

Uitwerkingskader VTH Breda

Bekendmaking

Burgemeester en wethouders van Breda maken bekend dat zij op 28 januari 2020 het Uitwerkingskader VTH Breda hebben vastgesteld.

Inwerkingtreding

Het Uitwerkingskader wordt van kracht met ingang van de dag na die van deze bekendmaking.

Rechtsmiddelen

Tegen het besluit tot vaststelling van het Uitwerkingskader is geen bezwaar of beroep mogelijk.

Tekst Uitwerkingskader

Uitwerkingskader VTH Breda
Vergunningverlening, toezicht en handhaving

Afdeling Veiligheid & Leefomgeving
Gemeente Breda

Inleiding

VTH staat voor vergunningverlening, toezicht en handhaving. Dit uitwerkingskader VTH Breda (hierna: uitwerkingskader) bevat de strategische aanpak voor de VTH-taken van de afdeling Veiligheid & Leefomgeving. Het meerjarenprogramma Veiligheid 2019-2022 (hierna: meerjarenprogramma) vormt het bovenliggend kader.

Dit uitwerkingskader is tot stand gekomen om een verbinding te maken tussen het vastgestelde beleid zoals in het meerjarenprogramma staat omschreven en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), het Besluit omgevingsrecht (Bor) en de Ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor). Het uitwerkingskader is een dynamisch document dat niet gebonden is aan een bepaalde periode. Ieder jaar kunnen we dit aanpassen om flexibel in te spelen op relevante ontwikkelingen.

Het uitwerkingskader staat ook los van de inrichting van de organisatie. VTH-taken worden uitgevoerd door de afdeling Veiligheid & Leefomgeving. De vertaling van het uitwerkingskader naar de uitvoering gebeurt daarom voor 2020 in het uitvoeringsprogramma van de afdeling Veiligheid & Leefomgeving. Mocht de inrichting van de organisatie veranderen, dan kan deze vertaling op een andere manier plaatsvinden. Het uitwerkingskader blijft dan bestaan en zijn waarde houden.

Leeswijzer

Hoofdstuk 1 gaat in op het meerjarenprogramma Veiligheid dat het kader vormt voor dit uitwerkingskader.

De grondslagen voor VTH-taken komen in hoofdstuk 2 aan bod en de samenwerkingsverbanden in hoofdstuk 3. Hoofdstuk 4 gaat daarna in op de strategieën en hoofdstuk 5 op uitvoering, prioritering en rapportage. Tot slot benoemt hoofdstuk 6 enkele relevante ontwikkelingen op het gebied van wet- en regelgeving.

1 Kader: het meerjarenprogramma Veiligheid

Het meerjarenprogramma Veiligheid is met en voor de stad Breda opgesteld. Het vormt een leidraad voor de gemeente Breda én voor al haar partners.

1.1 Thema's en focuspunten

Het meerjarenprogramma benoemt vijf hoofdthema's en vijf focuspunten. Deze zijn bepaald op basis van trends en ontwikkelingen, het veiligheidsbeeld en input vanuit onze ketenpartners. Ieder hoofdthema bevat (flexibele) doelstellingen voor de betreffende vier jaar.

Een koers op het gebied van veiligheid vraagt om het maken van keuzes. Het meerjarenprogramma benoemt daarom vijf focuspunten, die om extra investeringen vragen in de vorm van tijd, geld, inzet en/of denkkracht (ten opzichte van de afgelopen jaren).



De doelstellingen en focuspunten van het meerjarenprogramma liggen niet voor vier jaar vast. We kunnen de gemaakte keuzes aanscherpen en eventueel herzien via een cyclus van evaluatie en monitoring, en door informatiegestuurd te werken. Eventuele wijzigingen werken dan door in onze uitvoeringsprogramma's.

1.2 De BredA-AAnpak

We hebben sessies met het veld georganiseerd. Daaruit kwamen de volgende uitgangspunten naar voren voor de manier van werken:

- Informatiegestuurd
- Risicobewust
- Transparante communicatie
- Samenwerking vanuit eigen rol en verantwoordelijkheid
- Meer naar de voorkant
- Verbinding

Dit hebben we vervolgens doorontwikkeld tot een Bredase triple-A-aanpak, ofwel: de BredA-AAnpak. Deze manier van werken geldt voor alle taken uit het meerjarenprogramma. De drie A's staan voor:

Analyseren

We werken flexibel en informatiegestuurd. Bij het bepalen van onze focuspunten, doelstellingen en eventuele aanpassingen in het meerjarenprogramma baseren we ons op strategische, tactische en operationele analyses. We communiceren transparant op basis van onderbouwde argumenten. Randvoorwaarden zijn: een goede informatiepositie, een optimale informatieontsluiting, een betrouwbare datakwaliteit en voldoende analysecapaciteit.

