het Bor en de Mor zijn opgenomen in bijlage 1 van deze beleidsnotitie.

2.2.1.

Het proces

Het stellen van prioriteiten en doelen vormt het startpunt van de “dubbele regelkring” en tevens het koppelpunt voor de resultaten van de (beleids) evaluatie. Aan de prioriteiten en doelen ligt een probleemanalyse ten grondslag. Op basis van de probleemanalyse worden prioriteiten gesteld die vervolgens worden vertaald in meetbare doelen. Vervolgens wordt een strategie opgesteld om de doelen te realiseren. De doelen, prioriteiten en de strategie zijn neergelegd in deze beleidsnotitie.

Ter uitvoering van deze strategie wordt periodiek een uitvoeringsprogramma opgesteld. Hierin is de organisatie en de werkwijze van de handhaving op uitvoeringsniveau vastgelegd. Het programma is richtinggevend voor de uitvoering. De uitvoering wordt gemonitord en

¹ Bron: VROM, Wegwijzer omgevingsvergunning - Module handhaving, Den Haag, 2007

kan aanleiding geven het uitvoeringsprogramma na verloop van een periodiek bij te stellen. Daarbij vormt dit input voor evaluatie van het handhavingsbeleid.

2.3 Reikwijdte

Het handhavingsbeleid van de gemeente Ameland kent een integraal karakter. Dit wil zeggen dat in het handhavingsbeleid aandacht is voor de gemeentelijke handhavingstaken op alle beleidsvelden. Op die manier ontstaat er een overzicht van alle gemeentelijke handhavingstaken. Het betekent niet dat dit handhavingsbeleid inhoudelijk richtinggevend is voor alle handhavingsactiviteiten op al deze terreinen. Verschillende beleidsterreinen worden wel benoemd, maar de wijze van handhaving wordt beschreven in deelnotities.

2.3.1. Gemeentelijke handhavingstaken

In onderstaande tabel worden de belangrijkste handhavingstaken van de gemeente Ameland weergegeven.

TABEL 2.1: BELANGRIJKSTE HANDHAVINGSTAKEN

Handhavingstaak	Belangrijkste (wettelijke) grondslag
Vergunning/melding activiteit slopen	Wabo, Bouwverordening, Woningwet
Illegale bouw	Ww, Wro. Wabo, Woningwet
Gebruik in strijd met het bestemmingsplan	Wro, wabo, Woningwet, Bouwbesluit
Vergunning activiteit bouwen	Wabo, , Woningwet
Illegale sloop	Wabo, Bouwverordening
Vergunning/melding Brandveiligheid gebouwen/inrichting	Wabo, Bouwbesluit, Woningwet
Evenementen	APV
Categorie 4-inrichting	Wm, Wabo, Wet milieubeheer
Categorie 3- inrichting	Wm, Wabo, Wet milieubeheer
Besluit bodemkwaliteit	Besluit bodemkwaliteit, Wet bodembescherming
Geluidhinder	Wgh
Drank- en Horecawet	DHW
Parkeren	APV, Wegenverkeerswet
Reclame	APV, Wabo, Woningwet
Vergunningvrij bouwen	Wabo
Vergunning activiteit aanleggen	Wabo, Wro
Vergunning activiteit monumenten	Wabo, Mw
Bestaande bouwwerken	Wabo, Woningwet, Wet milieubeheer
Categorie 2-inrichting	Wm, Wabo, Wet milieubeheer
Categorie 1-inrichting	Wm, Wabo
Bodemsaneringen	Wm, Wbb
APV overig	APV
Zwerfafval	APV
Controle huisvestingsverordening	Huisvestingsverordening, Huisvestingswet.

Dit handhavingsbeleid ziet primair op de taken die zijn weergegeven in de tabel. Deze taken hebben sterk accent op de fysieke leefomgeving. In het overzicht dat wordt gepresenteerd in de tabel zijn niet alle taken opgenomen die de gemeente heeft op het gebied van de handhaving. Naast deze taken heeft de gemeente handhavende taken op het gebied van de betaling van onroerendezaakbelasting, reinigingsrechten, rioolrechten, toeristenbelasting en forensenbelasting. Deze handhavingstaken kennen raakvlakken met incasso. Daarnaast heeft de gemeente handhavende taken met betrekking tot het illegaal gebruik van huurwoningen (Woningbedrijf), de Wet GBA, de Leerplichtwet en de Bijstandswet. Deze taakvelden kennen veelal een eigen wijze van handhaving en zijn neergelegd bij specifieke ambtenaren. Deze taakvelden vallen buiten het bereik van deze beleidsnotitie.

Visie

3.1 Handhaving

Handhaving kan worden omschreven als een keten van activiteiten die zijn gericht op het doen naleven van regels en voorschriften door burgers, bedrijven en instellingen. Alle activiteiten die zijn gericht op het bevorderen van naleefgedrag van de doelgroep worden bij deze ruime definitie² als onderdeel van handhaving beschouwd. Hierbij kan het gaan om het verzamelen van informatie over de naleving (vaak als toezicht gedefinieerd), het geven van voorlichting over wet- en regelgeving of het opmaken van een rapport bij overtreding en het vervolgens nemen van sanctiemaatregelen.

3.2 Effectief handhaven

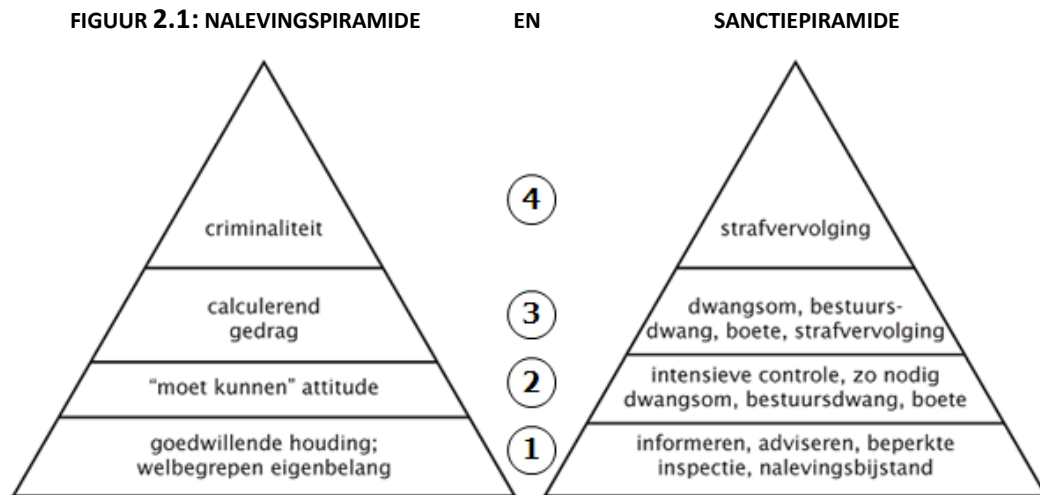
Om ervoor te zorgen dat regels worden nageleefd, heeft de gemeente Ameland verschillende instrumenten of interventiestijlen tot haar beschikking. Welk instrument of interventiestijl wordt ingezet is afhankelijk van het gedrag van de overtreder en de aard van de overtreding. In figuur 2.1 is dit weergegeven aan de hand van een nalevingspiramide en een sanctiepiramide. Het betreft hier een bewerking van de piramide van Ayres en Braithwaite door de Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving (Commissie Mans).³

