

Beleidsregels vergunningverlening, toezicht en handhaving fysieke leefomgeving 2019-2022

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente 's-Hertogenbosch,
In zijn vergadering van 18 december 2018,
Gezien het voorstel met reg.nr. 8503983,
Besluit vast te stellen
De Beleidsregels vergunningverlening, toezicht en handhaving fysieke leefomgeving 2019-2022

De burgemeester besluit
Overeenkomstig het college te besluiten, voor zover het de bevoegdheid van de burgemeester betreft.

1. Inleiding

1.1 Algemeen

Deze beleidsregels gaan over vergunningverlening, toezicht en handhaving (hierna VTH) op het terrein van de fysieke leefomgeving. We leggen hierin vast hoe de gemeente de komende jaren haar wettelijke VTH taken en de door de raad gestelde prioriteiten uitvoert.

De huidige beleidsregels zijn vastgesteld voor de periode 2016-2018 en worden daarom geactualiseerd. De vorige beleidsregels gingen alleen over de taken op grond van de Wabo (Bouwen, Milieu en Ruimtelijke Ordening). In aanloop naar de Omgevingswet waarin de wet- en regelgeving op het gebied van het Omgevingsrecht steeds meer geïntegreerd wordt, stellen we nu beleid vast dat alle taken op het terrein van de fysieke leefomgeving omvat. Dit sluit ook aan bij de wens tot meer integraliteit in de handhaving binnen het fysieke domein en de oproep het beleid ten aanzien van gemeentelijke handhavers in de openbare ruimte onder de loop te nemen¹.

De beleidsregels gingen voorheen enkel over toezicht en handhaving. Op grond van het in 2017 gewijzigde Besluit omgevingsrecht is nu ook het onderdeel vergunningverlening opgenomen.

Het college hecht er aan de raad te betrekken bij de uitgangspunten van het beleid. In juni van dit jaar is daarom een discussie daarover gevoerd in de commissie Bestuur. Vervolgens zijn de uitgangspunten door de raad vastgesteld op 9 oktober 2018. Op basis van dat besluit heeft het college de beleidsregels verder uitgewerkt.

1.2 Afbakening

Dit beleid richt zich op de volgende VTH taken:

- Taken op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) die uitgevoerd worden door de gemeente 's-Hertogenbosch, dus zowel BRIKS taken (Bouwen, Reclame, Inrit, Kappen en Slopen) als Milieutaken en RO-taken (Ruimtelijke Ordening, op grond van het bestemmingsplan).
- Taken op grond van de APV (Algemene Plaatselijke Verordening), zoals de evenementenvergunning en de reclamevergunning, overlast door zwerfafval of parkeren en thema's als ondermijning.
- Taken uit bijzondere wetten zoals de Drank- en horecawet en Wet op de Kansspelen.

Omdat er voor de Wabo taken een wettelijke verplichting bestaat beleidsregels vast te stellen en in het Besluit omgevingsrecht (proces)eisen ten aanzien van die beleidsregels zijn vastgelegd, zijn deze eisen leidend voor de opbouw van de beleidsregels. De VTH-taken die voortvloeien uit gemeentelijke regelgeving of bijzondere wetten zijn uit oogpunt van consistentie hieraan gemodelleerd.

De uitvoering van de wet op de kinderopvang en de taken op het terrein van sociale wetgeving, leerplicht, belastingen en heffingen en bevolkingsadministratie vallen niet onder 'de fysieke leefomgeving' en maken daarom geen onderdeel uit van het beleid. Dit staat een samenwerking met het sociale domein echter niet in de weg, daar waar dat nodig is om onze taak goed uit te voeren.

Dit beleid gaat ook niet over de taken die door de Omgevingsdienst Brabant Noord (ODBN) worden uitgevoerd namens de gemeente.

Op grond van artikel 7.2 lid 2 Besluit omgevingsrecht (Bor) dragen de bestuursorganen die deelnemen in een omgevingsdienst er gezamenlijk zorg voor dat er uniform VTH beleid vastgesteld wordt voor de

1) Motie van 12 juni 2017 en beantwoording college van 24 oktober 2017

taken die door de Omgevingsdienst worden uitgevoerd. Op 1 januari 2013 is de ODBN van start gegaan. De ODBN is een regionale uitvoeringsorganisatie, voornamelijk werkzaam op het gebied van Milieu. De gemeente 's-Hertogenbosch heeft het zogenaamde basistakenpakket op het gebied van milieu, asbestverwijdering en Besluit bodemkwaliteit ondergebracht bij de ODBN. Voor de toezicht en handhavingstaken heeft het college op 18 januari 2017 het Regionaal operationeel kader 2017-2020 vastgesteld. Op dit moment wordt onder regie van de Omgevingsdienst gewerkt aan een Regionaal operationeel kader voor vergunningverlening. Naar verwachting is dit in 2019 gereed.

Toezicht bij bestaande bouw en de advisering bij vergunningverlening op brandveiligheid is grotendeels ondergebracht bij de Veiligheidsregio Brabant-Noord (VRBN). Op 18 januari 2017 is voor de toezichtstaken door ons college een Toezichtstrategie brandveiligheid 2017-2021 vastgesteld. Deze strategie is tot stand gekomen door een samenwerking tussen de brandweer Brabant-Noord en gemeenten in Brabant-Noord en gaat uit van een risicogerichte aanpak. Alle bestaande bouwwerken binnen de gemeente zijn ingedeeld in een risicocategorie waaraan een passende controlefrequentie is gekoppeld. Ook is er een risico gerichte keuze gemaakt in inspectie-onderwerpen. Jaarlijks wordt op basis van de toezichtstrategie en objectenlijst een uitvoeringsprogramma vastgesteld (maakt onderdeel uit van het jaarlijks Uitvoeringsprogramma VTH (UP-VTH) dat door ons college wordt vastgesteld).

1.3 Leeswijzer en opbouw

Hoofdstuk 1 is een inleidend hoofdstuk.

In hoofdstuk 2 gaan we in op de context van het VTH beleid; de BIG 8 beleidscyclus, een aantal definities en de belangrijkste ontwikkelingen in wet- en regelgeving.

In hoofdstuk 3 gaan we in op de visie en de uitgangspunten van het beleid.

In hoofdstuk 4 beschrijven we hoe de organisatie die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de VTH taken in elkaar zit.

In hoofdstuk 5 gaan we in op de probleemanalyse, bestaande uit een risico analyse en een omgevingsanalyse. Op basis daarvan worden de prioriteiten en doelen bepaald.

In hoofdstuk 6 gaan we in op de strategie bij vergunningverlening.

Hoofdstuk 7 beschrijft de nalevingsstrategie die bestaat uit een preventiestrategie, een toezichtstrategie, een sanctiestrategie en een gedoogstrategie.

2. Context

2.1 Beleidscyclus

Met deze beleidsregels geven we invulling aan het strategisch en operationeel beleidskader uit de sluitende jaar- en meerjarencyclus met betrekking tot de uitvoering van VTH taken, ook wel de BIG 8 genoemd.

Op basis van een probleemanalyse (risico- en omgevingsanalyse), stellen we prioriteiten en geven aan welke doelen we stellen ten aanzien van die prioriteiten; het strategisch kader. Vervolgens beschrijven we het operationele kader, bestaande uit een strategie ten aanzien van vergunningverlening en een nalevingsstrategie. De nalevingsstrategie bestaat weer uit een preventiestrategie, toezichtstrategie (op welke manieren houden we toezicht), sanctiestrategie (op welke manier leggen we sancties op, welke stappen doorlopen we daarbij) en een gedoogstrategie (onder welke voorwaarden gedogen we bepaalde situaties).

Het jaarlijkse uitvoeringsprogramma is de basis van het onderste gedeelte van de cyclus. In het programma wordt bepaald welke werkzaamheden het betreffende jaar worden uitgevoerd (in relatie tot de benodigde en beschikbare capaciteit). Jaarlijks vindt monitoring en evaluatie van het programma plaats. Dit kan leiden tot zowel aanscherping op het niveau van de prioriteiten en doelen, als op de manier waarop we daar uitvoering aan geven: de strategie.

In bijlage 1 gaan we uitgebreider in op de verschillende onderdelen van de BIG 8 en op hoe we de samenwerking met partners borgen. De BIG 8 en de wijze waarop de kwaliteit van uitvoering wordt geborgd is in beginsel leidend voor Wabo taken. Het streven is echter om zoveel mogelijk op dezelfde wijze invulling te gaan geven aan de overige taken (taakvelden openbare orde en veiligheid en openbare ruimte). Deels is dit nu ook al het geval.

Figuur 1: de sluitende jaar en meerjarencyclus met betrekking tot uitvoering van VTH taken, de 'BIG 8', onderdeel van de Wabo kwaliteitscriteria 2.1.

2.2 Definities

In de beleidsregels maken we onderscheid in vergunningverlening, toezicht en handhaving. Ook komt het begrip naleefgedrag vaak terug. We lichten de begrippen nader toe.

Vergunningverlening: het beoordelen en toetsen van meldingen en aanvragen om een vergunning aan geldende wet- en regelgeving. Het kan hier gaan om landelijke regelgeving (zoals de Wabo) of lokale regelgeving (bijvoorbeeld de evenementenvergunning op grond van de APV). Uiteindelijk moet de beoordeling in het geval van een vergunning resulteren in een kwalitatief goed besluit dat binnen de wettelijke termijn genomen is en waar eventueel voorschriften of voorwaarden aan verbonden zijn.