Het Veiligheid Informatie Knooppunt (VIK) is de verzamelnaam voor de informatievoorziening die wordt ingezet voor het veiligheidsdomein. Omdat de pilot VIK momenteel landelijk geldt als best practice, kiezen we ervoor om het VIK verder te professionaliseren en door te ontwikkelen. Het VIK is omgezet van een proof of concept naar een duurzame informatievoorziening. We delen onze kennis en ervaring met collega-gemeenten en ketenpartners.

Anticiperen

We werken proactief, gericht op de actuele behoefte van de stad. Het veiligheidsdomein is dynamisch en continu in beweging. We reageren adequaat op incidenten, trends en ontwikkelingen. Door te signaleren én te handelen, maken we vroegtijdige interventie mogelijk. We zijn risicobewust en zetten in op preventie, samenwerking en innovatie.

Activeren

We werken samen vanuit onze eigen rol en verantwoordelijkheid en leggen de verbinding tussen de verschillende partners en domeinen. We kennen de partijen in het veld en schakelen of escaleren indien nodig. Bij het signaleren van een risico of behoefte activeren we onszelf en de ander. We stimuleren en faciliteren de participatie en verantwoordelijkheid van inwoners, professionals en ondernemers. Dit doen we door bewustwording te creëren, handelingsperspectief te bieden en de bestaande netwerken te benutten.

1.3 De basis van het veiligheidsprogramma

Het meerjarenprogramma Veiligheid geeft aan welke onderwerpen momenteel een extra investering vragen. Daarnaast zetten we onze reguliere veiligheidstaken voort. Dat is de basis om de veiligheid in Breda op orde te houden. Aan de hand van vijf hoofdthema's beschrijven we deze basis:

- Fysieke veiligheid
- Ondernijning
- Veiligheid in de openbare ruimte
- Zorg en veiligheid
- (Zichtbare) criminaliteit

Fysieke veiligheid

De gemeente Breda wil een onveilige waterkwaliteit en -kwaliteit voorkomen en het aantal gedupeerden door brand beperken. Het landelijke toetsingsniveau van bouwveiligheid en milieuveiligheid houden we vast.

Ondernijning

Ondernijnde criminaliteit komt in verschillende vormen voor en het verdienmodel varieert voortdurend. Daarom letten we scherp op de zogenoemde hotspots, hotshots en hot crimes: waar en door wie worden welke criminele activiteiten ontplooid die de rechtsstaat ondermijnen?

Veiligheid in de openbare ruimte

Binnen dit thema besteden we aandacht aan de volgende onderwerpen:

- Verminderen van het aantal geweldsincidenten
- Voorkomen en bestrijden van gedrag van jeugd dat leidt tot overlast of criminaliteit in de openbare ruimte
- Voorkomen en bestrijden van verloedering

Deze onderwerpen sluiten aan op de doelstelling 'Bredase wijken en dorpen leefbaar, schoon, heel en veilig' in het coalitieakkoord. Daarnaast zijn er enkele bestuurlijke speerpunten van invloed op onze werkzaamheden. We zetten onze reguliere activiteiten voort, maar verschuiven de accenten. Hiermee sluiten we aan op de vraag en behoeftes vanuit de stad, haar inwoners, bezoekers en ondernemers.

Zorg en veiligheid

Dit thema richt zich op het voorkomen van overlastgevend, crimineel gedrag en recidive van risicogroepen en risicopersonen in Breda. Het bevat drie van de vijf focuspunten van het meerjarenprogramma:

- Terugkeer van ex-gedetineerden
- Personen met verward gedrag
- Polarisatie en radicalisering

(Zichtbare) criminaliteit

We willen dat de (zichtbare) criminaliteit blijvend afneemt en dat de veiligheidsbeleving in de woon- en werkomgeving toeneemt. Preventie is hierbij het uitgangspunt. Naast WOS-feiten (woninginbraken, overvallen en straatroven) hebben we ook aandacht voor digitale criminaliteit. Daarbij richten we ons vooral op het vergroten van de weerbaarheid.

2 Grondslagen

2.1 Landelijke regelgeving

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

De samenvoeging van een groot aantal wetten in de Omgevingswet is een ontwikkeling die grote gevolgen heeft voor de fysieke leefomgeving. Dit heeft ook effect op de manier van optreden, de benodigde capaciteit en de kennis en kunde binnen het vakgebied toezicht en handhaving. Wij volgen deze ontwikkelingen op de voet en zijn actief bezig om onze medewerkers hierover te informeren, te betrekken en op te leiden.