De structuur van de piramide is een weergave van het ervaringsfeit dat de overtredingen die gering van aard zijn en slechts een kleine correctie vergen het meest voorkomen (de basis van de piramide) en dat de ernstige normschendingen die hard ingrijpen vragen relatief beperkt in getal zijn (de top van de piramide).⁴

² Naast deze ruime definitie wordt ook wel een enge definitie gehanteerd. Onder handhaving in 'enge zin' wordt begrepen het toepassen van sancties. Het gaat dan om repressief optreden. De term handhaving wordt in deze beleidsnotitie ruim geïnterpreteerd.

³ Ian Ayres and John Braithwaite, *Responsive regulation: transcending the deregulation debate*, New York 1992.

⁴ Overigens verloopt de praktijk lang niet altijd volgens de opbouw van deze piramide. Bij de handhaving van verkeersvoorschriften, veelal relatief geringe overtredingen, wordt de normschending vaak geautomatiseerd afgedaan volgens de allerhoogste stap in de mogelijke interventies, de strafrechtelijke boete.



3.2.1. Toelichting op de piramides

Het gros van degenen voor wie de regels zijn bedoeld is geneigd om die regels ook te volgen. Men herkent het welbegrepen eigenbelang in het gezamenlijk bevorderen van het collectieve belang van veiligheid, gezondheid en orde. Een reden om de regels te overtreden is voor deze groep, behalve gebrek aan kennis, onkunde en overmacht, de beeldvorming dat er in het algemeen weinig wordt nageleefd. Deze groep (met nummer 1 weergegeven) vormt de brede basis van de piramide. Een kleinere groep, nummer 2 in de piramide, heeft de houding van “moet kunnen”, neemt het niet zo nauw met het collectieve belang en ziet er geen been in bijvoorbeeld vervuilde stoffen op het oppervlaktewater te lozen of gevaarlijke chemicaliën op onjuiste wijze te vervoeren. Een nog kleinere groep (nummer 3 in de piramide) is steeds geneigd tot opportunistisch en calculerend gedrag. De regels en de daarachter liggende belangen hebben voor hen geen betekenis. Alleen de pakkans en de daaropvolgende straf kunnen hen ervan weerhouden om in strijd met de regels te handelen. De top van de piramide ten slotte (nummer 4) wordt gevormd door de criminele organisaties en individuen. Hier vindt men de georganiseerde misdaad die vaak gepaard gaat met andere vormen van criminaliteit en geweld en die niet zelden grensoverschrijdend opereert.

De gemeente Ameland houdt bij haar handhaving rekening met de systematiek die wordt weergegeven in de piramides. Hierdoor kan per situatie op grond van een afgewogen kader gekozen voor de meest geëigende wijze van handhaving en is de gemeente Ameland in staat om in iedere situatie effectief te handhaven.

3.3 Efficiënt Handhaven

Efficiënt handhaven behelst het inzetten van handhavingsactiviteiten daar waar het nodig is. Om dit te bewerkstelligen wordt door de gemeente Ameland gewerkt aan de hand van risicogericht toezicht. Op basis van een inschatting van de risico's van niet naleving van de regelgeving voor de samenleving worden prioriteiten gesteld. Deze geven richting aan de uitvoering van het toezicht.

Organisaties met een laag risico worden op basis van risicogericht toezicht minder geïnspecteerd. Organisaties met een hoog risico worden vaker gecontroleerd. De risicoanalyse helpt op die manier bij het rationaliseren van keuzen met betrekking tot de inzet van toezichtmiddelen. Dit leidt tot een efficiënte inzet van de handhavingscapaciteit.

Probleemanalyse, prioriteiten en doelstellingen

4.1 Probleemanalyse

De probleemanalyse is bedoeld om inzicht te krijgen in de grootte van de risico's van niet naleving van de regelgeving. De toezichts- en handhavingsinspanningen van de gemeente dienen zich in beginsel te richten op die gebieden waar de risico's het grootst zijn. Om de risico's te kunnen inschatten is aan de hand van een risicoanalysemodel dat door het Ministerie van Justitie is ontwikkeld een risicoanalyse gemaakt in samenwerking met vertegenwoordigers van de politie en de brandweer. Op basis van de risicoscores van de verschillende handhavingstaken zijn prioriteiten gesteld. Een uitwerking van deze systematiek en de risicoscores per taakveld zijn opgenomen in bijlage 2 bij deze notitie.

4.2 Prioriteiten

De analyse van de risico's van niet naleving is gebruikt als input voor het stellen van prioriteiten op het gebied van de handhaving. In dit kader onderscheidt de gemeente handhavingstaken met een hoge prioriteit, gemiddelde prioriteit en lage prioriteit. In tabel 4.1, 4.2 en 4.3 zijn de handhavingstaken geclusterd op basis van het prioriteitsniveau dat de gemeente aan de handhavingstaak toekent.

TABEL 4.1: HANDHAVINGSTAKEN MET EEN HOGE PRIORITEIT

Hoge prioriteit
Vergunning/melding activiteit slopen ⁵
Illegale bouw
Gebruik in strijd met het bestemmingsplan
Vergunning activiteit bouwen
Illegale sloop

⁵ Sinds de wijziging van het Bouwbesluit van 1 april 2012, geldt voor de meeste sloopactiviteiten een meldingsplicht. Slechts voor enkele gevallen geldt nog een vergunningsplicht. Naast controle van de vergunningen dient uitdrukkelijk ook controle plaats te vinden van sloopmeldingen.

