

Beleidsregels Toezicht/handhaving Fysieke Leefomgeving 2016 - 2018

Het college van burgemeester en wethouders, heeft, in zijn vergadering van 27 januari 2016, gelezen het voorstel met reg.nr. 5477699

de Beleidsregels toezicht/handhaving fysieke leefomgeving 2016 - 2018 vastgesteld.

De secretaris,
mr.drs. I.A.M. Woestenberg

De burgemeester,
mr.dr. A.G.J.M. Rombouts

HOOFDSTUK 1 - Algemeen

1.1. Achtergrond

De Wabo, ingevoerd in 2010, heeft niet alleen betrekking op vergunningverlening. Ook toezicht en handhaving zijn in deze wetgeving betrokken. Met de komst van één omgevingsvergunning is meer samenhangend toezicht noodzakelijk geworden. Met het vaststellen van de "Beleidsregels toezicht en handhaving fysieke leefomgeving 2012 – 2014" is de basis voor integraal toezicht en integrale handhaving voor de gemeente 's-Hertogenbosch gelegd. De geldigheidsduur van de beleidsregels is verlopen. Bestuurlijk is vastgesteld dat met ingang van 2016 nieuwe beleidsregels vorm worden gegeven. Samenvoeging met de voormalige gemeente Maasdonk vormde de aanleiding tot uitstel voor actualisatie van de bestaande beleidsregels.

Het invoeren van de VTH-wet was tot voor kort voorzien per 1 januari 2016. Inmiddels is bekend dat invoering niet eerder is te verwachten dan per medio 2016. Op basis van de VTH-wet moet – vast te stellen bij verordening door de gemeenteraad – voor het Wabo-brede werkkterrein de kwaliteit worden vastgelegd. Via deze verordening, waarvoor de VNG en het IPO een model hebben ontwikkeld, worden de in 2012 ontwikkelde "Kwaliteitscriteria 2.1. als uitgangspunt genomen.

Voor de basistaken is afstemming op het werkgebied van de ODBN voorgeschreven. Op basis van de 'zorgplicht' moeten voor de overige – bij de gemeente achtergebleven taakvelden – ook kwaliteits-eisen worden gesteld. Horizontaal toezicht door de gemeenteraad wordt hiermede vorm gegeven. Het Interbestuurlijk Toezicht (IBT) door de Provincie richt zich niet meer op kwaliteitsverbetering doch op aanwezigheid en toepassen van de verordening.

Met de invoering van de 'Kwaliteitseisen 2.1' en de door de gemeenteraad vast te stellen verordening waarin mede de gemeentelijk ambitie vorm zal worden gegeven, is bij de organisatie van de nieuwe afdeling VTH nog geen rekening gehouden. De voorliggende nieuwe beleidsregels zijn medio 2016 input voor de kwaliteitsverordening, waarbij zondig de nieuw gevormde afdeling VTH zal worden aangepast/geactualiseerd.

1.2. Beschrijving huidige situatie

Sinds 2012 zijn inspanningen verricht om de "Beleidsregels 2012 - 2014" in de praktijk vorm te geven. Met name het verbeteren van de integraliteit van werken heeft daarbij bijzondere aandacht gekregen. Met het vormen van een nieuwe afdeling VTH (per 1-1-2016) en het verder integreren van de toezichtsprogramma's wordt hieraan een verdere impuls gegeven.

1.3. Integraal toezicht en handhaving

Wat betekent 'integraal toezicht en integrale handhaving' in de praktijk? In Nederland heeft het begrip 'integraal toezicht en integrale handhaving' vaak als betekenis dat bij een bedrijf of particulier *alle* vergunningen en handhavingselementen in één keer gecontroleerd worden. In sommige gevallen wordt dit gebracht als 'service voor de ondernemer'. Immers, de ondernemer krijgt maar één keer bezoek van (een aantal) toezichthouders en wordt dan op alles gecontroleerd. De afweging moet worden gemaakt of het ook zinvol is om *alles* te controleren, mede in het licht van de beperkt beschikbare capaciteit. Wellicht is het zinvoller om bij een bepaalde categorie bedrijven alleen de meest risicovolle aspecten te controleren. Verder dient stil gestaan te worden bij de activiteiten waar géén toezicht op gehouden zal worden en om welke reden(en) niet. Deze keuzes die in dit kader door de gemeente 's-Hertogenbosch zijn gemaakt, worden jaarlijks concreet en cijfermatig uitgewerkt in het uitvoeringsprogramma.

1.4. Leeswijzer

De onderhavige beleidsregels schetsen een kader waarbinnen bestuurlijke keuzes worden gemaakt. Deze notitie is geschreven op basis van de opgedane ervaringen met de eerder vastgestelde beleidsregels, en de beschikbare beleidsnotities die zijn opgesteld in het kader van het professionaliseringstraject (milieu)handhaving.

Deze beleidsregels beschrijven met name HOE moet worden gehandhaafd. WAT moet worden gehandhaafd, wordt uitgewerkt in het uitvoeringsprogramma dat jaarlijks wordt vastgesteld.