2.2 Plaatselijke regelgeving

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

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

2.3 Werkzaamheden

Dit uitwerkingskader wordt uitgevoerd door diverse partijen binnen en buiten de gemeente Breda:

- De afdeling Veiligheid & Leefomgeving voert uiteenlopende taken uit in het kader van verschillende wetten en verordeningen: de Wabo, de APV, de Wegenverkeerswet, de Drank- en Horecawet, de Opiumwet, de Woningwet, de Wet milieubeheer, de Monumentenwet, de Winkeltijdenwet en de Parkeerverordening.
- In het sociaal domein voert de afdeling Participatie de Participatiewet uit. De afdeling verwerkt de resultaten van de elektronische gegevensuitwisseling van klantgegevens met instanties als het UWV, de RDW, de Belastingdienst, de Kamer van Koophandel (KvK) en werkgevers. Ook worden administratieve boetes opgelegd aan bijstandsontvangers die hun inlichtingenplicht hebben geschonden.
- Het Regionaal Bureau Leerplicht West-Brabant voert het toezicht en de handhaving uit van de Leerplichtwet.
- De Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant (OMWB) voert taken uit op het gebied van de Wet milieubeheer.
- De GGD West-Brabant voert het toezicht uit op basis van de Wet kinderopvang. De afdeling Participatie neemt hierbij de handhaving voor haar rekening.

3 Samenwerkingsverbanden en kansen

3.1 Convenanten en overeenkomsten

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

- De gemeente Breda neemt deel aan een onderzoek binnen dertien gemeenten naar mogelijke fraude met sociale zekerheid. We hebben hiervoor een convenant afgesloten met de gemeenten Altena (voorheen Werkendam, Woudrichem en Aalburg), Drimmelen, Geertruidenberg, Oosterhout, Tholen en het Werkplein Hart van West-Brabant (de samenwerking van Roosendaal, Halderberge, Moerdijk, Etten-Leur, Rucphen en Zundert). De bevindingen van dit onderzoek worden vastgelegd in een rapportage. De bevoegdheid om te beslissen ligt bij het college van de betreffende gemeente. Wij willen deze samenwerking voortzetten en uitbouwen.
- Breda is een van de gemeenten die het convenant Aanpak drugscriminaliteit Zeeland-West-Brabant 2019-2022 hebben ondertekend. We willen daarmee drugscriminaliteit integraal bestrijden en voorkomen, en de daarmee samenhangende problemen terugdringen. In deze aanpak werken de politie, het Openbaar Ministerie, de gemeenten, de netbeheerders, de woningcorporaties, het UWV en de SVB samen. Breda levert een bestuurlijke bijdrage en heeft een regisserende taak op beleidsmatig niveau. De operationele regie ligt bij de politie. Onze bestuurlijke bijdrage bestaat vooral uit de inzet van de sluitingsbevoegdheid van de burgemeester op basis van de Opiumwet.
- De gemeente Breda werkt ook samen op het gebied van de Drank- en Horecawet. We nemen deel aan de regionale drank- en horecapool. Alle elf gemeenten uit het politiedistrict De Baronie hebben een overeenkomst ondertekend, de 'Samenwerkingsovereenkomst Toezichthouders Horecapool

De Baronie'. Ook de gemeente Gilze-Rijen heeft zich hier bij aangesloten. Hierdoor werken we nauwer samen bij controles op de Drank- en Horecawet, vooral op het verstrekken van alcohol aan minderjarigen. Daarnaast delen we onze kennis en ervaring.

In de uitvoeringsprogramma's van 2017 tot en met 2019 zijn verschillende acties opgenomen om te voorkomen dat er alcohol wordt verkocht aan minderjarigen. De komende jaren zetten we deze acties voort. We controleren regelmatig in het uitgaansgebied. Verder is het project Happy Ouders gestart, waarbij de ouders van jongeren actief worden betrokken bij deze problematiek.

3.2 Samenwerking met de Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant

De Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant (OMWB) voert voor de gemeente Breda VTH-taken uit op het gebied van de (meeste) milieutaken van de 27 gemeenten in Midden- en West-Brabant en van de provincie Noord-Brabant. De OMWB voert deze taken ook uit namens de gemeente Breda. De bestuurlijke verantwoordelijkheid blijft liggen bij ons gemeentebestuur. De mogelijkheden voor eigen beleid op deze taken zijn vastgelegd in afspraken en regelingen.

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

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

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

3.3 Samenwerking met de politie en het Openbaar Ministerie

De gemeente Breda werkt op diverse terreinen samen met de politie. In een aantal gevallen is deze samenwerking vastgelegd in schriftelijke afspraken, zoals het Convenant VAST (samenwerking in het gebied Valkenberg en rondom het station) en het vrijplaatsenconvenant. In andere gevallen is er sprake van ad hoc samenwerking. Ook neemt de gemeente veel fysieke (infrastructurele) maatregelen, vaak in samenspraak en na overleg met de politie. De komende periode werken we in de wijken en buurten aan een nog meer gestructureerde samenwerking tussen de boa's en de politie.