Vergunning/melding Brandveiligheid gebouwen/inrichting ⁶
Evenementen

TABEL 4.2: HANDHAVINGSTAKEN MET EEN GEMIDDELTE PRIORITEIT

Gemiddelde prioriteit
Categorie 4-inrichting
Categorie 3- inrichting
Besluit bodemkwaliteit
Geluidhinder
Drank- en Horecawet
Parkeren
Reclame
Huisvestingsverordening

TABEL 4.3: HANDHAVINGSTAKEN MET EEN LAGE PRIORITEIT

Lage prioriteit
Vergunningvrij bouwen
Vergunning activiteit aanleggen
Vergunning activiteit monumenten
Bestaande bouwwerken
Categorie 2-inrichting
Categorie 1-inrichting
Bodemsaneringen
APV overig
Zwerfafval

Het prioriteitsniveau dat is toegekend aan een handhavingstaak is bepalend voor de strategie die de gemeente toepast ten aanzien van de handhaving op dat onderwerp. In hoofdstuk 5 van deze notitie worden de verschillende strategieën beschreven.

4.3 Doelstellingen

Het doel van het toezicht- en handhavingsbeleid is de naleving van wet- en regelgeving positief te beïnvloeden. De gemeente Ameland gaat ervan uit dat een beter naleefgedrag leidt tot positieve effecten op de omgevingskwaliteit en bijdraagt aan het realiseren van de overige ambities van de gemeente Ameland.

De gemeente Ameland kiest ervoor zichzelf op het gebied van de handhaving prestatiedoelen op te leggen. Dit betekent dat de gemeente doelen stelt ten aanzien van het eigen presteren van de gemeente. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het één keer per jaar controleren van een bepaalde sector bedrijven. Deze doelen zijn SMART⁷ te formuleren.

⁶ Voor brandveilig gebruik geldt in de meeste gevallen een meldingsplicht. Naast controle van de vergunningen dient uitdrukkelijk ook controle van meldingen plaats te vinden.

⁷ Specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch, tijdgebonden

Doelbereiking is op deze manier ook goed te monitoren. De prestatiedoelstellingen worden jaarlijks in het uitvoeringsprogramma vastgelegd.

De gemeente Ameland kiest ervoor om de prestatiedoelstellingen te koppelen aan clusters van taakvelden, ingedeeld naar prioriteitsniveau. Per taakveld binnen het cluster worden min of meer uniforme doelen gesteld en worden min of meer uniforme strategieën toegepast.

Strategie

5.1 Inleiding

Om consequent en transparant te kunnen handhaven is een gedragen en vastgestelde strategie nodig. Op die manier weten zowel handhavers als burgers en instellingen en bedrijven waar ze aan toe zijn. Voor de handhavers is het belangrijk dat zij bij de uitoefening van hun werkzaamheden kunnen steunen op door de gemeente vastgesteld beleid. Voor burgers, instellingen en bedrijven is het belangrijk dat zij op de hoogte zijn van dit beleid zodat zij hun rechten en plichten kennen. Transparant beleid en transparante uitvoering van beleid zorgt voor een consistente overheid en beschermt burgers tegen willekeur.

Naleving vindt in verschillende gevallen spontaan plaats. Daarbij kan de overheid naleving op verschillende manieren bewerkstelligen; via voorlichting, toezicht en interventies. De strategie die Ameland op dit gebied hanteert wordt in dit hoofdstuk uiteenzet.

5.2 Informatievoorziening; bevorderen van spontane naleving

Activiteiten die burgers, instellingen en bedrijven ontplooiën vallen voor het grootste deel binnen de kaders van de wet. Vaak houdt men zich, zonder dat men het weet, aan de wet. Of houdt men zich aan de wet, omdat men deze kent. Dit betreft spontane naleving. Soms overtreedt een burger, instelling of bedrijf de wet zonder zich hier direct bewust van te zijn. In verschillende gevallen zou die burger, instelling of dat bedrijf, wanneer ze wel op de hoogte waren geweest van de regelgeving, zich wel hebben gehouden aan de regelgeving. Dit onderstreept het belang van een welingelichte burger, instelling en bedrijf. In dit kader zet de gemeente Ameland in op actieve, doelgroepgerichte informatievoorziening aan burgers, instellingen en bedrijven.

Wanneer zich belangrijke wijzigingen voordoen in regelgeving die gevolgen hebben voor bepaalde doelgroepen, organiseert de gemeente Ameland informatievoorziening over deze gewijzigde regelgeving aan de doelgroep en verschaft zij informatie over de wijze waarop de doelgroep de regelgeving kan naleven. Dit kan door publicatie in de lokale courant, door

gerichte verspreiding van flyers en/of door het organiseren van informatieavonden.⁸ Op die manier worden burgers, instellingen en bedrijven in staat gesteld na te leven.

5.3 Toezichtstrategie

Ook door het houden van toezicht kan de gemeente Ameland een actieve bijdrage leveren aan de naleving van regelgeving. De gemeente Ameland kiest voor efficiënt, risicogestuurd toezicht.

5.3.1. Risicogestuurd toezicht

Toezicht wordt daar ingezet waar dit het meest kan bijdragen aan het minimaliseren van risico's. Dit betekent dat proactief toezicht met name wordt ingezet op handhavingsterreinen met een hoog prioriteitsniveau, reactief toezicht wordt met name ingezet op terreinen met een laag prioriteitsniveau. In de volgende tabellen wordt uiteengezet hoe, verdisconteerd naar prioriteitsniveau, controles worden ingezet, wordt omgegaan met meldingen en wordt omgegaan met klachten. De controlefrequentie per handhavingstaak of cluster handhavingstaken wordt periodiek vastgelegd in het handavingsprogramma.