De beleidsregels hebben een meerjarig karakter. Er is gekozen voor de koppeling aan de raads-/colleperiode van 4 jaar. Vandaar dat de voorliggende beleidsregels de periode tot en met 2018 bestrijkt.

In **hoofdstuk 2** wordt ingegaan op de diverse strategische keuzes die zijn gemaakt. In **hoofdstuk 3** wordt ingegaan op het operationele kader van integraal toezicht en handhaving. Ten slotte wordt in **hoofdstuk 4** ingegaan op de financiële en juridische verantwoording. Voor een goede interpretatie van de begrippen die in deze beleidsregels aan de orde komen, wordt verwezen naar de **begrippenlijst**, zoals opgenomen in deze beleidsregels (na hoofdstuk 4). In de **bijlagen** is aanvullende informatie opgenomen. Zo wordt het wettelijke kader en de juridische basis van het beleid geschetst en wordt de cyclus van toezicht en handhaving beschreven. Vervolgens wordt ingegaan op de wijze waarop de gemeente 's-Hertogenbosch dit projectmatig vorm heeft gegeven om te komen tot vernieuwend toezicht en handhaving. Voorts zijn separate beleidsdocumenten bijgevoegd die integraal onderdeel uitmaken van deze beleidsregels.

HOOFDSTUK 2 – Strategisch kader van integraal toezicht en handhaving

2.1. Algemeen

In dit hoofdstuk wordt de verdere invulling gegeven van artikel 7.2 van het Besluit omgevingsrecht (Bor). Voor een duidelijk, consistent en meer doeltreffend optreden, is het formuleren van heldere beleidsregels onontbeerlijk. Het schept duidelijkheid en eenduidigheid op het gebied van de wettelijke taken op het gebied van toezicht en handhaving. Met een vastgesteld beleid wordt ook de rechtszekerheid bevorderd: gelijke gevallen worden gelijk behandeld. Bovendien is consistent optreden beter te motiveren.

2.2. Visie, missie en doelen

Toezicht en handhaving beginnen bij het bepalen van breed binnen de organisatie gedragen- uitgangspunten die zijn vastgelegd in een visie (1) (*1 Het beeld/ de verwachting op het gebied van toezicht en handhaving dat de gemeente van de toekomst heeft*) en een missie (2) (*2 Datgene dat de gemeente op het gebied van toezicht en handhaving 'naar buiten' wil uitdragen*) en die de basis vormen voor het werk van toezicht en handhaving en keuzes die daarbinnen gemaakt worden.

De visie, de missie en de doelen van de gemeente op het gebied van integrale toezicht en handhaving luiden met inachtneming van de Wabo en de voornoemde documenten en uitgangspunten als volgt:

Visie

Het bereiken van een aantrekkelijk woon-, werk- en leefklimaat voor inwoners en ondernemers, waarbij er oog is voor:

- Gezondheid en veiligheid;
- behoud van cultureel erfgoed;
- duurzaamheid en natuurontwikkeling;
- behoud en verbetering van het woon- en leefklimaat in de wijken.

Missie

Integraal toezicht en handhaving zijn gericht op een zo groot mogelijk nalevingsgedrag om de gestelde doelen te bereiken. Daarbij krijgen preventie en handhaving aandacht. Bij overtredingen handhaaft de gemeente op een integrale en transparante wijze met oog voor zowel het algemeen als individuele belangen van inwoners en ondernemers. Daarbij richten toezicht en handhaving zich op de bestuurlijk en maatschappelijk gezien meest risicovolle situaties en ontwikkelingen gezien in relatie naar de in de visie gestelde doelen.

Doelen integraal toezicht en handhaving

- De gemeente zal eenduidig opereren. Er zal sprake zijn van één benadering, één beoordelingslijn en eventueel één handhavingsactie.
- De inzet van capaciteit zal doelmatig zijn. Aan de door het bestuur uitgezette doelen en risicovolle situaties wordt programmatisch en gericht aandacht besteed. Het bestuur stelt prioriteiten en kan daar op sturen voor wat betreft de toezichtintensiteit.
- De inzet van capaciteit zal efficiënt plaatsvinden. Doel is handhavingsacties waar mogelijk te bundelen zodat zonder "dubbels" toezicht wordt gehouden en waar nodig wordt gehandhaafd.
- De inzet van capaciteit als gevolg van de te maken keuzes en prioriteiten zal inzichtelijk zijn. In deze aanpak worden de gemaakte keuzes en consequenties in het toezicht en handhaving uiteindelijk zichtbaar.

2.3. Risicoanalyse en prioritering

2.3.1. Algemeen

In beginsel moet de gemeente alle wettelijke taken op het gebied van toezicht en handhaving uitvoeren. Bij een geconstateerde overtreding geldt de 'beginselplicht tot handhaving'. De beginselplicht is vaste rechtspraak.

In de praktijk dienen keuzes gemaakt te worden en prioriteiten gesteld te worden; er is namelijk nooit voldoende capaciteit om alle taken op een vergelijkbaar niveau van toezichtsintensiteit uit te voeren.

Dit is vanuit het oogpunt van verantwoord omgaan met publieke middelen en de eigen verantwoordelijkheid van ondernemers en particulieren ook niet noodzakelijk.