De politie en de gemeente maken ook deel uit van het Bredaas Integraal Toezichtsteam (BIT). Dit is een structureel overlegorgaan waaraan ook de Belastingdienst deelneemt. Het BIT is een afstemmings-overleg waarin de partners inbreng leveren voor toezicht op vastgestelde speerpunten en prioriteiten. Het BIT bestaat uit kernleden en afgevaardigden die waar nodig ondersteund worden door experts vanuit de betreffende organisaties en vanuit andere partners die belang hebben bij deze samenwerking. Vanwege de uitwisseling van gegevens is de samenwerking in het BIT vastgelegd in convenanten.

Ten slotte zijn er ook andere structurele samenwerkingsvormen waarin de gemeente en de politie samen om de tafel gaan. Voorbeelden hiervan zijn het toezicht op evenementen en het toezicht op het uitgaansleven in de binnenstad van Breda.

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

3.4 Overige samenwerkingsvormen

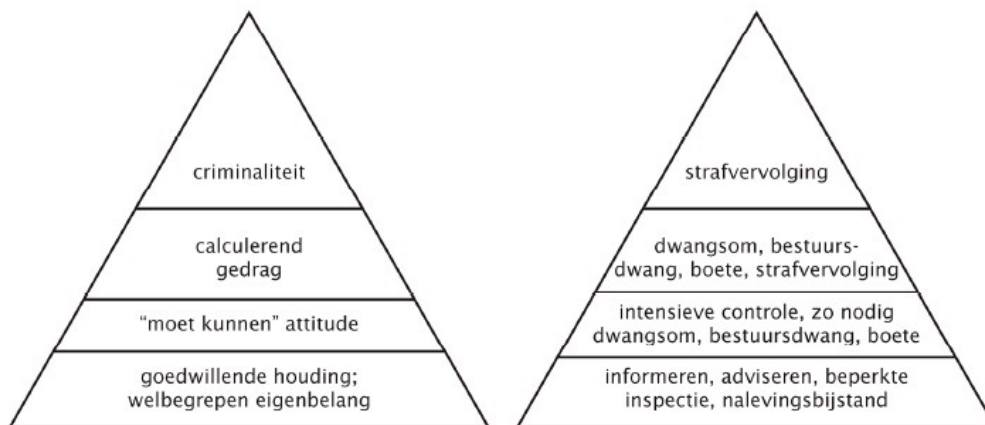
De gemeente Breda is altijd op zoek naar nieuwe regionale samenwerkingen. We kunnen zo gebruikmaken van elkaars kennis en capaciteiten, en van elkaar leren. Breda heeft zich ontwikkeld tot een centrumgemeente en heeft vanuit die positie ook steeds meer een ondersteunende rol richting de regiogemeenten. Bij ontwikkelingen in de regio wordt over het algemeen een groter beroep gedaan op Breda dan op de andere gemeenten. Wij staan open voor alle verzoeken tot samenwerking en benaderen die met een 'ja, tenzij'.

4 Strategieën

4.1 Deregulering en naleefgedrag

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

Een meer natuurlijk naleefgedrag vraagt om minder formele regels en een afname van het eerstelijns toezicht. Deze transitie vraagt om loslaten waar mogelijk, het toelichten van de noodzaak van de resterende regels en het consequent handhaven bij de bewuste overtreeders. Hiervoor passen we de zogeheten handhavings- en reguleringsspiramide toe. We zetten daarbij de weg voort die we zijn ingeslagen met ons Meerjarenprogramma 2016-2019.



We passen deze piramide toe om onze middelen zo efficiënt en effectief mogelijk in te zetten. We brengen onze inzet in balans met de beschikbare middelen. Hierbij zetten we in op een heldere prioritering en een verlaging van de uitvoeringskosten. Daardoor neemt de toezichtlast af bij de doelgroepen waarvoor dat mogelijk is. Daarnaast informeren we hen over het nut en de noodzaak van de kaders en de ingezette middelen. Hierdoor neemt de bereidheid tot het naleven van de regels toe en ontstaat er draagvlak voor de maatregelen.

Onderdeel van de piramide is ook: inzicht krijgen in het effect van de ingezette middelen. Halen we het doel dat we beogen met de inzet van de middelen? Om te bepalen welk instrument het meest effectief is, moeten we dicht bij de betreffende doelgroep staan. We gaan daarom het gesprek aan met onder meer wijkraden, dorpsraden en partners.