TABEL 5.1: TOEZICHTSTRATEGIE HANDHAVINGSTAKEN MET HOGE PRIORITEIT

Hoge prioriteit
Intensieve controle(frequentie) op basis van het handhavingsprogramma
Elke melding krijgt een vervolg
Klachten en verzoeken tot handhaving worden in behandeling genomen

TABEL 5.2: TOEZICHTSTRATEGIE HANDHAVINGSTAKEN MET GEMIDDELTE PRIORITEIT

Gemiddelde prioriteit
Project- en steekproefsgewijze controles
Elke melding wordt meegenomen bij projectmatige controle
Klachten en verzoeken tot handhaving worden in behandeling genomen

TABEL 5.3: TOEZICHTSTRATEGIE HANDHAVINGSTAKEN MET LAGE PRIORITEIT

Lage prioriteit
Soms steekproefsgewijze controleacties
Alleen handhaving in de vorm van een controle indien uit een melding rechtsreeks een vermoeden van regelovertreiding voortvloeit
Klachten en verzoeken tot handhaving worden in behandeling genomen

⁸ Ter illustratie kan hierbij worden gedacht aan themagerichte voorlichting aan de uitbaters van bijvoorbeeld kampeerboerderijen wanneer regelgeving die van toepassing is op deze inrichtingen wordt gewijzigd.

5.3.2. Uitvoeren van toezicht

Hierna worden aspecten benoemd die van belang zijn bij het uitvoeren van toezicht. In de voetnoten worden enkele aspecten nader toegelicht.

- Voorafgaand aan het uitvoeren van een controle wordt een gedegen dossieronderzoek uitgevoerd.⁹
- Controlebezoeken worden bij voorkeur aangekondigd.¹⁰
- Er wordt bij controles gewerkt met checklists.
- Naar aanleiding van een controle vindt verslaglegging plaats.¹¹
- De toezichthouder maakt zich ten tijde van een controle kenbaar aan de eigenaar/gebruiker en geeft de reden aan van het bezoek.

Ten behoeve van de uitvoering van het toezicht wordt door de medewerkers die belast zijn met de uitvoering van toezicht zelf een document opgesteld waarin de ‘servicenormen’¹² voor het uitvoeren van toezicht worden opgetekend. Deze wordt besproken met en ter goedkeuring voorgelegd aan het management. Het toezicht wordt conform deze opgetekende ‘servicenormen’ uitgevoerd.

5.3.3. Integraal toezicht

Burgers, instellingen en bedrijven zijn gebaat bij een zo gering mogelijke toezichtlast. Vanuit deze optiek is het verstandig dat toezichthouders samenwerken. De gemeente Ameland kiest ervoor om gemeentelijke handhavers die overtredingen signaleren die buiten hun taakveld liggen altijd te melden aan handhavers die de overtreding binnen hun taakveld hebben liggen. Handhavers van de gemeente Ameland signaleren op deze manier voor handhavers van andere instanties.

5.4 Sanctiestrategie

Wanneer door gemeentelijke handhavers overtredingen worden gesignaleerd die binnen hun taakveld vallen, kan op verschillende wijzen worden gereageerd op deze overtreding. In dit kader is in paragraaf 3.2 de nalevingspiramide en sanctiepiramide gepresenteerd. Die gaat uit van ‘zacht’¹³ optreden waar het kan en hard optreden waar het moet.

TABEL 5.4: SANCTIETRATEGIE HANDHAVINGSTAKEN MET HOGE PRIORITEIT

Hoge prioriteit
Bij een eerste constatering van overtreding volgt altijd een reactie. Daar waar passend en mogelijk wordt direct een bestuurlijke sanctie opgelegd.

⁹ Dit houdt onder andere in dat (aanvragen voor) vergunningen worden nagelopen, onderzocht wordt of er sprake is van lopende handhavingstrajecten, meldingen of klachten, etcetera. Voorafgaand wordt door de toezichthouder beoordeeld wat voor informatie hij beoogt te verkrijgen naar aanleiding van de controle en of daar een extra inspanning van de betrokken burger voor is vereist. In het geval van zeer dringende zaken en spoedeisende gevallen kan het voorkomen dat er geen/minder tijd is voor dit voorwerk

¹⁰ Dit om burgers, bedrijven en instellingen positief te benaderen. Dit kan een positief effect hebben op nalevingsbereidheid. Aangekondigde bezoeken kunnen soms echter een vertekend beeld opleveren van de situatie. Wanneer wordt verwacht dat bij aankondigde bezoeken geen goed beeld kan worden gevormd van de situatie wordt ervoor gekozen niet aan te kondigen.

¹¹ De toezichthouder maakt een rapport op met diens bevindingen. Er wordt een standaardformat voor dergelijke rapportages opgesteld. Dit rapport is gedateerd en geparafeerd. Controlefoto's zijn tevens gedateerd en geparafeerd.

¹² Hierbij gaat het om wijze van benaderen van burgers, instellingen en bedrijven, gespreksvoering, (termijnen voor formele) terugkoppeling toezichtsbevindingen etc.

¹³ Met zacht optreden wordt in dit verband bedoeld dat waar dit kan wordt ingezet op informeren, adviseren en het geven van nalevingsbijstand.

Bij constatering van een overtreding bij hercontrole volgt een bestuursrechtelijke sanctie.

Bij de handhavingstaken met een hoge prioriteit wordt gekozen voor een relatief harde lijn. Dit wil niet zeggen dat overtreeders geen mogelijkheid wordt geboden om de overtreding ongedaan te maken. Iedere overtreder ontvangt na constatering van een overtreding een vooraankondiging van het voornemen bestuurlijk te handhaven.¹⁴

TABEL 5.5: SANCTIESTRATEGIE HANDHAVINGSTAKEN MET GEMIDDELDE PRIORITEIT

Gemiddelde prioriteit
Bij constatering van een overtreding volgt altijd een reactie. Afhankelijk van de ernst/aard van de overtreding wordt gekozen voor een schriftelijke waarschuwing of een bestuurlijke sanctie.
Bij constatering van een overtreding bij hercontrole volgt een bestuursrechtelijke sanctie.

Bij het bepalen van de aard/ernst van de overtreding wordt gebruik gemaakt van de nalevingspiramide die is gepresenteerd in paragraaf 3.2. Bij crimineel gedrag, en calculerend gedrag wordt altijd een bestuurlijke sanctie opgelegd. Ook bij een 'moet kunnen attitude' wordt in beginsel een bestuurlijke sanctie opgelegd. Hier kan echter beargumenteerd van worden afgeweken, in dat geval wordt een schriftelijke waarschuwing verstuurd. Bij een goedwillende houding (welbegrepen eigenbelang) wordt in beginsel een schriftelijke waarschuwing verstuurd. Hier kan echter beargumenteerd van worden afgeweken. Dan wordt een bestuurlijke reactie opgelegd. Voor al deze varianten geldt dat de handhaver een beargumenteerde inschatting maakt van de categorie waar de overtreder in valt. Deze inschatting wordt op papier gesteld. Bij het maken van deze inschatting maakt de handhaver gebruik van de 'tafel van 11'.¹⁵

TABEL 5.6: SANCTIESTRATEGIE HANDHAVINGSTAKEN MET LAGE PRIORITEIT

Lage prioriteit
Bij constatering van een overtreding volgt een schriftelijke waarschuwing.
Bij constatering van een overtreding bij een hercontrole kan een passende sanctie worden opgelegd.