Toezicht: alle werkzaamheden die worden verricht om na te gaan of algemene regels (zoals opgenomen in de APV), voorschriften van vergunningen, ontheffingen en meldingen worden nageleefd. Het doel van het houden van toezicht is ervoor zorgen dat gestelde regels nageleefd worden, zodat er een kleinere kans is dat risico's ontstaan. Toezicht gaat over het moment tot en met het constateren van de overtreding en het bepalen van de ernst van de overtreding. Zodra een overtreding is geconstateerd en daar formeel tegen wordt opgetreden, vallen de vervolgacties onder handhaving.

Handhaving: De inzet van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke middelen die het bevoegd gezag tot haar beschikking heeft om overtredingen ongedaan te maken of te voorkomen. De bestuursrechtelijke middelen zijn het opleggen van een (preventieve) last onder dwangsom, het toepassen van bestuursdwang, het geheel of gedeeltelijk intrekken van een vergunning of ontheffing en, waar dit mogelijk is, het opleggen van een bestuurlijke boete. Bestuursrechtelijke handhaving is niet primair gericht op bestraffing, maar op ongedaan making van de strijdige situatie.

Naleefgedrag: Het doel van de uitvoering van VTH taken is het voorkomen dat door activiteiten die in de samenleving ondernomen worden, negatieve effecten optreden (bijvoorbeeld het ontstaan van onveilige of ongezonde situaties). Om dit te voorkomen gelden diverse regels. Met naleefgedrag bedoelen we de mate waarin mensen zich aan deze regels houden. Naleefgedrag wil dus - wat formeler - het volgende zeggen 'het verrichten of juist nalaten van de handelingen waartoe men, ter voorkoming van het ontstaan van één of meer negatieve effecten, krachtens wet- en regelgeving verplicht is'.

2.3 Wettelijk kader en ontwikkelingen

Het wettelijke kader en het (gemeentelijk) beleid is constant in beweging. Zonder de intentie volledig te zijn, schetsen we in deze paragraaf het huidige wettelijk kader en de belangrijkste (landelijke) ontwikkelingen die de komende jaren spelen.

2.3.1 De wet VTH en de Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving Omgevingsrecht

Het wettelijk kader dat specifiek gericht is op de kwaliteit van uitvoering van de VTH taken op grond van de Wabo is de afgelopen jaren flink in beweging geweest. Op 14 april 2016 is de Wet Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving in werking getreden.

Het doel van deze wet is een veilige en gezonde leefomgeving, door het bevorderen van de kwaliteit en samenwerking bij de uitvoering en handhaving van het omgevingsrecht. De wet is een wijziging op de Wabo en regelt de randvoorwaarden voor gemeenten en provincie om tot hogere kwaliteit van uitvoering en handhaving te komen. In 2017 is ook het Besluit Omgevingsrecht aangepast aan de nieuwe wet.

Op basis van de wet zijn gemeenten verplicht een verordening vast te stellen waarin voorschriften over de gewenste kwaliteit van de VTH-taken op grond van de Wabo zijn opgenomen. Op 12 juli 2016 heeft de raad de Verordening kwaliteit, vergunningverlening, toezicht en handhaving Omgevingsrecht gemeente 's-Hertogenbosch vastgesteld.

De provincie houdt interbestuurlijk toezicht op naleving van de regels door het college en de raad. De provincie beoordeelt daarmee of gemeenten hun maatschappelijke taak goed uitvoeren en zich daarbij houden aan de geldende wet- en regeling. Voor het Omgevingsrecht geldt dat de provincie controleert of de gemeente tijdig de verplichte uitvoerings- en handavingsdocumenten op basis van de Wabo vaststelt (beleid en jaarlijkse programma en evaluatie) en of gemeente bij de uitvoering van haar taken de kwaliteitscriteria op basis van de Wabo naleeft. Het interbestuurlijk toezicht richt zich niet op de onderdelen op grond van de Algemene Plaatselijke Verordening en bijzondere wetten.

De afgelopen jaren is de provincie steeds tot een positief eindoordeel gekomen.

2.3.2 Omgevingswet

Het huidige omgevingsrecht is gefragmenteerd en verdeeld over een groot aantal wetten. Er zijn aparte wetten voor bodem, bouwen, geluid, infrastructuur, mijnbouw, milieu, monumentenzorg, natuur, ruimtelijke ordening en waterbeheer. De nieuwe Omgevingswet is een raamwet die 26 wetten bundelt in één wet.

Doordat in de loop der jaren veel omgevingswetgeving op elkaar is gestapeld en los van elkaar is ontwikkeld, is de situatie onoverzichtelijk. De gefragmenteerde wetgeving leidt tot afstemmings- en coördinatieproblemen voor alle gebruikers van het omgevingsrecht. Aan de ene kant worstelen initiatiefnemers met veel verschillende wetten die elk hun eigen procedures, planvormen en regels hebben. Aan de andere kant is het voor overheden en toetsers lastig om initiatieven in samenhang te beoordelen, waardoor integraal beleid niet of moeizaam tot stand komt.

Een ander probleem met de huidige wetgeving is dat deze niet meer aansluit op gewenste maatschappelijke ontwikkelingen. Dat wil zeggen, de huidige regels focussen zich onvoldoende op duurzame ontwikkeling en houden geen rekening met lokale verschillen. Er is behoefte aan meer maatwerk en ook is er behoefte om vroegtijdige participatie van belanghebbenden bij de besluitvorming mogelijk te maken. De nieuwe wet moet beter op ontwikkelingen kunnen inspelen bijvoorbeeld doordat het zorgt voor minder regels en onderzoekslasten. Daarnaast stelt de wet gemeenten, provincies, of het Rijk in staat sneller een beslissing te nemen over ruimtelijke plannen en activiteiten en krijgen gemeenten meer regelvrijheid (als ze daar gebruik van willen maken). Doel van de wet is een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit.

Niet alleen op rijksniveau worden de regels gebundeld in één wet. De bedoeling is dat dit ook op decentraal niveau gebeurt. Elke gemeente stelt één gemeentelijk omgevingsplan op. In het gemeentelijk omgevingsplan worden bestemmingsplannen, beheersverordeningen en de omgevingsrechtelijke delen van andere verordeningen logisch en samenhangend gebundeld. Alle aspecten die te maken hebben met de fysieke leefomgeving worden integraal gebundeld. Denk aan welstandsbeleid, parkeerbeleid, monumentenverordening en onderdelen van de algemene plaatselijke verordening.

Wat verandert er voor vergunningverlening, toezicht en handhaving?

Het belangrijkste instrument; de omgevingsvergunning, blijft onder de Omgevingswet bestaan. Toch zal er ten aanzien van vergunningverlening het nodige veranderen. Allereerst omdat het (toetsings)kader verandert (meer algemene zorgplichten en regels, minder vergunningen, nieuw omgevingsplan met meer lokale afwegingsruimte). Maar de wet beoogt ook een andere manier van werken, een cultuuromslag. Toetsing zal meer integraal plaatsvinden, vanuit de gedachte zoveel mogelijk ruimte te geven aan plannen uit de samenleving. Het Omgevingsplan zal mogelijk meer 'open normen' bevatten, waardoor de toetsing meer maatwerk wordt. En de dialoog met de omgeving wordt nog belangrijker dan hij nu al is. Dit vraagt een andere manier van werken en andere competenties van medewerkers, waarop geïnvesteerd zal moeten worden.

Op het eerste gezicht zal er onder de Omgevingswet juridisch gezien weinig veranderen op het terrein van toezicht en handhaving. De handhavingsinstrumenten blijven dezelfde en staan grotendeels in de Algemene wet bestuursrecht. De bijzondere bepalingen in de Omgevingswet zijn gebaseerd op hoofdstuk 5 van de huidige Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

Uitgaande van het beoogd resultaat van de Omgevingswet, waarbij er minder vergunningen en meer zorgplichten en algemene regels zijn, verschuift het toetsmoment van het bevoegd gezag wel van meer vooraf naar een toets achteraf. Juridisch betekent dat een verschuiving van vergunningverlening naar toezicht en handhaving.

Invoering van de Omgevingswet is voorzien in 2021. Binnen de gemeente loopt een programma Omgevingswet van waaruit we ons voorbereiden op de komst van de nieuwe wet. De raad wordt nadrukkelijk betrokken in dit proces.

2.3.3 Wet private kwaliteitsborging

Op 21 februari 2017 is de Wet kwaliteitsborging voor het Bouwen aangenomen door de Tweede Kamer. Op dit moment ligt het voorstel bij de Eerste kamer, maar stemming erover is (wederom) uitgesteld. Er is veel over het voorstel te doen, besluitvorming lijkt op korte termijn dus nog niet in zicht. Beoogde inwerkingtreding is inmiddels gekoppeld aan inwerkingtreding van de Omgevingswet, dus niet eerder dan 2021.

Het voorstel in zijn huidige vorm kan ingrijpende wijzigingen betekenen voor het toezicht bij nieuwbouw. Het wetsvoorstel regelt de invoering van een nieuw stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen.

Hiermee wordt beoogd de positie van de particuliere en de zakelijke bouwconsument te versterken en de relatie tussen opdrachtgever, de bouwconsument en de bouwende partijen evenwichtiger te maken.

Kern van het wetsvoorstel (zoals nu bekend) is:

Kleine bouwwerken en verbouwingen zijn vrij van een toets aan het Bouwbesluit 2012.