4.2 Nalevingsstrategie

In onze nalevingsstrategie staat met welke instrumenten we de naleving van wet- en regelgeving handhaven. We stimuleren de naleving en verminderen de risico's die kunnen voortkomen uit het niet naleven van de norm. Normconform gedrag bereiken we door inspectie en toezicht. Bij voorkeur zetten we hier geen directe handhaving voor in, maar bijvoorbeeld voorlichting en advies.

Constateren we afwijkingen van de norm, dan gaan we over tot (het dreigen met) bestuursrechtelijke sancties. Waar nodig vullen we die aan met een strafrechtelijke actie. In specifieke gevallen kunnen we een situatie tijdelijk gedogen of een opschortingsbesluit nemen.

De nalevingsstrategie bestaat uit de preventiestrategie en de handhavingsstrategie. Die laatste bestaat op zijn beurt uit een toezichtstrategie, een sanctiestrategie en een gedoogstrategie. Hieronder is dit schematisch weergegeven.



4.3 Preventiestrategie

Met de preventiestrategie richten we ons op meer bewustwording bij burgers en bedrijven. We willen dat zij wet- en regelgeving vaker spontaan naleven. Dat leidt tot minder overtredingen, waardoor er minder toezicht en repressieve handhaving nodig is. Burgers en bedrijven zijn zelf verantwoordelijk voor het naleven van wet- en regelgeving. De gemeente kan onmogelijk toezien op alle gedragingen van al haar burgers. Daarom speelt de preventiestrategie een belangrijke rol.

De preventiestrategie bestaat uit de volgende onderwerpen:

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

Onbekendheid met de regels is vaak de oorzaak van het niet naleven daarvan. Ook de veelheid aan regels, de complexiteit daarvan en het feit dat de regels vaak veranderen, werken niet in ons voordeel. De gemeente besteedt dan ook meer aandacht aan advies en voorlichting 'aan de voorkant'. Tijdens controles en inspecties geven we voorlichting over en toelichting op de geldende wet- en regelgeving.

4.4 Handhavingsstrategie

Toezichtstrategie

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

Sanctiestrategie

De uitgangspunten van onze handhavingsstrategie zijn de 'Bestuursovereenkomst Handhaving Omgevingsrecht Provincie Noord-Brabant' en de daaraan gekoppelde gemeenschappelijke handhavingsstrategie 'Zo handhaven we in Brabant'. In deze overeenkomst is een meerjarenvissie vastgelegd. Ook is hierin een gemeenschappelijk kader opgenomen voor de afstemming en uniformering van de manier waarop we sancties opleggen.

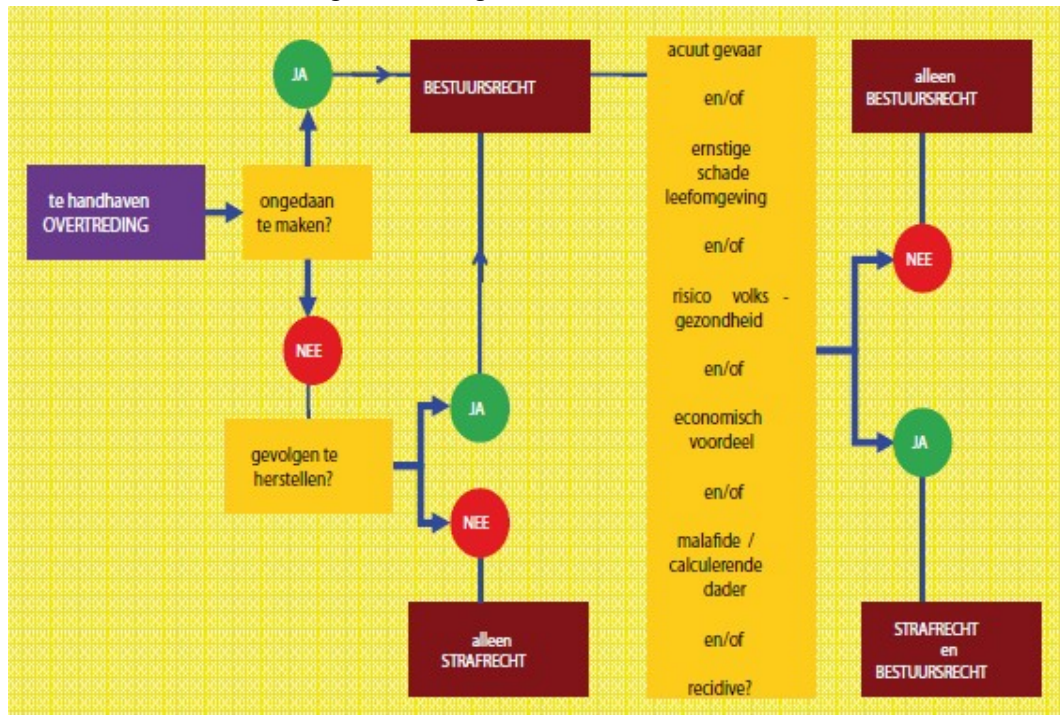
Het college heeft de Brabantse handhavingsstrategie als sanctiestrategie overgenomen en vastgesteld. Wel maakte het college een voorbehoud voor de strafrechtelijke handhaving. Breda heeft meerdere boa's in dienst in de domeinen 1 (grotweg: openbare ruimte) en 5 (socialezekerheidswetten). In domein 2 heeft de gemeente echter geen boa's in dienst. Hiervoor werkt de gemeente samen met Staatsbosbeheer en SSIB (handhavingsteam Samen Sterk in Brabant). Dit betekent dat Breda nu de hele Brabantse handhavingsstrategie kan onderschrijven en ook het strafrechtelijke gedeelte van toepassing kan verklaren op Wabo-activiteiten.