In bijlage 3 bij deze nota is een overzicht opgenomen waarin per prioriteitsniveau wordt aangegeven welke taakvelden hieronder vallen, en waarin een koppeling wordt gemaakt tussen de (prioritair gerangschikte) taakvelden, de toepasselijke toezichtstrategie en sanctiestrategie.

5.4.1. Sanctie-instrumentarium

Hierna wordt uiteengezet welke interventies de gemeente kan toepassen. Per interventie wordt uiteengezet of, en hoe, de gemeente de interventie hanteert.

¹⁴ Dit betekent dat de overtreder altijd eerst een brief krijgt waarin het voornemen voor het opleggen van een sanctie wordt uiteengezet. De overtreder heeft op die manier ook bij het direct opleggen van een bestuurlijke sanctie nog de mogelijkheid zijn gedrag, voordat deze sanctie ten uitvoer wordt gebracht, aan te passen.

¹⁵ Tafel van 11, Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, Utrecht 2010.

Schriftelijke waarschuwing

Een schriftelijke waarschuwing is een schriftelijke mededeling van het bevoegd gezag aan een overtreder waarin de omschrijving van de overtreding en de locatie van de overtreding worden vermeld en waarin de overtreder in de gelegenheid wordt gesteld om de illegale situatie te legaliseren of om een zienswijze in te dienen. In een waarschuwingsbrief wordt een hersteltermijn opgenomen waarbinnen de overtreding moet zijn beëindigd. Er wordt in de brief ook aangekondigd dat bestuurlijke maatregelen kunnen worden toegepast als blijkt dat na het verstrijken van de termijn de overtreding nog steeds voortduurt en/of opnieuw wordt geconstateerd.

Last onder dwangsom en last onder bestuursdwang

Als bij hercontrole blijkt dat de overtreding nog steeds voortduurt en/of opnieuw wordt geconstateerd, volgt een dwangsom¹⁶- of bestuursdwangbeschikking.¹⁷ De procedure conform de Awb (inbrengen zienswijze, horen en dergelijke) ter voorbereiding van deze handhavingsbeschikking, behoort tot deze stap.

Intrekken van een vergunning of ontheffing

Wanneer een overtreding wordt geconstateerd van een vergunning- of ontheffingsvoorschrift, kan worden besloten de vergunning of ontheffing in te trekken. Het intrekken van de vergunning of ontheffing is de meest ingrijpende vergunning/ bestuurlijke maatregel die alleen in extreme situaties wordt toegepast. Deze heeft tot gevolg dat de activiteiten zijn verboden vanaf het moment dat de beschikking rechtskracht heeft. Intrekking kan aan de orde zijn als op grond van ervaringen met de overtreder het vertrouwen ontbreekt dat deze zich aan de voorschriften zal houden. De procedure conform de Awb (inbrengen zienswijze, horen en dergelijke) ter voorbereiding van deze handhavingsbeschikking, wordt in acht genomen.

Bestuurlijke boete en strafbeschikking

De gemeente Ameland treft geen voorzieningen die het voor de gemeente mogelijk maken een bestuurlijke boete of een strafbeschikking op te leggen. De reden hiervoor is dat de gemeente na een kosten-baten analyse tot de conclusie is gekomen dat de baten van het opleggen van een bestuurlijke boete of een strafbeschikking niet opwegen tegen de kosten die de gemeente dient te maken om voorzieningen te treffen om een bestuurlijke boete of een strafbeschikking op te kunnen leggen.

De rol van het strafrecht

De gemeente heeft zelf, omdat zij geen voorzieningen treft die het mogelijk maken een bestuurlijke boete of een strafbeschikking op te leggen, geen mogelijkheid om strafrechtelijk op te treden. Wanneer gemeentelijke handhavers overtredingen signaleren van het strafrecht, bijvoorbeeld van de Wet economische delicten, wordt dit gemeld aan de politie of het Openbaar Ministerie. Deze partijen kunnen vervolgens naar aanleiding van deze melding onder eigen verantwoordelijkheid al dan niet overgaan tot strafrechtelijke handhaving.

¹⁶ Een 'Last onder dwangsom' is een geldbedrag dat moet worden betaald dwangsom wanneer de in de beschikking gegeven last, om na een bepaalde datum aan zekere verplichtingen te voldoen, niet is uitgevoerd. Doel daarvan is de overtreding ongedaan te maken of verdere overtreding of herhaling te voorkomen. De hoogte van het geld bedrag in de last onder dwang som is gerelateerd aan het economisch voordeel dat ontstaat door het niet-naleven van betreffende voorschriften. Daarnaast mag er een prikkelende werking uitgaan. In de notitie dwangsombeleid en de leidraad hoogte dwangsom van de provincie Fryslân zijn hiervoor leidraden opgenomen met verbijzondering voor milieuovertredingen. De leidraad wordt door de gemeente Ameland gehanteerd.

¹⁷ Een last onder bestuursdwang is feitelijk handelend optreden tegen wat in strijd is (wordt gedaan, gehouden of nagelaten) met het recht. Als de overtreder de overtreding niet binnen een gestelde termijn beëindigt of de schade herstelt, kan het bestuursorgaan dit – zonder tussenkomst van de rechter - zelf doen op kosten van de overtreder.

Gedoogbeschikking

In plaats van feitelijk optreden of het legaliseren van de ongewenste situatie kan in bijzondere gevallen ook gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid om de illegale situatie te gedogen. Gedogen is het bewust afzien van handhavend optreden ten aanzien van norm-overtredingen. Naleving van de gestelde normen moet echter het uitgangspunt blijven. Handhaven is derhalve een allesbehalve vrijblijvende bevoegdheid. De grenzen daarvoor worden bepaald door de zogenoemde ‘beginselplichtjurisprudentie’ van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en door het landelijk gedoogkader, zoals uiteengezet in de kabinetsnota Grenzen aan gedogen (d.d. 16 oktober 1996). Hieruit is duidelijk af te leiden dat het bij handhaven in feite gaat om een verplichting waarvan slechts in bijzondere gevallen kan worden afgeweken.