Voor bouwwerken waarvoor nog wel een omgevingsvergunning nodig is, wordt de toets aan het Bouwbesluit uitgevoerd door een gekwalificeerde (private) kwaliteitsborger;

- De gemeente controleert of de vergunninghouder gebruik maakt van een geregistreerde private kwaliteitsborger.
- De toetsing aan het Bouwbesluit 2012 van nieuwbouw en verbouw bij de vergunningverlening door de gemeente vervalt.
- Private partijen ontwikkelen instrumenten voor kwaliteitsbewaking om te zorgen dat aannemers zich houden aan de bouwtechnische eisen uit het Bouwbesluit 2012.
- Een onafhankelijke publieke toelatingsorganisatie oordeelt of een voorgesteld instrument voor kwaliteitsbewaking voldoet aan de eisen.

In de nieuwe wet wordt de verantwoordelijkheid voor het leveren van kwaliteit aangescherpt. Nu toetst de gemeente vooraf de bouwplannen en ziet toe op de uitvoering volgens de verleende vergunning. In het nieuwe stelsel dragen partijen in de bouw zelf zorg voor het voldoen aan de voorschriften van het Bouwbesluit. Hiervoor wordt een kwaliteitsborger ingeschakeld.

Er is veel discussie over het wetsvoorstel. Gemeenten vrezen bijvoorbeeld dat zij op basis van het huidige voorstel hun handhavingstaak niet goed kunnen vervullen, omdat ze tijdens de bouwfase te weinig informatie ontvangen. Het is op dit moment onzeker hoe de wet er uiteindelijk uit zal komen te zien.

2.3.4 Verbod asbestdaken

Per 2025 geldt een wettelijk verbod op asbestdaken. Hiervoor worden de Wet milieubeheer en het Asbestverwijderingsbesluit gewijzigd. Toezicht op verwijdering van asbest in daken gebeurt in samenwerking met de ODBN. Versnelling van de aanpak van asbestdaken vergt een gezamenlijke inspanning van provincie, regiogemeenten en omgevingsdienst. Het komende jaar wordt hiervoor de strategie bepaald en vervolgens wordt de uitvoeringsplanning opgesteld. De werkzaamheden die hier uit voortkomen komen jaarlijks terug in het programma.

2.3.5 Intensivering toezicht veehouderij

Mede in verband met het eindigen van de stoppersregeling², is door de provincie Noord-Brabant in samenwerking de ODBN een project intensivering toezicht veehouderijen opgezet, waarbij de toezichthouder van de ODBN een integrale controle voor zowel de provincie (stikstofverordening) als de gemeente (Wabo) uitvoert. Naast reguliere inspectie (wordt er voldaan aan milieu en natuurwetgeving), wordt bijvoorbeeld ook geïnventariseerd of er asbestverdachte dakbedekking aanwezig is en wordt geadviseerd over energiebesparende maatregelen.

2.3.6 Wet regulering prostitutie (Wrp)

De Wet regulering prostitutie (Wrp) kent een lange geschiedenis. In 2009 is het oorspronkelijke wetsvoorstel voor de Wrp ingediend bij de Tweede Kamer. Dit voorstel omvatte de invoering van een verplicht en grotendeels uniform vergunningstelsel voor de uitoefening van een seksbedrijf. Het eerste voorstel kende geen vergunningplicht voor zelfstandig werkende prostituees. In het regeerakkoord van het kabinet Rutte 3 is afgesproken dat ter voorkoming van misstanden in de prostitutiebranche nadere afspraken gemaakt moeten worden onder andere ten aanzien van de vergunningplicht voor zelfstandig werkende prostituees. Alle vormen van bedrijfsmatige seksuele dienstverlening worden vergunningplichtig. Tevens zal er een wettelijke grondslag komen voor intakegesprekken om misstanden te voorkomen. De consequenties voor (lokaal) prostitutiebeleid zijn nu nog ongewis. De nadere interpretatie van het regeerakkoord en de daarbij behorende stappen zullen op termijn duidelijk worden. Op het moment dat duidelijk is wat de wijzigingen van de Wrp in houden verwerken we deze in het beleid.

2.3.7 Ondernemingswet

Er komt een speciale "Ondernemingswet" om de geconstateerde juridische knelpunten in de huidige aanpak van ondermijnende criminaliteit op te lossen. De ondernemingswetgeving bestaat feitelijk uit meerdere wetsvoorstellen. Het wetsvoorstel gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden is in consultatie. Het wetsvoorstel verruiming sluitingsbevoegdheid burgemeester (Opiumwet) ligt in de Eerste Kamer. Het wetsvoorstel sluitingsbevoegdheid burgemeester bij o.a. aantreffen van wapens in een woning, is in voorbereiding. Het wetsvoorstel tot wijziging van de wet Bibob (bestuursorganen kunnen meer eigen onderzoek doen) is in consultatie geweest, adviezen worden verwerkt. Het wetsvoorstel VOG politiegegevens dat een betere screening van personen in bepaalde functies mogelijk maakt, is in voorbereiding. Er komt een verbod op Outlaw Motorcycle Gangs (criminele motorbendes). Dit verbod maakt deel uit van de ambitie van het kabinet om met een integrale aanpak van ondermijning en georganiseerde criminaliteit te komen. Het initiatiefwetsvoorstel van het Tweede Kamerlid Kuiken over dit onderwerp is in voorbereiding.

Wanneer de verschillende wetsvoorstellen in werking treden, implementeren we deze in onze praktijk. Wanneer er nieuw beleid of aanpassing van ons beleid noodzakelijk is, geven we daar vorm aan.

2.3.8 Wet experiment gesloten coffeeshopketen

Het wetsvoorstel heeft als doel een experiment mogelijk maken met het telen van cannabis voor recreatief gebruik, ook wel bekend als het wietexperiment. Het doel van het experiment is om te onderzoeken of en hoe op kwaliteit gecontroleerde cannabis aan de coffeeshops geleverd kan worden, zonder dat dit verboden is (gesloten coffeeshopketen).

Op 16 juli 2018 is het wetsvoorstel ingediend. De wens van de regering is om in 6 tot 10 gemeenten een experiment uit te voeren. Wanneer besloten wordt tot deelname heeft dit gevolgen voor de bestaande gedoogconstructie ten aanzien van coffeeshops. De exacte uitwerking van de wet is echter nog niet

2) Per 1 januari 2020 eindigt de Stoppersregeling van het Actieplan ammoniak. Dit houdt in dat alle veehouderijen moeten voldoen aan de regels in het Besluit emissiearme huisvesting. Er is dan geen nationaal gedoogbeleid meer waar pluimvee- en varkenshouderij of gemeenten zich op kunnen beroepen. De bedrijven die gebruik hebben gemaakt van de Stoppersregeling moeten op 1 januari 2020 zijn gestopt met de intensieve varkens- of pluimveetak of alle huisvestingssystemen moeten op dat moment voldoen aan de eisen in het Besluit emissiearme huisvesting (www.infomil.nl).

duidelijk en om die reden is nog niet bekend of de gemeente 's-Hertogenbosch meedoet aan een van de experimenten.

2.3.9 Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek

Per 1 januari 2017 is de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek uitgebreid. Sindsdien kunnen gemeenten selectieve woningtoewijzing in aangewezen buurten of complexen toepassen. Het doel is om de leefbaarheid in de buurten en complexen te verbeteren.

Wij passen een deel van deze wet al toe. We gebruiken de selectieve woningtoewijzing om woningzoekenden met een crimineel verleden of overlastveroorzakers te weren uit bepaalde buurten. We gaan echter onderzoeken of we ook een ander deel van de wet moeten gaan toepassen. Dit deel gaat over het voorrang verlenen aan een bepaalde groep woningzoekende met sociaal economische kenmerken. Met dit instrument kunnen we nog meer grip krijgen op de samenstelling van een buurt om de leefbaarheid daardoor te versterken.

2.3.10 Wet Regulering Mengformules

De Wet regulering mengformules is een aanpassing van de Drank- en Horecawet om vormen van 'blurring' mogelijk te maken. Op 6 juni 2018 is het wetsvoorstel ingediend bij de Tweede Kamer. Het idee achter dit wetsvoorstel is dat horeca- en slijtersbedrijven bij de gemeente een vergunning kunnen aanvragen voor 'nevenactiviteiten'. Daarnaast wordt het ook voor winkels mogelijk gemaakt onder voorwaarden tegen betaling zwak-alcoholhoudende drank te verstrekken. Ook mogen tankstations weer drank verkopen met een vergunning. Het bestaande verbod ten aanzien van de verkoop van drank aan minderjarigen blijft van kracht en zou ook gaan gelden voor winkels en tankstations.

Voorts wordt voorgesteld om het Besluit eisen inrichtingen Drank- en Horecawet te laten vervallen omdat een groot deel van de eisen uit het besluit tevens is opgenomen in het Bouwbesluit 2012 of is verouderd. Het gaat onder andere om de aanwezigheid ventilatiecapaciteiten, de kwaliteitseisen voor de drinkwatervoorziening en waterspoeling, aanwezigheid van elektriciteitsvoorzieningen en de minimale hoogte van horeca- en slijterijinrichtingen. Dat geldt tevens voor het besluit waarin de nadere toegestane handelingen van een slijtersbedrijf zijn neergelegd.

De wet is nog niet in procedure gebracht en het is erg onzeker of de wet in deze huidige vorm in werking zal treden. Wanneer er duidelijkheid is over de exacte inhoud wordt het beleid aangepast.