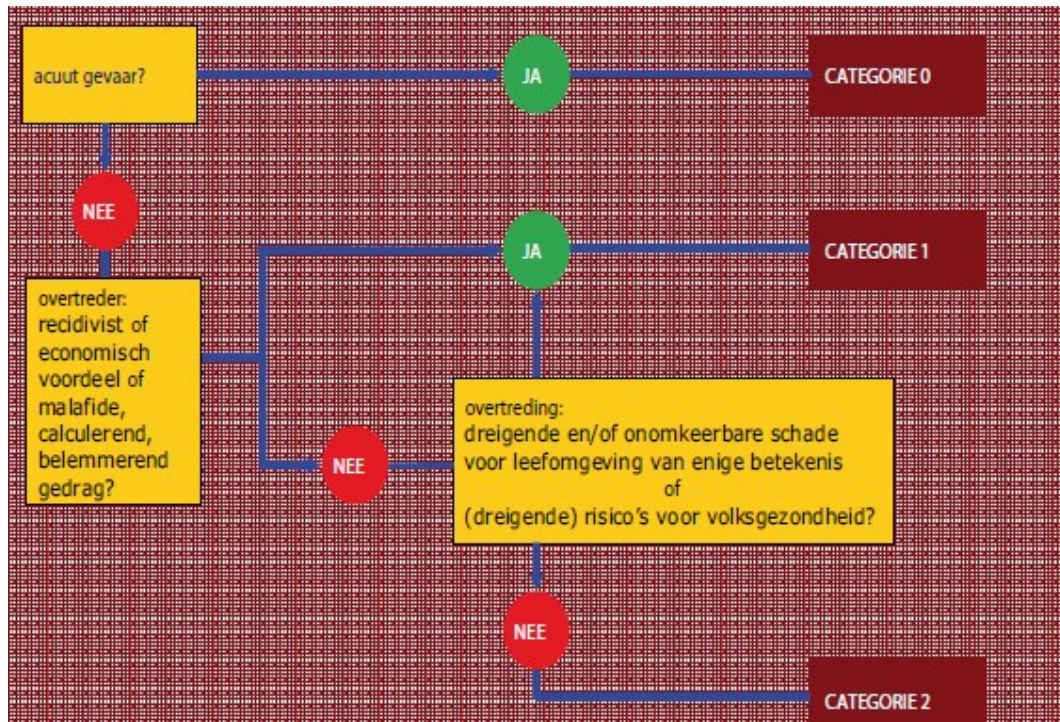
De strategie heeft de volgende afwegingsmomenten:

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

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

Schematisch ziet onze strategie er als volgt uit:





Gedoogstrategie

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

De volgende uitzonderingssituaties zijn mogelijk:

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

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

4.5 Vergunningenstrategie

'Aanvragen beoordelen en toetsen aan de geldende wet- en regelgeving.' Dat is wat in het omgevingsrecht wordt bedoeld met 'vergunningverlening'. Uiteindelijk moet dit leiden tot een goed besluit, eventueel onder voorwaarden en met voorschriften, binnen de hiervoor vastgestelde tijd. Vergunningen en meldingen leveren een bijdrage aan het reguleren, verbeteren en handhaven van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Om de kwaliteit van die leefomgeving te waarborgen, maakt de gemeente een zorgvuldige afweging van de verschillende belangen tussen de voorgenomen activiteiten en de gevolgen daarvan voor de fysieke leefomgeving.

Wij willen de aanvragen eenduidig, consequent, transparant en adequaat toetsen. Hiervoor hebben we een eigen toetsprotocol opgesteld. Daarbij gebruiken we de landelijke toetsmatrix met de nadruk op de constructieve veiligheid en de brandveiligheid. Voor kleine bouwwerken zijn veel onderdelen van deze matrix echter niet van toepassing. Bovendien is het te tijdrovend om alle onderdelen te toetsen.