Gedogen is volgens het landelijk gedoogkader alleen aanvaardbaar in de volgende drie gevallen:

- als handhaving apert onbillijk zou zijn;
- als het in het belang van de norm is om te gedogen;
- als er een zwaarder wegend belang is dan het belang van handhaving van de norm.

Daarbij blijkt uit jurisprudentie dat:

- een gedoogbesluit moet altijd expliciet en schriftelijk worden genomen en moet voldoen aan de vereisten van de Awb;
- het gedogen moet in omvang en in tijdsduur worden beperkt;
- de gedoogbeschikking moet bij voorkeur zodanige voorschriften bevatten dat het gedoogde gedrag wordt gereguleerd.

De gemeente Ameland heeft in dit kader een notitie gedoogbeleid opgesteld waarin een aantal specifieke gevallen expliciet wordt gedoogd

Het is mogelijk dat een bestuursorgaan een illegale situatie tijdelijk toestaat in afwachting van het verlenen van een vergunning. Deze vorm kan, gezien de risico's, alleen worden toegepast als het zeker is dat de vergunning wordt verleend. Maakt een derde bezwaar of dient hij beroep in en blijkt dat de vergunning geweigerd moet worden, dan mag de derde ervan uitgaan dat met bestuursdwang of dwangsom wordt opgetreden.

5.4.2. Samenloop sanctiemiddelen

Een last onder bestuursdwang en een last onder dwangsom mogen in beginsel niet tegelijkertijd worden toegepast; tenzij ze een verschillend doel hebben en/of het primair om een verschillend delict gaat. Een last onder dwangsom mag niet worden opgelegd als het belang dat het betrokken voorschrift beoogt te beschermen zich daartegen verzet. Dit is het geval als bij voortdurend van de overtreding gevaar bestaat of de gevolgen van de overtreding erger/groter worden. De keuze van de sanctie moet evenredig zijn. Dit houdt in dat daar waar mogelijk wordt gekozen voor een last onder dwangsom in plaats van een last onder bestuursdwang omdat de dwangsom minder belastend wordt gevonden dan bestuursdwang.

5.4.3. Overtredingen door de eigen organisatie

De bevindingen van het toezicht worden altijd schriftelijk ter kennis gesteld van degenen die het beheer of de directie voeren over de gecontroleerde activiteit. In de gevallen waarin een overtreding wordt geconstateerd wordt dezelfde sanctiestrategie gehanteerd als bij overtredingen van “externe inrichtingen”. Het College van Burgemeester en Wethouders wordt

in kennis gesteld van de bevindingen van het toezicht. Waarbij er zoveel mogelijk wordt gestreefd naar een scheiding van rollen en functies (ambtelijk en bestuurlijk).

5.5 Afstemming

De gemeente is niet de enige autoriteit die bevoegd is te handhaven binnen de gemeentegrenzen. Ook provinciale handhavers, handhavers van terreinbeherende instanties, waterschappen en landelijke organisaties, zoals Rijkswaterstaat en de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, kunnen handhavende bevoegdheden uitoefenen op het grondgebied van de gemeente. Afstemming tussen de gemeente en deze instanties is raadzaam. Op dit terrein heeft de gemeente Ameland Cross Compliance afspraken gemaakt met het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Ook zijn afspraken gemaakt met de Milieudienst (die overgaat in de FUMO) en de lokale brandweer. Afspraken met andere instanties zijn in de loop der jaren naar de achtergrond verdwenen. De gemeente Ameland stelt zichzelf ten doen de banden met deze instanties weer aan te halen en handhavingstaken af te stemmen. Dit kan bijvoorbeeld tot gevolg hebben dat afspraken worden gemaakt over samen optrekken bij inspecties of over het signaleren van overtredingen voor elkaar.

Monitoring, evaluatie, organisatie

6.1 Inleiding

Om na te kunnen gaan of de gestelde strategische en operationele doelstellingen worden gehaald, is het belangrijk dat monitoring plaatsvindt van de resultaten van de uitvoering. In dit hoofdstuk wordt uiteengezet op welke wijze de gemeente Ameland de monitoring inricht. Daarbij wordt beschreven op welke wijze evaluatie plaatsvindt en wordt beschreven hoe de uitvoering is georganiseerd.

6.2 Monitoring

Alle activiteiten die worden verricht op het gebied van handhaving worden geregistreerd. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen voorlichtingsactiviteiten, toezichtsactiviteiten, handhavingsactiviteiten en interventies. Daarbij wordt bijgehouden welk gevolg door de burger, instelling of het bedrijf is gegeven aan de interventies. Op die manier ontstaat een gedegen overzicht van de uitvoering van handhavingsactiviteiten.

6.3 Evaluatie

De gegevens die door middel van monitoring worden verzameld, vormen de input voor een jaarlijkse evaluatie. Het uitgangspunt van de evaluatie wordt gevormd door het uitvoeringsprogramma. Jaarlijks wordt gekeken of het uitvoeringsprogramma is gerealiseerd. De punten die bij deze evaluatie aan de orde komen zijn de mate waarin de gestelde doelen zijn gerealiseerd. In de evaluatie wordt daarbij melding gemaakt van het aantal en de soort voorlichtingsactiviteiten, toezichtsactiviteiten, handhavingsactiviteiten en interventies die dat jaar zijn uitgevoerd. Daarbij wordt gemeld in welke mate dit voldoet aan het uitvoeringsprogramma. Wanneer de uitvoering niet conform het uitvoeringsprogramma is geschiedt, wordt dit toegelicht. Hierbij wordt ingegaan op de mogelijke oorzaken daarvan. Daarbij wordt gemeld of de evaluatie aanleiding geeft om het uitvoeringsprogramma aan te passen. Indien dit het geval is, wordt aangegeven op welke punten aanpassing gewenst is.

Op basis van de evaluatie wordt overwogen om het uitvoeringsprogramma en/of het handhavingsbeleid al dan niet aan te passen.