2.3.11 Regelgeving met betrekking tot waterbeleid en beheer

In een verdichte stad wordt het gebruik van de ruimte steeds intensiever. Oppervlaktewater maakt deel uit van deze (binnenstedelijke) ruimte. Het oppervlaktewater kan worden benut voor recreatie en toerisme, varen, taxi, wonen etc. Ook op het gebruik van de ruimte op het water en de oevers wordt benut. Onze stad heeft zich de laatste decennia ontwikkeld als 'stad aan het water'. Met de overkluisde Binnendieze als icoon voor de stad, met de vestingwerken omgeven door water en met de passantenhaven als druk bezochte stadshaven. De plannen voor het Zuid-Willemspark wijzen op verdere uitbreiding van het beschikbare recreatiewater in en om de stad.

De gemeenteraad heeft op 25 juni 2013 de vaarvisie vastgesteld. Hierin is de ambitie vastgelegd om het gebruik van het openbaar vaarwater te verbreden. Schoon water en veilig gebruik van het water is essentieel om deze ambitie waar te kunnen maken. Op beide onderdelen lopen we tegen aandachts- en knelpunten aan die binnen de huidige regelgeving niet adequaat oplosbaar is.

Waar lopen we tegen aan?

Schoon water en veilig en gereguleerd gebruik van het water zijn belangrijk voor de ontwikkeling van de stad. Wij kunnen binnen de huidige kaders niet adequaat op vragen van initiatiefnemers reageren omdat we geen beleid hebben over het gebruik van oppervlaktewater. Wat wensen we te stimuleren en welke initiatieven willen we gemotiveerd afwijzen om de kwaliteit van het water en de leefomgeving te beschermen? Kaders en doelen ontbreken. We gaan zowel regelgeving als beleid ontwikkelen, waarin deze kaders worden vastgelegd.

De regelgeving bestaat voornamelijk uit het aanpassen van de APV. Bijvoorbeeld daadwerkelijke aanwijzing van plekken waar boten (niet zijnde woonboten) mogen liggen. Op alle andere plekken is aanmeren dan niet meer toegestaan en kan worden opgetreden.

Daarnaast is er ook een start gemaakt om beleid op te gaan stellen voor het water, het ontwikkelen van een visie op positieve ontwikkelingen op het water zoals het realiseren van nieuwe vaarverbindingen, routes en aanmeervoorzieningen.

2.3.12 Digitalisering parkeerketen

De handhaving van het parkeren (zowel betaald parkeren als handhaving van de vergunning regelingen) is een gemeentelijke taak. Op grond van eerdere besluitvorming door de raad wordt de 'parkeerketen' gedigitaliseerd. De eerste fase (digitalisering van de vergunningverlening) is inmiddels afgerond. In 2019 wordt de tweede fase uitgevoerd. Dat houdt in: invoeren kentekenparkeren, invoeren van een digitale bezoekersregeling en als sluitstuk invoering van een scanvoertuig. De Parkeerverordening moet

worden aangepast op de nieuwe 'digitale werkelijkheid'. In de eerste helft van 2019 zal hiertoe een voorstel aan de raad worden voorgelegd.

2.3.13 Leefbaarheid en kwaliteit openbare ruimte

Het handhaven en verbeteren van de leefbaarheid en de kwaliteit van de openbare ruimte is van oudsher een belangrijke opgave. Niet alleen in de binnenstad, maar ook in de woonwijken en buitengebieden. Regulering vindt onder andere plaats door vergunningverlening, onder andere voor standplaatsen, horecaterrassen, warenmarkten en uitstallingen. Het beheer, toezicht en handhaving is niet alleen gericht op het bevorderen van het naleven van de vergunningvoorwaarden (openingstijden, innemen openbare ruimte, reclame, vervuiling, etc.) maar ook op het ritme en de beleving in de stad.

Waar lopen we tegenaan?

Het standplaatsenbeleid is sterk verouderd en dient geactualiseerd te worden. Daarbij houden we meer rekening met de veranderde beleving in de stad en buitengebieden (ruimte bieden voor standplaatsen in parken, het buitengebied, seizoenstandplaatsen). Daarnaast is veranderde Europese en landelijke wetgeving van grote invloed op de verdeelprocedure (transparante verdeling, geen vergunningen meer voor onbepaalde tijd). We leggen in de eerste helft van 2019 nieuwe kaders aan de raad voor.

In de afgelopen periode hebben we in de binnenstad ruimte geboden aan de ondernemers om uitstallingen te plaatsen, mits deze bijdragen aan de beleving van de kwaliteit van de openbare ruimte en geen gevaar vormen voor de (verkeers-)veiligheid. In de praktijk merken we dat het toezicht hierop is als balanceren op het slappe koord. Vooral als ondernemers inspelen op actualiteiten, zoals carnaval, kerst en sinterklaas. Vanuit de opgedane ervaringen gaan we in het eerste kwartaal van 2019 de spelregels nogmaals tegen het licht houden.

3. Visie en uitgangspunten

3.1 Visie

Het bereiken en behouden van een prettige leefomgeving voor inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties, waar (sociale en fysieke) veiligheid, gezondheid en duurzaamheid voorop staan, staat centraal bij de uitvoering van onze VTH taken.

Dit bereiken we als gemeente niet alleen. Hiervoor hebben we de samenleving en onze (veiligheids-)partners hard nodig. Kernwoorden uit het bestuursakkoord voor 2018-2022 zijn niet voor niets voor de komende periode "samen, duurzaam, vernieuwend". Deze kernwoorden zijn ook richtinggevend in ons werk.

De maatschappelijke opgaven worden steeds complexer. Dat zien we ook het op het terrein van VTH taken. Denk aan problematiek als ondermijnende criminaliteit of complexe overlastsituaties waarbij ook sociale problematiek een rol speelt. Maar ook de opgave om voor toekomstige generaties een prettige leefomgeving te behouden, wordt steeds groter.

Deze complexiteit vraagt om samenwerking van inwoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties en partners als provincie, OM en politie. En het vraagt om vernieuwende, innovatieve en duurzame oplossingen voor vraagstukken.

3.2 Uitgangspunten

Vanuit de visie en op basis van ervaringen in de afgelopen beleidsperiode formuleren we een aantal uitgangspunten die in de komende periode leidend zijn³:

1. We gaan uit van gezamenlijke verantwoordelijkheid van samenleving en gemeente

Wat betekent dit?

Als gemeente kunnen we – samen met onze partners – niet alleen voor een veilig 's-Hertogenbosch zorgen. De gehele Bossche samenleving heeft daarvoor ook een verantwoordelijkheid. De gemeente is lang niet altijd nodig om problemen op te lossen. Onze inzet stemmen we daar op af. Niet op elke hoek een handhaver, maar de juiste dingen doen op het juiste moment.

We stimuleren participatie van inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties. En betrekken hen actief bij het werken aan een veilig, gezond, duurzaam en leefbaar 's-Hertogenbosch.

Dat betekent onder andere de komende jaren meer inzet op preventie/voorlichting in plaats van repressie. Waar nodig ondersteunen we de samenleving bij het nemen van eigen verantwoordelijkheid, het elkaar

3) Raadsvoorstel Uitgangspunten toezicht en handhaving fysieke leefomgeving, vastgesteld d.d. 9 oktober 2018

leren kennen en durven aanspreken. Heldere communicatie over deze veranderde koers wordt een belangrijk aandachtspunt. Het betekent in het kader van de Omgevingswet ook dat we nog meer aan de voorkant met de samenleving de dialoog aan gaan over ruimtelijke plannen.

2. We stellen prioriteiten op basis van gemaakte beleidskeuzes

Wat betekent dit?

Er is een zodanige hoeveelheid overtredingen, dat niet alles (direct) opgepakt kan worden. Dit uitgangspunt biedt de basis voor het maken van keuzes; we beogen hiermee binnen de beschikbare capaciteit voldoende ruimte te creëren om die zaken aan te pakken die we beleidsmatig belangrijk vinden en ons niet te veel te laten leiden door de 'waan van de dag'.

We geven jaarlijks vooraf in een programma aan waar onze prioriteiten liggen (op basis van risico analyses en omgevingsanalyses). En zorgen ervoor dat we daar voldoende capaciteit beschikbaar voor hebben. A la de belastingdienst: we letten overal in bepaalde mate op (regulier toezicht), maar dit jaar letten we extra op (thematisch toezicht).

Om te voorkomen dat beleidsmatige prioriteiten in het gedrang komen door 'de waan van de dag', pakken we niet meer alle meldingen of klachten meteen op, maar stimuleren het nemen van eigen verantwoordelijkheid en geven vaker aan dat er niet direct een toezichthouder ter plaatse komt.

Bij landelijke incidenten (bijvoorbeeld het instorten parkeergarage) maken we de afweging of we ook in 's-Hertogenbosch extra aandacht aan het onderwerp besteden.

3. We werken wijkgericht, integraal en spreken met één mond

Wat betekent dit?

Het doel van handhavend optreden is een gedragsverandering teweeg brengen en dat bereik je door te investeren waar het eerste contact met burgers tot stand komt, zo dicht mogelijk bij de burger.

We gaan daarom de wijk in om te horen wat er speelt en waar behoefte aan is. De komende jaren maken we gefaseerd van alle wijken een wijkscan en stemmen onze inzet daar op af⁴. We versterken onze zichtbaarheid aan de voorkant. Dit doen we integraal, dus we zoeken aansluiting bij bijvoorbeeld de wijkmanager, wijkagent en daar waar het raakvlak heeft met het sociaal domein betrekken we hen ook, zoals het sociaal wijkteam.

We ontwikkelen een gedeelde norm en zorgen ervoor dat deze eenduidig uitgedragen wordt door alle betrokken professionals. We vinden het van belang om als partijen die betrokken zijn bij de wijk; toezichthouders, handhavers, wijkmanagers, wijkagenten en andere professionals, met één mond te spreken. Het moet niet zo zijn dat een inwoners geconfronteerd wordt met diverse gemeentelijke afdelingen, politie of OM, met elk een eigen werk- en benaderingswijze.