Het stellen van prioriteiten heeft als belangrijkste doel de activiteiten te bepalen die in potentie risicovol zijn en waar derhalve het meeste toezicht op moet worden gehouden. Om te komen tot een kostenefficiënt en maatschappelijk verantwoord niveau van toezicht en handhaving is in 2012 een risicoanalyse uitgevoerd. Op basis van deze risicoanalyse is vanaf dat moment een prioritering in de wettelijke taken aangebracht. Om ook voldoende aandacht te kunnen besteden aan handhavingsverzoeken, klachten etc., wordt een deel van de beschikbare capaciteit voor deze niet planbare activiteiten gereserveerd (zie ook paragraaf 2.3.4.).

2.3.2. Themacontroles

Sinds 2012 vinden binnen de gemeente 's-Hertogenbosch jaarlijks deel-/ themacontroles plaats. Het gaat hierbij om groot opgezette, (doorgaans) vooraf aangekondigde toezicht- en handhavingsacties gericht op een specifiek thema. Hieronder vallen tevens regionale en landelijke projecten (indien aan de orde). Het te kiezen thema is afhankelijk van de actualiteit op een bepaald moment (maatschappelijk en politiek bepaald).

Om in te kunnen spelen op de actualiteiten worden de thema's jaarlijks bepaald in het uitvoeringsprogramma.

De gemeente dient naast programmatisch en projectmatig toezicht en handhaving ten slotte rekening te houden met verzoeken van burgers en ondernemers om handhaving, meldingen en calamiteiten (zie ook hierna).

2.4. Strategie naleving, toezicht en handhaving

2.4.1. Algemeen

Om ervoor te zorgen dat de doelen (zoals eerder in dit hoofdstuk zijn beschreven) worden gerealiseerd, heeft de gemeente diverse instrumenten tot haar beschikking. Een gangbare indeling van deze instrumenten is die van preventief toezien op naleving van regelgeving en repressieve handhaving.

Preventief toezicht richt zich op het voorkomen van een overtreding van vastgestelde wet- of regelgeving. Wanneer daadwerkelijk een overtreding van deze wet- of regelgeving is begaan, wordt er opgetreden. Dit wordt *repressieve handhaving* genoemd. Naast bovenstaande instrumenten bestaat nog een derde instrument, dit is de mogelijkheid om te gedogen.

Uitgangspunt is dat voor elke situatie het instrument wordt ingezet dat het meest effectief is. Hiervoor zijn verschillende strategieën te benoemen in het kader van deze beleidsregels. Conform het Bor wordt in deze paragraaf onderscheid gemaakt tussen de nalevingstrategie (nadrukkelijk gericht op preventie), de toezichtstrategie (de controles) en de sanctiestrategie (repressieve handhaving en gedogen)

2.4.2. Nalevingstrategie

De nalevingstrategie van de gemeente 's-Hertogenbosch ziet toe op de strategieën die de gemeente gebruikt om tot naleving van wet- en regelgeving te komen. De intentie van deze strategie is om een beter naleefgedrag te realiseren. De nalevingstrategie van de gemeente 's-Hertogenbosch is vastgelegd in het document "de Landelijke handhavingsstrategie" zie bijlagen

Belangrijke instrumenten die de gemeente 's-Hertogenbosch inzet om het naleefgedrag te bevorderen zijn onder meer voorlichting (waardoor acceptatie van regelgeving wordt vergroot), het faciliteren van de uitvoering van de regelgeving en het stimuleren van normconform gedrag.

De gemeente 's-Hertogenbosch geeft hieraan concreet uitvoering door onder meer de externe communicatie te verscherpen. Een goed voorbeeld hiervan is het project 's-Hertogenbosch Klimaatneutraal'. Door middel van het verspreiden van leaflets (genaamd: 'Energiebesparing bij kantoren'), het organiseren van informatiebijeenkomsten en het verzenden van informerende brieven waarin een bezoek van een toezichthouder wordt aangekondigd, wordt naleefgedrag gestimuleerd en overtredingen voorkomen.

2.4.3. Toezichtstrategie

Algemeen

De gemeente dient te beschikken over een strategie met betrekking tot de wijze waarop het toezicht op de naleving wordt uitgeoefend, ook wel de toezichtstrategie genoemd.

Verschillende vormen van toezicht

Het doel van toezicht is het toezien op wetgeving en het voorkomen van overtredingen (preventief karakter). Indien een overtreding toch aan de orde is, kan handhavend worden opgetreden (zie verder onder sanctiestrategie).

Om effectief en efficiënt te werk te gaan hanteert de gemeente verschillende vormen van toezicht. Zo bestaan er de programmatische- (periodieke), projectmatige-, integrale-, administratieve-, en ad hoc controles en controles naar aanleiding van een klacht of melding. Deze vormen van toezicht vinden zowel aangekondigd als onaangekondigd plaats. Door het verrassingselement wordt een reëler beeld verkregen en naleefgedrag gestimuleerd.