6.4 Organisatie

De gemeente Ameland heeft verschillende medewerkers in dienst die belast zijn met de uitvoering van het handhavingsbeleid conform het handhavingsprogramma. 1.9 fte is in 2012 belast met de uitvoering van de handhaving. Daarnaast is 0,2 fte belast met juridische zaken in het kader van de handhaving. De gemeente heeft verschillende taken op het gebied van handhaving uitbesteed aan de brandweer, dit gaat om 1 fte. In totaal is in 2012 derhalve 3,1 fte belast met handhaving. In de komende jaren kan het aantal fte op basis van het handhavingsprogramma fluctueren. Hierbij is een inzet van ongeveer 3 fte uitgangspunt.

6.4.1. Financiën

De gemeente zorgt voor financiële dekking van de personele inzet van de gemeente, de inhuur van externen en benodigde (vervoers)middelen met betrekking tot de handhaving. Daarbij levert de gemeente bij een financiële bijdrage aan de FUMO.

Bijlage 1

Relevante artikelen Bor en Mor

Besluit van 25 maart 2010, houdende regels ter uitvoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Besluit omgevingsrecht):

Hoofdstuk 7. Handhaving

Artikel 7.1 Definitie bestuursorgaan

In dit hoofdstuk wordt verstaan onder bestuursorgaan: bestuursorgaan als bedoeld in artikel 5.3, tweede lid, van de wet.

Artikel 7.2 Handhavingsbeleid

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

Artikel 7.3 Uitvoeringsprogramma

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

Artikel 7.4 Uitvoeringsorganisatie

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

Artikel 7.5 Borging van de middelen

Het bestuursorgaan draagt er zorg voor dat:

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

Artikel 7.6 Monitoring

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

Artikel 7.7 Rapportage

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

Regeling van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 30 maart 2010, nr. BJZ2010008979, houdende nadere regels ter uitvoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en van het Besluit omgevingsrecht (Regeling omgevingsrecht)

§ 10.1. Kwaliteitseisen handhaving

Artikel 10.1. Begripsomschrijvingen

1. In deze paragraaf wordt verstaan onder:
bestuursorgaan: bestuursorgaan als bedoeld in artikel 5.3, tweede lid, van de wet; bepaalde bij of krachtens de wet: bepaalde bij of krachtens de wet met betrekking tot activiteiten met betrekking tot een inrichting.
2. In deze paragraaf wordt, behoudens voor zover wordt gesproken van strafrechtelijke handhaving, onder 'handhaving' verstaan: bestuursrechtelijke handhaving van het bepaalde bij of krachtens de wet of het bij of krachtens de betrokken wetten bepaalde.

Artikel 10.2. Reikwijdte

Deze afdeling is van toepassing op de handhaving van het bepaalde bij of krachtens de wet of de betrokken wetten.

Artikel 10.3. Handhavingsbeleid

1. De analyse van de problemen, bedoeld in artikel 7.2, tweede lid, van het besluit, geeft in ieder geval inzicht in:
 - a. de gevolgen voor de fysieke leefomgeving van overtredingen van het bepaalde bij of krachtens de wet of het bij of krachtens de betrokken wetten bepaalde;
 - b. de kansen dat overtredingen als bedoeld onder a zullen plaatsvinden.
2. Tot de onderwerpen met betrekking waartoe de strategie, bedoeld in artikel 7.2, vierde lid, van het besluit, inzicht geeft, behoren voorts:
 - a. de wijze waarop de naleving van het bepaalde bij of krachtens de wet of het bij of krachtens de betrokken wetten bepaalde wordt bevorderd;
 - b. de voorlichting aan personen die een inrichting drijven, inzake de voor hen krachtens het bepaalde bij of krachtens de wet of de betrokken wetten geldende voorschriften.

3. Tot de in artikel 7.2, vierde lid, onder a, van het besluit bedoelde wijze waarop het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de wet of het bij of krachtens de betrokken wetten bepaalde, wordt uitgeoefend, behoort in ieder geval:

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

4. Tot de afspraken, bedoeld in artikel 7.2, vijfde lid, van het besluit, behoren in ieder geval de afspraken die zijn gemaakt over:

- a. de uitvoering van artikelen 18.2a, eerste lid, en 18.2b, eerste lid, van de Wet milieubeheer en artikel 95, derde lid, van de Wet bodembescherming;
- b. de handhaving van het bij of krachtens de betrokken wetten bepaalde omtrent handelingen met betrekking tot stoffen, preparaten of andere producten;
- c. de uitwisseling van gegevens betreffende de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving.

Artikel 10.4. Uitvoeringsprogramma

Het bestuursorgaan werkt het uitvoeringsprogramma, bedoeld in artikel 7.3, eerste lid, van het besluit, uit in werkplannen voor de betrokken onderdelen van zijn organisatie.

Artikel 10.5. Uitvoeringsorganisatie

Ter waarborging van een adequate en objectieve uitvoering van het handhavingsbeleid, bedoeld in artikel 7.4, eerste lid, van het besluit, draagt het bestuursorgaan er zorg voor dat:

- a. de personen die zijn belast met werkzaamheden in het kader van de handhaving adequaat zijn opgeleid of zo nodig worden opgeleid op basis van een opleidingsplan;
- b. voor zover van toepassing, met de personen die het rechtstreeks aangaat of in het voorkomende geval met degene onder wiens verantwoordelijkheid zij werken schriftelijke afspraken worden gemaakt met betrekking tot het ten behoeve van de handhaving gebruik maken van personen die niet onder de organisatie van het bestuursorgaan ressorteren;
- c. adequate technische, juridische en administratieve voorzieningen beschikbaar zijn;
- d. instrumenten en apparaten die bij de handhaving worden gebruikt in een goede staat van onderhoud verkeren en deze zonodig worden gekalibreerd.

Artikel 10.6. Monitoring

Tot de in artikel 7.6, tweede lid, van het besluit bedoelde gegevens behoren in ieder geval gegevens betreffende het aantal:

- a. uitgevoerde controles;
- b. geconstateerde overtredingen;
- c. opgelegde bestuurlijke sancties;
- d. processen-verbaal;
- e. over mogelijke overtredingen ontvangen klachten.

Bijlage 2

Prioriteiten en risicoscores

Risicomodel

Om de risico's te kunnen inschatten is aan de hand van een risicoanalysemodel dat door het Ministerie van Justitie is ontwikkeld een risicoanalyse gemaakt in samenwerking met vertegenwoordigers van de politie en de brandweer. Het model definieert risico (R) als het gemiddelde van de negatieve effecten (NE) die zich bij niet naleving van de regelgeving kunnen voordoen maal de kans (K) op overtreding als niet wordt gehandhaafd.