We stemmen prioriteiten intern af door met één integraal gezamenlijk jaarlijks programma te werken (voor de afdelingen VTH, Stadstoezicht en OOV). En stemmen prioriteiten ook af met politie en OM. Op thema's zoals evenementen, horeca of ondermijning werken we als één team met alle verschillende disciplines. We bereiden integraal voor, voeren integraal uit en evalueren integraal het optreden.

4. We werken informatie gestuurd

Wat betekent dit?

Vanuit het streven de juiste dingen te doen op het juiste moment, focussen we op basis van risicoanalyses bij het regulier/programmatisch toezicht op de grootse risico's en controleren we ook bewust zaken niet (bijvoorbeeld een kleine aanbouw aan een woning).

We streven naar een zo efficiënt en doelmatig mogelijk inzet van capaciteit en informatie kan ons daarbij helpen. We maken gebruik van Data Science in onze aanpak en zetten data analisten in.

We gaan het naleefgedrag nog beter registreren en analyseren, om het toezicht steeds gericht te kunnen inzetten.

4. Organisatie van vergunningen, toezicht en handhaving

4.1 De betrokken afdelingen en uitvoeringsorganisaties

In deze paragraaf gaan we in op de interne organisatie: welke afdeling voert welke taken uit?

Uit onderstaande figuur wordt duidelijk dat bij de uitvoering van de VTH taken in de fysieke leefomgeving binnen de gemeente 's-Hertogenbosch meerdere afdelingen betrokken zijn. Elke afdeling heeft haar

4) Collegevoorstel procesvoorstel veiligheidsagenda en wijkscans/foto's d.d. 13 november 2018

eigen specialistische taken. Daarnaast zijn er opgaven die we gezamenlijk, integraal oppakken. Ook zijn er twee uitvoeringsorganisaties betrokken: de ODBN en de VRBN.

Figuur 2: overzicht van betrokken afdelingen en uitvoeringsorganisaties bij VTH taken in de fysieke leefomgeving

Afdeling VTH-Omgevingswet

De afdeling VTH-Omgevingswet is verantwoordelijk voor de vergunningverlening, toezicht en handhaving op grond van de Wabo (zoals briks (bouwen, reclame, inrit, kappen, slopen), monumenten, milieu en ruimtelijke ordening). Controles op brandveiligheid bij bestaande bouw ligt grotendeels bij de VRBN, maar onze eigen toezichthouders nemen dit onderwerp wel mee bij andere controles. Daarnaast behandelen we geluidsontheffingen en toestemmingen tijdelijke ingebruikname van gemeentegrond. We voeren controles uit op inrichtingseisen uit de Drank en Horecawet, we handelen toestemmingen voor een aansluiting op het gemeentelijk riool af en we behandelen aanvragen om een huisvestingsvergunning. Ook bij calamiteiten of incidenten ten aanzien van de hierboven beschreven onderwerpen spelen we een belangrijke rol.

Waar nodig krijgen we advies van de afdeling Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw (ROS), Leefomgeving (ten aanzien van geluid, bodem en natuur), Erfgoed, Openbare Orde en Veiligheid, Beheer en Programmering Openbare ruimte (B&P OR, bijvoorbeeld bij aanlegvergunningen of aansluiting op het gemeentelijk riool), de ODBN (milieu) en de VRBN (brandveiligheid).

De afdeling bestaat uit vier teams: team administratieve ondersteuning en omgevingsloket, team vergunningen, team toezicht en team handhaving. Er is dus sprake van functiescheiding tussen vergunningverlening, toezicht en handhaving.

Jaarlijks worden de prioriteiten uitgewerkt in een uitvoeringsprogramma vergunningverlening, toezicht en handhaving fysieke leefomgeving. Op basis van de beschikbare capaciteit wordt aangegeven welke activiteiten we dat jaar verrichten. Deze beleidsregels zijn daarvoor de basis.

Afdeling Openbare Orde en Veiligheid (OOV)

De afdeling Openbare Orde en Veiligheid is verantwoordelijk voor (sociale) veiligheid en openbare orde. Samen met burgers, ondernemingen, instellingen en ketenpartners in de regio en bij het Rijk werken wij aan een omgeving waar iedereen veilig kan wonen, werken en recreëren. Het gaat daarbij vooral om de sociale veiligheid maar op onderdelen ook over de fysieke veiligheid.

OOV vervult voor of namens het bestuur de gemeentelijke regierol in op de aanpak van de stedelijke (sociale) veiligheidsproblematiek gericht op het terugdringen van overlast en criminaliteit, gepercipieerde onveiligheid, het voorkomen van onrust, en handhaven van de openbare orde. OOV brengt ketenpartners in positie om in samenhang te kunnen werken aan die veiligheidsvraagstukken waar hoge urgentie wordt ervaren. Voor wat betreft toezicht en handhaving werken we samen met de afdeling Stadstoezicht en VTH-Omgevingswet, die voor OOV het toezicht uitvoeren voor zover het openbare orde en veiligheid aan gaat.

OOV voert de vergunningverlening en juridische handhaving uit op vergunningen op grond van de Algemene Plaatselijke Verordening wat betreft openbare orde en veiligheid. Ook bij stedelijke crises en incidenten (sociaal), crisisbeheersing en rampenbestrijding speelt OOV een belangrijke rol.

De speerpunten voortkomend uit het IVP en het coalitieakkoord zijn leidend in de uitvoering. In het Integraal Veiligheidsplan 2019-2022 staan de speerpunten benoemd voor de komende vier jaar, te weten:

- Veilige en leefbare wijken en buurten (complexe cases/problematiek met veiligheids- en zorgcomponenten, veelvoorkomende vermogenscriminaliteit en High Impact Crimes (HIC)
- Veilig uitgaan en veilige evenementen
- Problematische jeugd en jeugdgroepen
- Ondernijning

Afdeling Stadstoezicht

Stadstoezicht is verantwoordelijk voor de facilitering en het toezicht en de handhaving van het gebruik van de openbare ruimte. Het werkgebied strekt zich uit van het faciliteren en toezicht op het parkeren, de coördinatie (en organisatie van de handhaving) bij evenementen tot de uitvoering van het standplaatsenbeleid en het beheer van de warenmarkten. Binnen de afdeling Stadstoezicht is het bureau Toezicht en handhaving openbare ruimte verantwoordelijk voor het toezicht en de handhaving in de wijken. Per wijk wordt de inzet mede bepaald aan de hand van wijkschouws en meldingen van de burgers en ondernemers. Het gaat om toezicht op diverse onderwerpen zoals parkeeroverlast, hondenoverlast, overlast door vuilniszakken en illegale stort.

Buiten 'wijkgerichte' ergernissen, behoren ook thematische issues tot de handhavingstaken: gebied gebonden, alcoholverbod, jongerenoverlast, toezicht bij evenementen, toezicht rondom opvangcentra zoals Drugsopvang en Dak – en Thuislozenopvang, MFE en Hostel, handhaving op de Drank- en horecawet, overlastgebieden zoals winkelcentra en het Taxikeurmerk.

Sinds medio 2018 voeren we het cameratoezicht in de openbare ruimte uit. Daarnaast voert Stadstoezicht het project Samen Voor Veilig uit. Kernopdracht bestaat uit het verwijderen van fout gestalde fietsen en het opsporen van gestolen fietsen. Tevens worden hierbij gevonden fietsen en fietswrakken verwijderd.

Ook de ondersteuning van de Bossche Buurttent wordt verzorgd door het team van Samen Voor Veilig. Stadstoezicht is daarnaast verantwoordelijk voor standplaatsen, warenmarkten en uitstallingen. Het parkeertoezicht is uitbesteed aan een marktpartij. De digitalisering van de parkeerketen leidt tot nog meer informatie gestuurd toezicht en handhaving met de inzet van een scanvoertuig.

ODBN

De ODBN voert voor de gemeente de basistaken op grond van milieu, asbestverwijdering en Besluit Bodemkwaliteit voor de gemeente uit. Het gaat kortgezegd om alle vergunningverlening en het toezicht op de meer complexe inrichtingen.

De ODBN heeft geen zelfstandig mandaat, maar doet alle voorbereidende en advieswerkzaamheden, op basis waarvan de afdeling VTH-Omgevingswet in mandaat het formele besluit neemt. De ODBN werkt op basis van het regionaal operationeel kader dat door alle afzonderlijke colleges van B&W zijn vastgesteld.

VRBN

De VRBN voert het programmatisch toezicht op bestaande bouw uit voor wat betreft brandveiligheid. De VRBN heeft geen mandaat. Op het moment dat overgegaan wordt tot handhaving, wordt de zaak overgenomen door team Handhaving van de afdeling VTH-Omgevingswet. De VRBN werkt op basis van een risicogerichte toezichtstrategie die door het college van B&W is vastgesteld.

Sociaal domein

Taken binnen het sociale domein vallen buiten de reikwijdte van deze beleidsregels. Het werk binnen de fysieke leefomgeving heeft echter wel vaak raakvlakken met het sociale domein. Daar waar dit het geval is wordt altijd de samenwerking gezocht met betrokken professionals uit andere afdelingen of partners buiten de gemeente.

4.2 Kwaliteitscriteria Wabo

Op grond van de Verordening kwaliteit Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving Omgevingsrecht 's-Hertogenbosch moeten de organisatie en haar medewerkers voldoen aan de kwaliteitscriteria. Het gaat om de uitvoering van Wabo taken, ofwel de taken die grotendeels uitgevoerd worden door de afdeling VTH-Omgevingswet.