Gemeentelijk toezichtkader en de zes principes van goed toezicht

Het Rijk noteert zes principes van goed toezicht: selectief, slagvaardig, samenwerkend, onafhankelijk, transparant en professioneel. Deze zijn ook voor de gemeentelijke praktijk goed te gebruiken en dragen

bij tot de geformuleerde doelen. De uitgangspunten gelden voor alle toezichttaken die onder gemeentelijke verantwoordelijkheid worden uitgevoerd. Hieronder passeren de (basis)principes voor toezicht de revue.

Selectief; controlefrequenties en toezichtsintensiteit

Met de controles wordt beoogd de naleving van wet- en regelgeving, vergunningen en dergelijke te bewerkstelligen en te behouden. Er wordt naar gestreefd om het naleefgedrag te maximaliseren door zoveel mogelijk maatwerk te leveren.

Eén en ander wordt verder cijfermatig vertaald in het jaarlijks op te stellen Uitvoeringsprogramma.

Slagvaardig

Om slagvaardig te zijn is toezicht zacht waar het kan en hard waar het moet. Toezichthouders stimuleren mensen en bedrijven als de situatie het toelaat. Toezichthouders grijpen in als de situatie dat vraagt. De soort interventie en het bepalen van het gebruik ervan dienen per geval te worden bezien. Slagvaardigheid vereist niet alleen dat de verantwoordelijke toezichthouder over de juiste interventiebevoegdheden beschikt, maar ook dat daarvan passend gebruik wordt gemaakt (maatwerk). Daarbij horen omgevingsbewustheid, een zakelijke houding en inlevingsvermogen.

Samenwerking en integraal toezicht

Onder *integraaltoezicht* en de uitvoering van *integrale controles* verstaat de gemeente 's-Hertogenbosch een betere samenwerking tussen de verschillende toezichtsinstaties en disciplines (op het gebied van fysieke leefomgeving). Samenwerking en integraal toezicht zijn belangrijke middelen om de overlast van toezicht voor burgers, bedrijven en zelfstandige organisaties te beperken.

De gemeente 's-Hertogenbosch zet in op *coördinatie* van de taken en *samenwerking* met betrekking tot de uitvoering van de wettelijke taken, waarmee eenduidigheid wordt nagestreefd. Uitvoeringsplannen, risicoprofielen en meerjarenplannen zijn samengevoegd met die van andere toezichthouders met dezelfde objecten van toezicht of beleidsdoelen.

Het is in de praktijk niet uitvoerbaar dat de ene instantie of vakdiscipline alle taken van de ander overneemt. Dit is alleen denkbaar in situaties met geringe complexiteit. Met andere woorden; de handhaver kan bij complexe gevallen niet gespecialiseerd zijn c.q. worden in de uitvoering van alle taken.

In dit kader hanteert de gemeente de volgende uitgangspunten:

- 'controleren met elkaar', waarbij vanuit bouw, milieu, brandweer en/ of andere beleidsvelden gezamenlijk een integrale controle wordt uitgevoerd. Dit geldt voor taken en activiteiten met een (zeer) hoog en een gemiddeld risicoprofiel.
- 'controleren na elkaar': het risicomodel is gebaseerd op verschillende fasen van activiteiten, de bouwfase, de gebruiksfase en de sloopfase. Dit komt erop neer dat verschillende toezichthouders, afhankelijk van de fase, een controle uitvoeren. Dit vereist een onderlinge afstemming en het delen van elkaars toezichtinformatie.
- 'controleren en signaleren voor elkaar': bij activiteiten met een laag tot zeer laag risicoprofiel worden uitsluitend steekproeven uitgevoerd; hierbij voert één toezichthouder de integrale controle uit van de betrokken beleidsvelden. Dit is alleen het geval bij situaties met een zeer geringe complexiteit. Bij complexere situaties geldt het uitgangspunt 'signaleren voor elkaar'; de toezichthouder neemt in dat geval tijdens de controle punten van andere beleidsvelden mee. In geval van een overtreding treedt alsnog de andere instantie al dan niet handhavend op.

Onafhankelijk

Toezichthouders functioneren binnen de grenzen van de verantwoordelijkheid van het bestuur (de burgemeester en het college). De samenleving moet er op kunnen vertrouwen dat toezicht onafhankelijk wordt uitgeoefend. Het principe van onafhankelijk toezicht houdt in dat toezichthouders de drie kernactiviteiten van toezicht, te weten informatie verzamelen, oordelen en interveniëren zonder ongeoorloofde beïnvloeding van de onder toezicht staande partij, de beleidsmakers of andere belanghebbenden kunnen verrichten. De toezichthouder dient daarbij afstand te houden tot de situatie en belangen van de onder toezicht staande of andere belanghebbenden.

Transparant

Dit principe heeft betrekking op het inzichtelijk maken van vijf aspecten van toezicht: nut en noodzaak, de waarborgen voor onafhankelijkheid, de keuzes, de bevindingen en het resultaat van het toezicht. Toezicht is niet vanzelfsprekend. De gemeentelijke overheid dient duidelijk te maken waarom zij toezicht houdt en hoe zich dat verhoudt in het stelsel van 'checks and balances'.