Daarom toetsen we deze bouwwerken op niveau 1. Bij twijfel kunnen we het toetsingsniveau opschalen. Steekproefsgewijs toetsen we plannen op niveau 3.

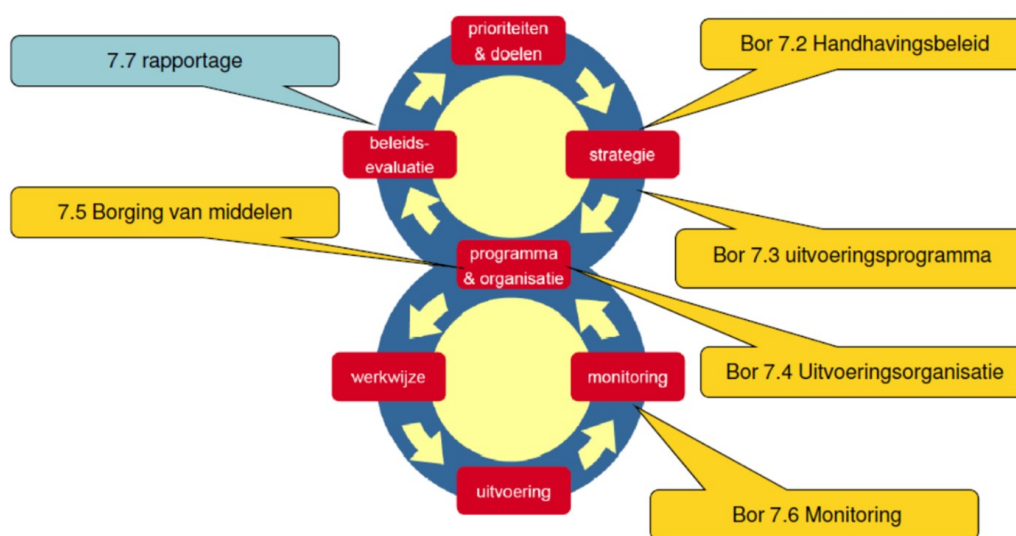
5 Uitvoering, prioritering en rapportage

5.1 Uitvoering

De gemeente Breda werkt volgens onderstaande cyclus:

Meerjarenprogramma Veiligheid ► uitwerkingskader VTH ► uitvoeringsprogramma ► monitoring via management- en bestuursrapportages ► evaluatie via jaarverslag

De uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving verbetert dankzij deze cyclus in iedere fase. We noemen dit: programmatisch handhaven. Daarbij werken we volgens een programma dat tot stand komt binnen een algemeen kader en dat wordt bijgesteld na een evaluatie. Programmatisch handhaven is gestructureerd, integraal, democratisch, cyclisch en transparant. Het onderstaande schema ('The Big Eight')



geeft weer hoe het beleid en de uitvoering in elkaar grijpen.

5.2 Effectiviteit van de doelstellingen

In het jaarverslag evalueren we of we onze doelen hebben bereikt. We meten onze prestaties en zetten dit af tegen het uitvoeringsprogramma van dat jaar. Toch zeggen cijfers weinig over de naleving. Toezicht en handhaving gaat niet over het uitdelen van een bepaald aantal boetes of dwangsommen; het gaat om het bereiken van beter naleefgedrag bij burgers en bedrijven.

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

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

Deze Tafel-van-11-methodiek gaat uit van alle activiteiten die de gemeente onderneemt om de naleving van regels te bevorderen. Het betreft de volgende dimensies:

- Spontane naleving (kennis van de regels, mate van acceptatie, sociale controle en dergelijke)
- Controle (meldingskans, detectiekans en kans op controle)
- Sancties (kans op een sanctie en de ernst daarvan)

We rapporteren tussentijds in de uitvoeringsprogramma's en de jaarverslagen over de effectiviteit van ons beleid. Daarvoor gebruiken we de managementrapportages en de enquêtes en gesprekken binnen de betreffende doelgroepen.

5.3 Probleemanalyse en prioritering

De afdeling Veiligheid & Leefomgeving stemt zijn formatie, werkprocessen en instrumentarium doelmatig op elkaar af. We stellen prioriteiten omdat een gemeente nu eenmaal niet altijd en overal tegelijk kan zijn. Daarbij kijken we kritisch waar toezicht onmisbaar is voor de veiligheid en leefbaarheid in de stad. Op andere gebieden hoeft de gemeente minder of helemaal geen toezicht te houden.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- Speerpunten.
- Activiteiten op de prioriteitenlijst die op grond van de aanvullende criteria prioriteit hebben.

- De hoogst scorende activiteiten op de prioriteitenlijst.