De kwaliteitscriteria zijn landelijk opgesteld. Het doel ervan is de uitvoering transparanter en voorspelbaarder te maken en een meer gelijkmatige aanpak over het land te realiseren. Op dit moment gelden de kwaliteitscriteria 2.1. Deze kwaliteitscriteria hebben zowel betrekking op de kwaliteit van de organisatie als de kwaliteit van de medewerkers. Voor de organisatie betekent het dat er een sluitende beleids-cyclus moet zijn en wordt een inhoudelijk ondergrens gesteld wat betreft het aantal medewerkers dat beschikbaar moet zijn om bepaalde taken uit te voeren ('robuustheid' van de organisatie). Op medewerker niveau betekent dit voldoende deskundigheid en 'vlieguren' (frequente uitvoering) om de taak adequaat uit te voeren⁵. De gemeente voldoet aan de kwaliteitscriteria. Jaarlijks wordt dit gemonitord.

5. Prioriteiten en doelen

In beginsel moet de gemeente alle wettelijke taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving uitvoeren. In de praktijk moeten wel keuzes gemaakt worden, bijvoorbeeld ten aanzien van de diepgang van toetsing van een vergunningaanvraag of de intensiteit van het toezicht op een bepaalde activiteit. Er is simpelweg niet voldoende capaciteit om alles heel intensief en snel uit te voeren. Uitgangspunt is dat we focussen op de grootste risico's en datgene dat we beleidsmatig het belangrijkste vinden.

We bepalen de prioriteiten op basis van een probleemanalyse die bestaat uit een risicoanalyse en een omgevingsanalyse, waarin input uit wijkscans/foto's een belangrijk onderdeel zijn.

Voordat we daartoe overgaan geven we een korte schets van de stad.

5) Managementsamenvatting kwaliteitscriteria 2.1. www.infomil.nl

5.1 Schets van de gemeente

's-Hertogenbosch is een gemeente met ruim 153.000 inwoners en hoofdstad van de provincie Noord-Brabant. De gemeente is ontstaan uit de stad 's-Hertogenbosch en een aantal omliggende dorpskernen. Bij de gemeentelijke herindeling in 1996 en 2015 zijn de kernen Nuland, Vinkel en Rosmalen onderdeel geworden van de gemeente.

De gemeente bestaat uit 14 stadsdelen en kernen: Binnenstad, De Groote Wielen, Empel, Engelen, Graafsepoort, Maaspoort, Muntel/Vliert, Noord, Rosmalen Noord, Rosmalen Zuid, West, Zuidoost, Nuland en Vinkel, elk met een eigen karakter. Tweejaarlijks wordt een wijkmonitor opgesteld, waarin alle wijken uitgebreid beschreven worden. Deze is te vinden op de website van de gemeente 's-Hertogenbosch.

De Binnenstad van 's-Hertogenbosch is het oudste deel van de stad. Karakteristiek zijn het middeleeuwse stratenpatroon en de historische panden, de vele bijzondere monumenten als de Sint-Jan en de vestingwerken, de markt en de Binnendieze. De binnenstad trekt jaarlijks een groot aantal bezoekers.

Met de komst van de kernen Nuland en Vinkel in 2015 beschikt de gemeente - zowel ten westen als ten oosten van de stad - over een aanzienlijk deel buitengebied. Beide delen zijn gelegen in de voormalige overloophoevegebieden van de Maas en bestaat de bodem voornamelijk uit kleigronden. Om die reden zijn in het buitengebied alleen graslanden terug te vinden die ten dienste staan van de aanwezige veehouderijen. In het westelijke buitengebied zijn alleen melkrundveehouderijen aanwezig, waar het oostelijke deel tussen Rosmalen en Oss ook nog intensieve veehouderijen kent, zoals enkele varkens- en melkgeitenhouderijen. Ten zuiden van de A-59 ligt tussen Nuland en Vinkel is nog een klein stuk buitengebied met enkele grote intensieve veehouderijen. De gemeente 's-Hertogenbosch telt op dit moment nog omstreeks 130 veehouderijen, maar de verwachting is dat dat de komende jaren snel zal afnemen.

Aan de rand van de stad met een goede ontsluiting op de A2 en A59 bevinden zich enkele (zware) industrieterreinen, zoals De Rietvelden en De Brand. Verder liggen verspreid in de gemeente verscheidene bedrijventerreinen met minder zware industrie. Te noemen zijn de bedrijventerreinen De Herven, De Grootte Vliet (Rosmalen) en De Terp (Nuland).

5.2 Risicoanalyse

Zoals gezegd voeren we onze taken risicogericht uit. De basis hiervoor is een risicoanalyse. Deze analyse bepaalt het risico aan de hand van twee factoren: de kans dat er iets mis gaat en het effect op het moment dat er iets mis gaat. Technisch gesproken: risico = kans x effect.

Het effect is ingeschat aan de hand van zes thema's: veiligheid, gezondheid, duurzaamheid, leefbaarheid, financieel en bestuurlijk (imago). Deze thema's zijn landelijk gebruikelijk en vertegenwoordigen alle relevante aspecten bij de beoordeling van het effect.

De kans wordt ingeschat op basis van ervaring met het naleefgedrag. Het gaat hier om een 'expert-guess' op basis van ervaring van vergunningverleners, toezichthouders en handhavers uit eerdere jaren met soortgelijke activiteiten.

De inschatting van de risico's per activiteit leidt tot een overzicht waaruit blijkt welke taak welke prioriteit heeft. De risicoanalyse is niet statisch, maar zal jaarlijks geactualiseerd worden als daartoe aanleiding bestaat. Bijvoorbeeld op basis van gewijzigde inzichten met betrekking tot naleefgedrag of de mate waarin een bepaald thema moet meewegen.

Voor een uitgebreidere toelichting op de risicoanalyse en de uitkomst zie bijlage 2.

Wat het gevolg is van deze risicoanalyse voor de uitvoering van de VTH taken beschrijven we in de vergunningen- en toezichtstrategie (hoofdstuk 6 en 7).

5.3 Omgevingsanalyse

De omgevingsanalyse bestaat uit drie onderdelen; wijkscans/foto's, bestuurlijke prioriteiten en landelijke prioriteiten.

1. Wijkscans/foto's

Wijkgericht werken is een belangrijk uitgangspunt. Naast de basisprioritering van taken zoals deze uit de risicoanalyse volgt, willen we de inzet wat betreft toezicht en handhaving mede bepalen aan de hand van wat er in de wijk speelt.

Hiervoor gaan we de komende beleidsperiode van alle wijken een wijkscan maken. Het college heeft een besluit genomen ten aanzien van het te volgen proces op 13 november 2018⁶.

De wijkscan bestaat in ieder geval uit:

- Informatie uit de buurt- en wijkmonitor zoals deze door de afdeling Onderzoek en Statistiek elke twee jaar wordt gemaakt.

6) Collegevoorstel Procesvoorstel veiligheidsagenda en wijkscans/foto's d.d. 13 november 2018

- Informatie uit de veiligheidsanalyse en veiligheidsmonitor.
- Informatie uit het IVP 2019-2022 en uitvoeringsplan veiligheid 2019.
- Informatie van professionals zoals de wijkmanager, medewerker van het sociaal wijkteam en wijkagent.
- Informatieavond in de wijk. Deze informatieavond dient meerdere doelen. Enerzijds ophalen wat er speelt in de wijk en waar men behoefte aan heeft. Anderzijds toelichten welke rol de gemeente heeft, hoe ze te werk gaat, waar mensen terecht kunnen met meldingen, klachten of algemene vragen etc.

Op basis van de wijkscans kan het toezicht in bepaalde wijken of ten aanzien van bepaalde thema's geïntensiveerd worden. Jaarlijks wordt in het programma (vanaf 2020) aangegeven wat de wijkscans concreet betekenen voor de prioriteiten in het toezicht en handhaving.

2. Bestuurlijke/beleidsmatige prioriteiten

Jaarlijks wordt als input voor het programma gesproken met de verantwoordelijk portefeuillehouders en betrokken beleidsmedewerkers en uitvoerders over beleidsmatige ontwikkelingen en bestuurlijke prioriteiten.

Dit is input voor de thema's voor dat jaar, waarop intensief toezicht zal worden gehouden en zo nodig handhavend worden opgetreden. Eigenlijk á la de belastingdienst: alles heeft in zekere mate onze aandacht (het reguliere toezicht), maar dit jaar letten we extra op '[...]'.

Vaak betreft het onderwerpen waar meerdere disciplines intern en extern bij betrokken zijn, waardoor ook extra coördinatie nodig is. De komende jaren zal bijvoorbeeld in ieder geval ondermijning een belangrijk thema zijn, zoals ook opgenomen in het Integraal Veiligheidsplan 2019-2022.

In het jaarlijkse programma wordt aangegeven welke thema's dat jaar extra aandacht hebben en welke doel we daarbij nastreven.

3. Landelijke prioriteiten en wijzigingen in wet- en regelgeving

Jaarlijks wordt een scan gemaakt van wat er landelijk speelt en of er wet- en regelgeving (landelijk en lokaal) gewijzigd is die aanleiding geven om extra aandacht aan bepaalde onderwerpen te schenken. Een voorbeeld betreft de wetwijziging van de Gaswet in 2018. Per 1 juli 2018 mogen nieuwbouwwoningen niet meer aangesloten worden op het gasnet. Dat betekent dat er bij vergunningverlening nieuwbouw extra gelet wordt op de vraag of met het bouwplan voldoende aannemelijk is dat voldaan kan worden aan de EPC norm.