Professioneel

Professionalisering van het toezicht heeft betrekking op drie niveaus: de individuele toezichthouder, de toezichthoudende organisatie en de beroepsgroep. Toezichthouders moeten systematisch nagaan hoe de ontwikkelingen in de omgeving doorwerken op de verschillende niveaus van professionalisering:

- De individuele toezichthouder is flexibel in zijn werkwijze en integer.
- De eigen verantwoordelijkheid van de burger en ondernemer komt meer centraal te staan.
- De individuele toezichthouder is, daar waar het kan, stimulerend en daar waar het moet hard en corrigerend.
- De organisatie die toezicht uitvoert, ontwikkelt zich aan de hand van actuele ontwikkelingen, zoals het gebruik van alternatieve vormen van (zelf) controle, samenwerking met andere toezichthouders.

2.4.4. Sanctiestrategie

Algemeen

Op het moment dat eenmaal een overtreding is geconstateerd, komt de sanctiestrategie aan de orde. De sanctiestrategie geeft inzicht in het bestuursrechtelijk optreden door de gemeente 's-Hertogenbosch. Op basis van de strategie treedt de gemeente passend op door middel van het opleggen van een sanctie of het juist expliciet achterwege laten van handhaving in een situatie waarin dat beter op zijn plaats is dan handhaving (zie de volgende paragraaf). De bestuursrechtelijke sancties bestaan uit het uitvoeren van beschikkingen tot het toepassen van bestuursdwang, het opleggen van een last onder dwangsom, het geheel of gedeeltelijk intrekken van een vergunning of ontheffing. Daarnaast kan strafrechtelijk worden opgetreden.

Voor deze sanctiestrategie is één op één aansluiting gezocht bij de Landelijke handhavingstrategie en de 'Handreiking bestuurlijke sanctiemiddelen' (zie bijlagen).



Deze strategieën maken hiermee integraal onderdeel uit van de onderhavige beleidsregels van de gemeente 's-Hertogenbosch.

Termijnen en zwaarte

In de Handreiking bestuurlijke sanctiemiddelen zijn de mogelijkheden voor bestuursrechtelijk optreden beschreven. In de sanctiestrategie is aangegeven welke termijnen bij standaard- of veel voorkomende overtredingen worden gehanteerd voor het opheffen van de overtredingen en wat de zwaarte van de sancties bij standaardovertredingen is. Het uitgangspunt daarbij is dat geconstateerde overtredingen worden beantwoord met een bij hun aard passende reactie en dat reacties onder andere stringenter worden naarmate overtredingen voortduren of wanneer van herhaling sprake is. Let wel, de Handreiking is een richtlijn, per geval wordt maatwerk geleverd. In hoofdstuk 5 van de Awb zijn enkele factoren (zoals de aanwezigheid van een rechtvaardigingsgrond en de zwaarte van het door de overtreding geschonden belang) vastgelegd, waarmee rekening dient te worden gehouden bij het zoeken naar een passende reactie op geconstateerde overtredingen.

Afstemming van het bestuursrechtelijke optreden met strafrecht

Een belangrijk aspect van de Landelijke handhavingstrategie is rechtsgelijkheid. Vergelijkbare overtredingen op een vergelijkbare wijze aanpakken. Het doel is te komen tot een uniforme en snelle aanpak van overtredingen. De Landelijke handhavingstrategie houdt in dat op basis van vier verschillende categorieën van overtredingen wordt gehandhaafd. Elke categorie heeft een eigen aanpak en dus een eigen handhavingstraject. Vanwege de samenloop van wettelijke bevoegdheden met betrekking tot handhaving heeft het handhavingstraject een bestuurs- en een strafrechtelijke kant. Dit betekent dat samenwerking en afstemming noodzakelijk zijn om te komen tot een effectieve handhaving. Zowel het strafrecht als het bestuursrecht richten zich op het bevorderen van normconform gedrag. De bestuursrechtelijke instrumenten die ter beschikking staan, zijn vooral toegesneden op het geheel of gedeeltelijk ongedaan maken of beëindigen van de overtreding en op het herstel van de oorspronkelijke situatie. De strafrechtelijke instrumenten zijn vooral toegesneden op leedtoevoeging en op het wegnemen van wederrechtelijk genoten voordeel. Beide typen instrumenten dienen daarnaast tot ontmoediging (preventie). Bij een geconstateerde overtreding kunnen vrijwel al deze aspecten aan de orde zijn. Handhavend optreden door het bestuur en het OM dient dan ook in samenspel plaats te vinden. In de Landelijke handhavingstrategie wordt hieraan invulling gegeven door te bepalen op welke wijze wordt gehandeld in geval van samenloop van overtredingen.

Door het volgen van de Landelijke handhavingstrategie wordt afstemming van bestuursrechtelijk optreden met het strafrechtelijk optreden (tegen overtredingen door het OM, de politie en de buitengewone opsporingsambtenaren die werkzaam zijn bij het bestuursorgaan) verzekerd.