$R = NE \times K$

Negatieve effecten

Het model onderscheidt vijf verschillende soorten negatieve effecten; effecten op de veiligheid, op de leefbaarheid, financieel-economische effecten, effecten op de natuur, effecten op de volksgezondheid en effecten op het imago van de gemeente. De medewerkers van de gemeente hebben de negatieve effecten gescoord op een schaal 0 tot 5. Een 5 staat voor een groot negatief effect en een 0 voor geen negatief effect. Ditzelfde is gedaan ten aanzien van de kans dat een overtreding zich voordoet wanneer niet wordt nageleefd. Een score van 0 betekent dat is ingeschat dat de kans op een overtreding zonder toezicht bijzonder gering is. Een score van 5 betekent dat die groot is.

Risico

Door de gemiddelde scores van de negatieve effecten op de onderscheiden onderdelen bij elkaar op te tellen en te delen door het aantal onderscheiden effecten is een gemiddeld negatief effect gedestilleerd. Dit getal is vermenigvuldigd met de gemiddelde score van de kans dat een overtreding zich voor zal doen zonder toezicht. Hierdoor is inzicht verkregen in de score van het risico. De risicoscores zijn gebruikt bij het formuleren van prioriteiten.

In de volgende tabellen worden de risicoscores van de handhavingstaken weergegeven. De handhavingstaken zijn geclusterd op basis van het prioriteitsniveau dat aan de handhavingstaak is toegekend.

Hoge prioriteit

handhavingstaak	Risicoscore		
		NE	K
Vergunning/melding activiteit slopen	11	2,2	5
Illegale bouw	11,4	2,6	4,4
Gebruik in strijd met het bestemmingsplan	9,2	2,1	4,4
Vergunning activiteit bouwen	10,5	2,5	4,2
Illegale sloop	9	2,5	3,6
Vergunning/melding Brandveiligheid gebouwen/inrichting	13	3,5	3,7

Evenementen	8,4	2,8	3
-------------	-----	-----	---

Gemiddelde prioriteit

Handhavingstaak	Risicoscore		
		NE	K
Categorie 4-inrichting	8,1	3	2,7
Categorie 3- inrichting	6,6	2	3,3
Besluit bodemkwaliteit	7,5	2,5	3
Geluidhinder	7,7	2,2	3,5
Drank- en Horecawet	8,1	2,2	3,7
Parkeren (politie doet dit)	7,1	1,7	4,2
Reclame	6,1	1,6	3,8
Huisvestingsverordening	-	-	-

Lage prioriteit

handhavingstaak	Risicoscore		
		NE	K
Vergunningvrij bouwen	6,1	1,8	3,4
Vergunning activiteit aanleggen	6,5	1,9	3,4
Vergunning activiteit monumenten	6,6	2,2	3
Bestaande bouwwerken	6,6	2	3,3
Categorie 2-inrichting	5	1,8	2,8
Categorie 1-inrichting	2,9	1,6	1,8
Bodemsaneringen	5	2,5	2
APV overig	6,5	2,1	3,1
Zwerfafval	6,9	2,1	3,3

Bijlage 3

Koppeling prioriteiten en strategieën

Tabel 1, 2 en 3 geven per prioriteitsniveau een overzicht van de taakvelden, met daaraan gekoppeld de toezichtstrategie en de sanctiestrategie.

TABEL 1: HANDHAVINGSTAKEN MET EEN HOGE PRIORITEIT

Taakveld	Toezichtstrategie	Sanctiestrategie
<ul style="list-style-type: none"> • Vergunning/melding activiteit slopen • Illegale bouw • Gebruik in strijd met het bestemmingsplan • Vergunning activiteit bouwen • Illegale sloop • Vergunning/melding Brandveiligheid gebouwen/inrichting • Evenementen 	<ul style="list-style-type: none"> • Intensieve controle(frequentie) op basis van het handhavingprogramma • Elke melding krijgt een vervolg • Klachten en verzoeken tot handhaving worden in behandeling genomen 	<ul style="list-style-type: none"> • Bij een eerste constatering van overtreding volgt altijd een reactie. Daar waar passend en mogelijk wordt direct een bestuurlijke sanctie opgelegd. • Bij constatering van een overtreding bij hercontrole volgt een bestuursrechtelijke sanctie.

TABEL 2: HANDHAVINGSTAKEN MET EEN GEMIDDELDE PRIORITEIT

Taakveld	Toezichtstrategie	Sanctiestrategie
<ul style="list-style-type: none"> • Categorie 4-inrichting • Categorie 3- inrichting • Besluit bodemkwaliteit • Geluidhinder • Drank- en Horecawet • Parkeren • Reclame • Huisvestingsverordening 	<ul style="list-style-type: none"> • Project- en steekproefsgewijze controles • Elke melding wordt meegenomen bij projectmatige controle • Klachten en verzoeken tot handhaving worden in behandeling genomen 	<ul style="list-style-type: none"> • Bij constatering van een overtreding volgt altijd een reactie. Afhankelijk van de ernst/aard van de overtreding wordt gekozen voor een schriftelijke waarschuwing of een bestuurlijke sanctie. • Bij constatering van een overtreding bij hercontrole volgt een bestuursrechtelijke sanctie.

TABEL 3: HANDHAVINGSTAKEN MET EEN LAGE PRIORITEIT

Taakveld	Toezichtstrategie	Sanctiestrategie
<ul style="list-style-type: none"> • Vergunningvrij bouwen • Vergunning activiteit aanleggen • Vergunning activiteit monumenten • Bestaande bouwwerken • Categorie 2-inrichting • Categorie 1-inrichting • Bodemsaneringen • APV overig • Zwerfafval 	<ul style="list-style-type: none"> • Soms steekproefsgewijze controleacties • Alleen handhaving in de vorm van een controle indien uit een melding rechtsreeks een vermoeden van regelovertreding voortvloeit • Klachten en verzoeken tot handhaving worden in behandeling genomen 	<ul style="list-style-type: none"> • Bij constatering van een overtreding volgt een schriftelijke waarschuwing. • Bij constatering van een overtreding bij een hercontrole kan een passende sanctie worden opgelegd.