Landelijke prioriteiten worden vaak bepaald door een incident. Bij landelijke prioriteiten wegen we altijd nog lokaal af of we daadwerkelijk extra aandacht aan het onderwerp willen besteden. Dit is afhankelijk van onze lokale situatie en eigen risico inschatting, maar ook van eventuele maatschappelijke onrust over het onderwerp.

5.4 Doelen

Vanuit onze visie is het uiteindelijke doel van de uitvoering van onze VTH taken vanzelfsprekend een zo hoog mogelijk naleefgedrag bereiken. Dit algemene doel is echter moeilijk meetbaar en biedt weinig concrete richting voor de uitvoering. We formuleren daarom in deze paragraaf een aantal meer operationele doelen. Niet alle doelen zijn echter opgenomen in dit beleid. Dit lichten we eerst toe.

Doelen vastgelegd in beleid op een specifiek terrein

De doelen van uitvoering van de VTH taken komen deels rechtstreeks voort uit dit VTH beleidsplan. Maar zeker zo belangrijk zijn doelen die geformuleerd zijn in beleid dat door de raad is vastgesteld voor een specifiek terrein (sectoraal beleid) en waar we met de uitvoering van de VTH taken een bijdrage aan leveren. Een voorbeeld is het integraal veiligheidsplan, waarin doelen ten aanzien van veiligheid zijn opgenomen.

Doelen in het jaarlijkse programma

Op basis van de omgevingsanalyse die jaarlijks gemaakt wordt, wordt in het programma beschreven welke thema's dat jaar extra aandacht krijgen en wat we daarmee bogen te bereiken (het doel). De doelen vanuit deze thematische aanpak worden daarom in het programma opgenomen.

De doelen die we in dit beleid formuleren richten zich zowel op de kwaliteit van de uitvoering van de taken door de gemeente (proces) als op naleefgedrag (beleidsmatige doelen). Hierbij maken we wel de kanttekening dat naleefgedrag in de afgelopen jaren niet optimaal geregistreerd is, wat het op dit moment moeilijk maakt de doelen helemaal SMART te formuleren. Eén van de procesdoelen voor de komende periode is dan ook het naleefgedrag nog beter gaan registreren. Naarmate dit de komende jaren beter gebeurt, worden de beleidsmatige doelen daarop aangescherpt.

Niet alle doelen worden in het eerste jaar van de beleidsperiode bereikt. In het programma wordt beschreven welke activiteiten het betreffende jaar worden verricht en aan welke doelen dat bijdraagt.

Doel	Welke activiteiten gaan we daarvoor verrichten?	Hoe meten we of de doelstelling is bereikt?
1. We leggen de veranderde koers in dit beleid zo duidelijk mogelijk uit aan de samenleving.	We betrekken de afdeling communicatie bij uitleg over het nieuwe beleid, middels diverse communicatiekanalen (o.a. website, social media, tijdens bijeenkomsten in de wijk nav de wijkscans). Indien nodig trainen we medewerkers in het uitleggen van de veranderde koers.	Analyse van acties met betrekking tot communicatie.
2. We treden op als één overheid, die met één mond spreekt vanuit een gedeelde norm.	We stellen een gedeelde norm en bejegeningprofiel op. We organiseren bijeenkomsten met betrokken professionals waarin we de gedeelde norm en bejegeningprofiel uitdragen. Periodieke casuïstiek bespreking. We stimuleren meeloopmomenten bij een andere afdeling om te leren van elkaars praktijk	Analyse van de resultaten van de voorgenomen activiteiten.
3. We handelen 95% van de aanvragen tijdig (binnen wettelijke termijn) en kwalitatief correct af.	Workflow systeem zodanig inrichten dat termijnoverschrijding duidelijk zichtbaar wordt. Steekproef op kwaliteit van dossiers.	Resultaat steekproef op kwaliteit. Tijdigheid op basis van informatie uit het systeem. Aantallen gegronde bezwaar- en beroepsschriften.
4. Het aantal meldingen en klachten over laag geprioriteerde onderwerpen neemt af.	Voorlichting over waar we als overheid van zijn en waar we niet van zijn. Faciliteren van elkaar aanspreken vanuit aanpak wijkgericht werken.	Klachtenregistratie uit melddesk vergelijken met voorgaande jaren.
5. We hebben beter zicht op het naleefgedrag en stemmen de toetsing en het toezicht af op de grootste risico's ⁷ .	Ontwikkelen digitale checklists en actualiseren toets en toezichtprotocol. Gebruik digitale checklist stimuleren. Gebruik nieuwe toets- en toezichtprotocol stimuleren. Onderzoek naar slimme manieren van data analyse.	Informatie uit digitale checklists. Informatie uit Cognos.
6. We reageren op de afgesproken prioriteiten binnen de afgesproken termijnen in melddesk op meldingen.	In melddesk normtijden inregelen aan de hand van prioriteit.	Informatie uit melddesk
7. We verbeteren het naleefgedrag ten aanzien van de activiteiten met middel en hoge prioriteit, door gerichte voorlichting, toezicht en handhaving.	Door middel van voorlichting verleiden we burgers en ondernemers om het juiste naleefgedrag te laten zien We maken afspraken met de doelgroep over naleving wanneer dit mogelijk is. Treden repressief op wanneer dit nodig is.	Cijfers met betrekking tot naleefgedrag uit de evaluatie Aantallen afspraken die gemaakt zijn met de doelgroep Aantal repressief optreden
8. We dragen met de uitvoering van VTH taken bij aan de gestelde doelen in het IVP en programma.	In het IVP 2019-2022 staat omschreven welke voorgenomen maatregelen we hierop inzetten	Veiligheidsmonitor, wijkmonitor
9. Mede op basis van de wijkscans wordt prioriteiten per wijk gesteld en het toezicht daarop afgestemd.	Wijkscans. Voorlichting in de wijk.	Resultaten van de wijkscans en uitvoering in programma.
10. Efficiency en doelmatigheid van uitvoering van taken wordt vergroot door inzet van DATA science	Inzetten van data-analisten	Resultaten van data-analisten
11. We pakken jaarlijks minimaal drie thema's volledig integraal op.	Per thema een projectleider aanstellen. Periodiek overleg over de voortgang inplannen. Vaste aanspreekpunten per onderwerp per afdeling.	Hoeveelheid integrale projecten (op te maken uit de evaluatie van UP-VTH)

6. Vergunningenstrategie

In deze paragraaf geven we aan op welke wijze we vergunningaanvragen en meldingen afhandelen. Het werkproces wordt kort uiteen gezet, we gaan in op de verschillen in toetsniveaus en beschrijven hoe we om gaan met het intrekken en actualiseren van vergunningen. Het gaat om de taken die de gemeente 's-Hertogenbosch zelf uitvoert, niet over de taken die bij de ODBN liggen.

6.1 Proces vergunningverlening en meldingen

6.1.1 Vergunningverlening en afhandeling meldingen Wabo

7) We toetsen op dit moment ook risico gericht en houden ook risico gericht toezicht, maar voornamelijk op basis van een expert guess van vergunningverleners en toezichthouders. We willen dit de komende periode op basis van data analyse nog gerichter gaan doen.

Een aanvraag of melding kan digitaal worden ingediend. In de meeste gevallen via het OLO, in een enkel geval rechtstreeks via de website van de gemeente. Daarnaast houdt de gemeente ook de mogelijkheid open om aanvragen op papier in te dienen. Meldingen worden direct door het intake-team afgehandeld. Aanvragen worden behandeld in het Wabo overleg en daarna gekoppeld aan een plantoetsers. In het Wabo overleg nemen verschillende afdelingen deel. De aanvragen worden integraal met elkaar afgestemd en een coördinator wordt aangesteld die de aanvraag of melding gaat behandelen. Daarbij zijn drie expertises leidend: een bouwkundig onderzoek, een milieukundig onderzoek en een toets aan het bestemmingsplan. Het proces is schematisch weergegeven in bijlage 3.

Bij meer complexe plannen wordt in veel gevallen gewerkt met een infoplan (vooruitlopend op de definitieve aanvraag omgevingsvergunning) en wordt een vooroverleg gehouden. Dit om de aanvrager in een vroeg stadium zo goed mogelijk te informeren over (on)mogelijkheden, verwachtingen van beide partijen helder te maken en het proces daardoor zo soepel mogelijk te laten verlopen. Voor plannen die afwijken van het bestemmingsplan of voorgelegd worden aan de welstandscommissie is een apart wekelijks overleg ingericht waaraan de vergunningverlener, stedenbouwkundige en de secretaris van de welstandscommissie deelnemen.

Prioritering bij piekdrukke aanvragen

We streven ernaar om alle vergunningaanvragen en meldingen zo snel mogelijk en binnen de daarvoor geldende wettelijke termijn te behandelen. In zijn algemeen geldt dat als het bij piekbelasting nodig is om ten aanzien van vergunningverlening te prioriteren, prioriteit in eerste instantie ligt bij aanvragen waarop de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing is (met het oog op het voorkomen van van rechtswege verleende vergunningen). Vervolgens de aanvragen waarop de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing is en vervolgens bij meldingen.

Vooroverleg en het behandelen van infoplannen heeft bij piekdrukke minder prioriteit dan het behandelen van aanvragen.

Van deze prioritering kan in concrete situaties worden afgeweken, als dat op basis van een risico-afweging geboden is.