Overtredingen eigen organisatie

De Landelijke handhavingstrategie geeft ook inzicht in de wijze van optreden tegen overtredingen die door de eigen organisatie of andere bestuursorganen zijn begaan. De aanpak van overtredingen die zijn begaan door andere overheden of een onderdeel van de eigen overheid, is in principe niet anders dan de aanpak van overtredingen door anderen. Ook hier geldt 'afpraak is afspraak'. Nog meer dan bij particulieren gelden hier nalevingsdoelen in de sfeer van algemeen normbesef en geloofwaardigheid van de normerende overheid.

2.4.5. Gedogen

Algemeen

Onder bestuurlijk gedogen wordt verstaan: het tijdelijk niet optreden tegen een overtreding van rechtsregels door een bestuursorgaan dat tot zodanig optreden in beginsel juridisch bevoegd en feitelijk in staat is. Niet optreden houdt in dat het bestuur expliciet schriftelijk aangeeft géén gebruik te zullen maken van de handhavingbevoegdheid. Vaak gebeurt dit in de vorm van een gedoogbesluit of gedoogovereenkomst.

De Algemene wet bestuursrecht (Awb) stelt eisen aan de voorbereiding van besluiten (waaronder gedoogbeschikkingen) en geeft regels inzake de rechtsbescherming tegen overheidsbesluiten.

Aan gedogen zijn de volgende voorwaarden verbonden:

- het gedogen dient een uitzonderlijk karakter te hebben, het categorisch gedogen van bepaalde overtredingen wordt door de rechter niet aanvaard;
- het gedogen moet een tijdelijk karakter dragen en gericht zijn op het beëindigen van de niet toegestane situatie. Het stilzwijgend gedogen is onacceptabel;
- aan de gedoogbeschikking dienen voorschriften te worden verbonden. Evenals andere beschikkingen moet een gedoogbeschikking en de totstandkoming daarvan minimaal voldoen aan de eisen van de Algemene wet bestuursrecht.

Het bestuur kan goede redenen hebben om over te gaan tot gedogen. Er kan bijvoorbeeld sprake zijn van een overgangs- of overmachtsituatie vooruitlopend op vergunningverlening. Het, in deze situaties gedogen, is neergelegd in het landelijke gedoogbeleid.

Bestuurlijk gedogen is een *bevoegdheid*, er bestaat geen *recht* op gedogen. Binnen welke grenzen het college van burgemeester en wethouders de bevoegdheid om te gedogen gaat gebruiken staat centraal in de volgende paragraaf.

De beleidsregels voor gedogen zijn in de bijlagen opgenomen.

2.5 Samenvatting strategisch kader

Het strategisch kader is gefundeerd op de missie en de visie van de gemeente 's-Hertogenbosch. Programmatisch handhaven dient een zo integraal mogelijk karakter te krijgen. Het resultaat voor de burger moet zijn dat de gemeente als één handhavinginstantie naar buiten treedt.

Aan de hand van het risicomodel is een prioritering van activiteiten gemaakt op basis van het risico en het effect van de maximaal geloofwaardige calamiteit. Het risicomodel is tevens een rekenmodel. Op basis van de probleemanalyse is automatisch het aantal uit te voeren toezichtsacties in relatie tot de beschikbare capaciteit uitgerekend, hetgeen tot uitdrukking komt in een separaat document; het 'uitvoeringsprogramma'.

In dit hoofdstuk is verder ingegaan op de strategie met betrekking tot naleving en het houden van toezicht. Voor wat betreft de sanctiestrategie is aangesloten bij de Landelijke handhavingstrategie. Indien het college besluit om te gedogen, dan is dit besluit getoetst aan de voorwaarden voor gedogen zoals vastgelegd in dit hoofdstuk en de bijbehorende bijlagen.

HOOFDSTUK 3 – Operationeel kader van integraal toezicht en handhaving

3.1. Algemeen

Dit hoofdstuk gaat in op de verdere aspecten om te komen tot een integrale cyclus van toezicht en handhaving. Zoals gezegd betreft het opstellen van beleidsregels een te nemen stap in de cyclus.

3.2. Structuur van de organisatie

Op grond van artikel 7.4 van het Bor is de gemeente verplicht om de organisatie zodanig in te richten dat het beleid en het uitvoeringsprogramma ook daadwerkelijk *adequaats* en *behoorlijks* uitgevoerd kunnen worden. Op deze manier wordt gegarandeerd dat hetgeen in het beleid en in het uitvoeringsprogramma is beschreven ook daadwerkelijk in de praktijk gerealiseerd kan worden.

Het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (oud) (3) (3 *Hierna: VROM. De VROM-Inspectie en de Inspectie Verkeer en Waterstaat vormen vanaf 1 januari 2012 de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)*). heeft enige jaren geleden met het "Transitieprogramma Werk in uitvoering" aan de realisatie van een robuust georganiseerd bestuurlijk stelsel gewerkt. Op basis van dit stelsel moet het ruimtelijk economisch milieubeleid van het kabinet op effectievere wijze doorwerken in de omgevingsvergunning en de toezichtprioriteiten. Dit moet vervolgens leiden tot minder administratieve lasten en minder bestuurlijke drukte.

Eén van de projecten van het Transitieprogramma is het project "Ontwikkelen Kwaliteitscriteria Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving". Doel van dit project is het ontwikkelen van kwaliteitscriteria voor de vergunningverlening Wabo en het toezicht en de handhaving van VROM-regelgeving voor de fysieke leefomgeving.