Vanaf 2016 hebben we in ons programma prioriteitscategorïen geïntroduceerd. De indeling vindt plaats op basis van:

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

De toepassing van prioriteitscategorïen brengt een andere dynamiek met zich mee. De interne en externe partners en stakeholders worden hierover proactief geïnformeerd. De indeling van de categorïen staat in het uitvoeringsprogramma.

5.4 Rapportages

Op basis van onze doelen en prioritering stellen we een operationeel beleidskader vast: het uitvoeringsprogramma voor vergunningverlening, toezicht en handhaving. Hierin staat per taakveld wat onze doelstellingen zijn. Bij het opstellen van dit programma gaan we uit van de beschikbare –capaciteit. Op basis daarvan bepalen we de meest effectieve en efficiënte werkwijze. Het programma wordt vervolgens uitgevoerd.

Periodiek peilen we of onze prioriteiten en doelen gerealiseerd worden. We kijken of we deze moeten bijstellen of dat de voorgenomen inzet het uitvoeringsprogramma aangepast moet worden. In het programma staan kengetallen voor een aantal reguliere VTH-taken. Hierdoor kunnen we een link leggen tussen het bereiken van onze doelen en de benodigde capaciteit. Voor VTH-taken is de beschikbare capaciteit vastgelegd in een formatieschema, dat is opgenomen in de begroting van het Ruimtelijke Economisch Domein.

Aan de hand van de evaluatie bepalen we of onze prioriteiten en doelen moeten worden bijgesteld. We sluiten het jaar af met een jaarverslag, waarin gerealiseerde taken en resultaten afgezet worden tegen het uitvoeringsprogramma. Het uitvoeringsprogramma en het jaarverslag worden aangeboden aan de gemeenteraad en de interbestuurlijk toezichthouder, de provincie Noord-Brabant.

6 Ontwikkelingen

6.1 Wet- en regelgeving

Omgevingswet

De Omgevingswet bevat regels voor het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving. Deze wet maakt de regels minder complex; hij verenigt 26 wetten in één wet en vermindert het aantal ministeriële regelingen en algemene maatregelen van bestuur. Dit verkort de procedure voor het aanvragen en wijzigen van bestemmingsplannen. Daarnaast houdt de wet rekening met regionale verschillen. Het wordt bovendien makkelijker om vergunningen aan te vragen via één (digitaal) loket en er zijn minder onderzoekslasten voor bedrijven. Deze wijziging betekent een enorme verandering in de werkwijze binnen de gemeente. Dit vraagt dan ook een gedegen voorbereiding. Hiervoor zijn gemeentebreed al verschillende initiatieven opgestart. De datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet is 1 januari 2021. De einddatum van de transitie blijft staan op 2029.

De verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling en het behoud van de fysieke leefomgeving komt door de nieuwe wet meer bij de burger te liggen. Het aantal regels vermindert en de gemeente past deze regels flexibeler toe. We gaan van 'nee, tenzij' naar 'ja, mits'. Hiermee creëren we meer ruimte voor initiatieven in de fysieke leefomgeving. De gemeente verbetert haar dienstverlening en gaat met alle betrokken partijen rond de tafel. Daardoor worden initiatieven veel meer een coproductie. Deze andere manier van werken betekent een cultuuromslag. Daarom heeft de gemeente een programma opgestart om medewerkers, ketenpartners en andere betrokkenen voor te bereiden op de Omgevingswet. Dit vraagt om een verdere professionalisering van onze vergunningverleners, toezichthouders en handhavers, en een verder-gaande digitalisering.

Wet kwaliteitsborging voor het bouwen

Private kwaliteitsborging is al enkele jaren onderwerp van gesprek. In mei 2019 nam de Eerste Kamer de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) aan. Deze wet introduceert een nieuwe vorm van bouwtoezicht door een onafhankelijke en gecertificeerde kwaliteitscontroleur. Deze controleur checkt op de bouwtechnische eisen tijdens het ontwerp én de uitvoering. Aannemers krijgen daarmee meer verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van hun bouwwerken. De gemeente blijft het bevoegd gezag en kan handhaven op basis van signalen van de kwaliteitscontroleur, van derden of na eigen waarneming.

6.2 Dynamiek

Het contact met de wijken in Breda wordt de komende tijd nog intensiever. In samenspraak komen we onder meer tot een prioritering van onze VTH-taken. We doen dit samen met de stad, de organisatie en de gemeenteraad. Daarmee kan de afdeling Veiligheid & Leefomgeving ook in de toekomst wezenlijk bijdragen aan Breda als een prettige en veilige stad.

De maatschappij is constant in beweging en onze organisatie dus ook. Dit uitwerkingskader is daarom een dynamisch document dat wordt aangepast aan de ontwikkelingen die de komende jaren op ons afkomen.