Door KPMG en een aantal praktijkdeskundigen is voor het opstellen van de procescriteria, in lijn met de professionalisering van de milieuhandhaving, beoordeeld of op alle kritieke punten van overdracht in het hoofdproces van vergunningverlening enerzijds en toezicht en handhaving anderzijds goed is nagedacht over de borging van kwaliteit. Daarbij is de BIG-8 zoals bovenstaand gehanteerd. Dit model staat zoals eerder in het rapport is vermeld, ook aan de basis van het integraal toezicht- en handhaving-beleid. Daarmee is daadwerkelijk invulling gegeven aan de thans gehanteerde kwaliteitseisen.

De BIG-8 is door KPMG ontworpen ten behoeve van kwaliteitsmanagement bij de overheid. Dit model maakt vanuit een strategisch kader de vertaling naar operationeel beleid ten behoeve van kwaliteitsborging tezamen met een sluitende planning en 'control-cyclus'. De eisen die worden gesteld aan een sluitende BIG-8 komen grotendeels overeen met de eisen uit bijvoorbeeld de ISO Norm 9001:2008.

Er moet structureel worden samengewerkt tussen de verschillende disciplines om integraal toezicht en handhaving mogelijk te maken. De gemeente 's-Hertogenbosch zet in op *coördinatie* van de wettelijke taken en *samenwerking* met betrekking tot de uitvoering van de wettelijke taken, waarmee eenduidigheid wordt nagestreefd. Programmatisch toezicht en handhaven is een middel om hiertoe te komen, omdat toezichts- en handhavingssacties hiermee op elkaar kunnen worden afgestemd.

Nadrukkelijk wordt op deze plaats vermeld dat de takenpakketten van medewerkers die belast zijn met vergunningverlening en toezicht en handhaving al jarenlang strikt gescheiden zijn (de zogenaamde functiescheiding). Dit om belangenverstrengeling te voorkomen.

3.3. Personeel

Het ambitieniveau zoals bepaald in dit document wordt verder uitgewerkt in het jaarlijks vast te stellen uitvoeringsprogramma. Hieruit volgt tevens de beschikbare capaciteit (uitgedrukt in FTE's) en de personele gevolgen van programmatisch toezicht en handhaven.

Veranderende wetgeving vereist een continue ontwikkeling en opleiding van de medewerkers, waarbij als uitgangspunt geldt dat de medewerkers minimaal zijn opgeleid voor de uitvoering van alle taken op basisniveau. Ontwikkeling zal onder meer plaatsvinden door middel van het opleiden van elkaar en samenwerken met elkaar.

3.4. Ondersteunende middelen

Om een adequate uitvoering van de wettelijke taken mogelijk te maken zijn ondersteunende middelen beschikbaar gesteld. Hierbij moet onder meer gedacht worden aan bedrijfsauto's, meetapparatuur, fototoestellen, mobiele telefoons, laptops, iPads, etc.

Voor wat betreft de automatisering geldt dat de toezichthouders werken met de registratiesystemen Verseon, MPMplus, WFM, BWTplus, OVX4all. Daarnaast gebruiken de toezichthouders digitale checklisten. Hier is echter nog een verdere doorontwikkeling noodzakelijk. Het streven hierbij is een geautomatiseerd systeem voor toezicht en handhaving, mede in het kader van de samenwerking met de Omgevingsdienst Brabant Noord (ODBN) en het Programma Informatie-uitwisseling Milieuhandhaving (PIM). *(4) (4 Gebaseerd op het landelijke, provinciale en gemeentelijke akkoord om Regionale Uitvoeringsdiensten op te richten. Het doel van het Programma Informatie-uitwisseling Milieuhandhaving (PIM) is het ontwikkelen en implementeren van een informatie-uitwisselingsysteem. Hiermee kunnen de handhavende instanties elektronisch informatie delen via een landelijke informatiestructuur.)* In- en uitgaande correspondentie wordt bijgehouden in het digitale postsysteem (Verseon), dat alle toezichthouders kunnen raadplegen.

3.5. Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden

Ter verdere uitvoering van de beleidsregels worden werkprocessen in het kader van integraal toezicht en integrale handhaving opgesteld. Voor de processchema's van de sanctiestrategie wordt op deze plaats verwezen naar de Landelijke handhavingstrategie. Op deze wijze wordt inzichtelijk bij welke persoon en afdeling de uitvoering van en handhavingstaak thuis hoort en hoe moet worden opgetreden in geval van een constatering van een overtreding.

3.6. Samenwerking met andere instanties

3.6.1. Strategie

De Landelijke handhavingstrategie maakt onderdeel uit van onze beleidsregels. De Landelijke handhavingstrategie geeft inzicht in afspraken, handelwijzen, afstemming en informatie-uitwisseling tussen de verschillende instanties na de constatering van een overtreding. Daaraan gekoppeld is de 'Handreiking bestuurlijke sanctiemiddelen.

3.6.2. Uitvoeringsprogramma

Het op te stellen uitvoeringsprogramma is een jaarlijks terugkerend resultaat van te stellen toezichtsprioriteiten en thema's op basis van de jaarlijkse evaluatie. Hierbij zijn externe partijen als ODBN en Regionale Brandweer betrokken.

3.7. Communicatie

De beleidsregels, het uitvoeringsprogramma, de rapportage en de evaluatie-uitkomsten (hierna) worden bekend gemaakt aan de gemeenteraad en aan gedeputeerde staten.

3.8. Monitoring, rapportage en evaluatie

3.8.1. Monitoring

Door middel van een goede registratie kan worden nagegaan wat de voortgang van toezicht en handhavingzaken is en daarmee op welke punten extra inspanningen noodzakelijk zijn. Tevens kunnen de effecten van de beleidsregels worden geëvalueerd.

Conform het Bor en de Mor wordt minimaal gemonitord op:

- de uitvoering van het uitvoeringsprogramma;
- de voortgang van het bereiken van gestelde doelen;
- het aantal uitgevoerde controles;
- het aantal geconstateerde overtredingen;
- het aantal opgelegde bestuurlijke sancties;

- het aantal processen verbaal;
- het aantal ontvangen klachten en het percentage daarvan dat veroorzaakt blijkt te zijn door een overtreding.

Tevens wordt aanvullend gemonitord op of een uitsplitsing gemaakt in:

- het aantal voornemens tot het opleggen van bestuursrechtelijke handhavingsacties in percentage van het aantal uitgevoerde controles;
- het aantal repressieve bestuursrechtelijke handhavingsacties in percentage van het aantal uitgevoerde controles;
- het aantal repressieve strafrechtelijke handhavingsacties in percentage van het aantal uitgevoerde controles;
- het aantal klachten;
- het aantal uitgevoerde controles (uitgesplitst naar type) en het aantal uren per (type) controle;
- het aantal bestuursrechtelijke aanschrijvingen;
- het percentage geïnde dwangsommen en toegepaste lasten onder bestuursdwang van het totaal aantal bestuursrechtelijke trajecten;
- het percentage van de hercontroles waarbij de overtreding ongedaan is gemaakt.

HOOFDSTUK 4 – Verantwoording en afsluiting

4.1. Financiële verantwoording

Het college van burgemeester en wethouders moet zorgen voor het inzichtelijk maken van de benodigde en beschikbare financiële en personele middelen. Op basis van het opgestelde uitvoeringsprogramma wordt bepaald hoe de beschikbare financiële en personele middelen worden ingezet.

Cijfermatig wordt één en ander weergegeven in het uitvoeringsplan en geborgd in het sectorplan en de begroting.. Voorts is er in de begroting rekening gehouden met opleidingen voor medewerkers met inachtneming van *integraal* toezicht en *integrale* handhaving en om- en bijscholing van de medewerkers op elkaars vakgebied.

4.2. Juridische verantwoording

Eén van de uitgangspunten van deze beleidsregels is het voldoen aan de eisen van de Wabo (zie bijlage I voor het wettelijk kader). In onderstaand schema is aangegeven in welk hoofdstuk of in welke paragraaf van deze beleidsregels de wettelijke verplichting aan bod komt c.q. wordt behandeld.

	Wettelijke eis	Hoofdstuk/paragraaf
1	Het beleid omvat de doelen die het bestuur zich stelt bij de handhaving (visie/ missie) en welke activiteiten hiertoe worden uitgezet.	2.2 en 2.3
2	Het beleid wordt jaarlijks uitgewerkt in een uitvoeringsprogramma en jaarlijks geëvalueerd.	2.3 en 3.6
3	Het beleid wordt afgestemd met betrokken bestuursorganen.	3.6 en 3.7
4	Het beleid is gebaseerd op een probleemanalyse, welke inzicht geeft in de gevolgen van een overtreding voor de fysieke leefomgeving en de kans dat een overtreding zich voordoet.	2.3
5	Het beleid geeft inzicht in de prioriteitenstelling en de methode die gehanteerd wordt om te bepalen of de doelen worden bereikt.	2.3
6	Het beleid geeft inzicht in de strategie die gevolgd wordt.	2.4
7	Het beleid geeft inzicht in hoe wordt gehandeld als de gemeente zelf in overtreding is.	2.4
8	Geeft inzicht in de gemaakte afspraken (inzake samenwerking en afstemming van taken) met andere bestuursorganen en organen belast met strafrechtelijke handhaving, in ieder geval ingaand op de uitvoering van de watertaken (art 18.2.a.1 Wm en 95.3 Wbb).	3.6 en 3.7
9	College van burgemeester en wethouders maakt het beleid bekend aan de gemeenteraad.	3.7

4.3. Afsluiting

Het toezichts- en handhavingsbeleid moet het bestuur en het management in staat stellen de uitvoering van toezicht en handhaving op hoofdlijnen effectief en transparant aan te sturen en geeft kaders aan de feitelijke uitvoering van toezicht- en handhavingwerkzaamheden. Deze integrale beleidsregels dienen als basis voor het uitvoeringsprogramma voor de volgende jaren. Het programma geeft inzicht in de uit te voeren taken en de hiervoor benodigde en beschikbare capaciteit.