6.1.2 Vergunningverlening en afhandeling meldingen APV/bijzondere wetten

Horecagerelateerde vergunning

Een aanvraag voor een exploitatievergunning op basis van de APV of een Drank- en Horecawetvergunning vindt altijd plaats door middel van een intakegesprek. Tijdens het gesprek geven we informatie aan de aanvrager en stellen we vragen over de aanvraag. Op deze manier verkrijgen we inzicht in de bedoelingen en verwachtingen van de aanvrager, de financiële situatie rondom de aanvraag (in verband met de Wet Bibob) en de exploitatie. Daarna wordt de aanvraag zo veel mogelijk digitaal afgehandeld. Er wordt advies gevraagd aan verschillende interne en externe partners.

Het streven is om de aanvraag binnen 8 weken af te handelen. Soms is dat niet haalbaar wanneer een uitgebreid Bibob onderzoek noodzakelijk is.

Evenementenvergunning

De aanvraag voor een evenementenvergunning wordt digitaal ingediend. Afhankelijk van de grootte van het evenement behandelen wij de aanvraag met name intern binnen de ambtelijke organisatie of samen met externe partners (hulpdiensten). We vragen advies op over de gevolgen in de openbare ruimte en stellen daar vervolgens randvoorwaarden over op in de vergunning.

Een aanvraag voor een groot evenement wordt minimaal 12 weken van tevoren bij ons ingediend. Voor een klein evenement is dat 8 weken. We handelen de aanvraag zo veel mogelijk digitaal af.

Taxikeurmerkvergunning

Sinds 2016 kent 's-Hertogenbosch een taxikeurmerk voor het straattaxivervoer. De grondslag daarvoor is de Verordening Kwaliteitskeurmerk straattaxivervoer 's-Hertogenbosch. De gemeente is verantwoordelijk voor de vergunningverlening. De Stichting Bossche Kwaliteitstaxi (SBK) draagt in opdracht van de gemeente zorg voor de certificering van taxichauffeurs. Het taxikeurmerk is een betrekkelijk nieuw fenomeen, dat zijn grondslag vindt in de Wet Personenvervoer 2000. In 2019 wordt het beleid geëvalueerd. Het vergunningverleningsproces vormt een onderdeel van deze evaluatie. In dit kader wordt ook meegenomen op welke wijze een Bibob onderzoek deel kan uitmaken van de vergunningprocedure.

6.1.3 Overige vergunningen

Parkeervergunningen en -onthefingen

Bewoners of bedrijven die in een gebied wonen of gevestigd zijn waar het parkeren is gereguleerd, kunnen alleen met een vergunning in het gebied parkeren. Daarnaast hebben bewoners en bedrijven in bepaalde gevallen (bijvoorbeeld tijdelijke parkeeronthefing, snorfiets-/scooteronthefing en ontheffing lengtebeperking) een ontheffing nodig. De aanvragen worden digitaal ingediend. Na toetsing aan de voorwaarden wordt een aanvraag toegewezen of afgewezen of worden bewoners op een wachtlijst geplaatst.

Standplaatsvergunning en warenmarktvergunning

Voor het verkopen van goederen of het geven van informatie vanaf een vaste plaats in de openbare ruimte is een standplaatsvergunning nodig. Ook als men op particuliere grond een standplaats wil innemen dan is een vergunning nodig. Het standplaatsenbeleid geeft criteria aan op basis waarvan standplaatsen worden toegestaan. Het beleid vergroot de rechtszekerheid en daarmee de (her-)kenbaarheid, voorspelbaarheid en controleerbaarheid voor burgers. Het vingerende beleid, dat afkomstig is uit 1996, is verouderd. In 2019 zal aan de raad een nieuwe standplaatsennota worden voorgelegd. Ook de marktverordening- en het marktreglement, op basis waarvan warenmarktvergunningen worden verleend, worden in 2019 geactualiseerd.

6.2 Beoordeling van aanvragen en meldingen

Vergunningverlening is een instrument om ervoor te zorgen dat activiteiten worden uitgevoerd conform geldende wet- en regelgeving en beleid. Uitgangspunt daarbij is een volledige en juiste aanvraag. De aanvrager is verantwoordelijk voor het aanleveren van de benodigde informatie zodat de gemeente een goede afweging kan maken. In deze paragraaf geven we aan op welke wijze we aanvragen inhoudelijk beoordelen. We maken onderscheid tussen Wabo en een aantal overige vergunningen.

De basis voor het beoordelen van een aanvraag of een melding is geldende wet- en regelgeving en vigerend beleid. In bijlage 4 is een overzicht opgenomen van de op dit moment geldende wet- en regelgeving. Zowel wet- en regelgeving, maar zeker ook beleid is aan verandering onderhevig. Actuele informatie is te vinden via www.overheid.nl.

6.2.1 Wabo

De wet- en regeling binnen het Omgevingsrecht is zo omvangrijk, dat het onmogelijk is een aanvraag in detail te toetsen aan alle regels voordat een omgevingsvergunning wordt verleend. Enerzijds door beperkte capaciteit en wettelijke termijnen, maar ook vanuit het uitgangspunt van efficiency en doelmatigheid; we focussen op de grootste risico's. De risicoanalyse heeft dus ook zijn doorwerking op de vergunningverlening. Een hoog risico betekent een groter effect op de leefomgeving in het geval er iets mis mocht gaan. Aanvragen met een hoog risico worden daarom intensiever getoetst door de vergunningverleners dan aanvragen met een laag risico.

Toets op hoofdlijnen, uitgangspunt

Het uitgangspunt is dat de beoordeling plaatsvindt op basis van de aangeleverde informatie door de aanvrager. Een meer diepgaande beoordeling vindt alleen plaats indien uit de risico analyse blijkt dat de activiteit een gemiddeld of hoog risico met zich mee brengt.

Een bouwwerk dient altijd te worden gerealiseerd in overeenstemming met het bestemmingsplan, voldoen aan redelijke eisen van welstand en constructief en brandveilig zijn. Bouwwerken waar langere tijd mensen verblijven moeten ook gezond, bruikbaar en energiezuinig zijn. Ook omgevingsveiligheid is een belangrijk aandachtspunt.

Sloopwerkzaamheden moeten veilig worden uitgevoerd in relatie tot de directe omgeving en gevaarlijke stoffen zoals asbest. En er moet bij activiteiten voldoende rekening worden gehouden met aanwezige cultuurhistorische, landschappelijke en natuurwaarden.

Ontvankelijkheidstoets

Bij een zeer laag en lage prioriteit worden geen bijzondere eisen gesteld aan de ontvankelijkheid, anders dan benodigde gegevens voor de toets bestemmingsplan en welstand.

Bij een gemiddelde prioriteit wordt in beginsel ook uitgegaan van de door de aanvrager ingediende informatie, maar wordt op risicovolle onderdelen nadere informatie opgevraagd.

Bij een hoge prioriteit wordt de ontvankelijkheidstoets uitgebreid uitgevoerd.

Toets aan het Bouwbesluit 2012, toetsmatrix Bouwbesluit 2012

Voor de toets aan het Bouwbesluit hanteren we de methodiek van de landelijke toetsmatrix Bouwbesluit 2012 (LTB 2012). Deze matrix is ontwikkeld onder de verantwoordelijkheid van de Vereniging Bouw en Woningtoezicht Nederland. Het LTB is ontwikkeld om te kunnen differentiëren in toetsintensiteit per onderdeel van het Bouwbesluit, naar gelang het bouwwerkttype en de risico's.

De landelijke methodiek biedt de mogelijkheid om als gemeente op basis van een eigen risico inschatting, ervaring met naleefgedrag en beschikbare capaciteit een afwijkend toetsniveau vast te stellen. In 2019 passen we de landelijke matrix aan op basis van onze eigen prioriteitstelling die volgt uit de risicoanalyse en implementeren deze werkwijze.

De prioritering op basis van het risico en het daaraan gekoppelde toetsniveau is richtinggevend voor de vergunningverleners. Het blijft in de praktijk maatwerk om in een specifieke situatie risico's te herkennen en bepaalde aspecten – soms in afwijking van de prioritering en het toetsprotocol - meer of minder diepgaand te toetsen.

6.2.2 APV/Bijzondere wetten

Bij de beoordeling van de aanvragen toetsen we alle aspecten van de vergunningverlening. De aard van de vergunningen, gericht op openbare orde en veiligheid, vereisen dat. Bij de horecagerelateerde vergunningen geven we specifiek aandacht aan de beoordeling van het levensgedrag van personen en het onderzoek op basis van de Wet Bibob. Ten aanzien van de Bibob toets worden overigens de wettelijke mogelijkheden verruimd, waardoor er op meer vlakken een toets zal kunnen gaan plaatsvinden dan nu het geval is. Beleid hiervoor wordt op dit moment vorm gegeven. Bij de evenementenaanvragen letten we op de gevolgen voor de openbare orde en veiligheid binnen de openbare ruimte. Doordat elke aanvraag uniek en anders is, hebben we geen standaard wijze van afdoening. Elke aanvraag vraagt om maatwerk, zeker gezien de gevoelige informatie waarover we beschikken en over moeten beslissen. Daar waar mogelijk nemen we dezelfde voorwaarden op in de vergunningen. Binnen de vergunningverlening kennen we geen prioritering toe. Wij zijn van mening dat een zorgvuldige en uitgebreide beoordeling aan de voorzijde, een preventieve werking heeft op toezicht en handhaving. De vergunningverlening in het kader van de openbare orde en veiligheid heeft als doel deze te bewaken en te borgen. Preventieve instrumenten zijn daarbij van groot belang. Het herstellen van een aangetaste openbare orde en veiligheid door middel van toezicht en handhaving is lastiger en daarmee onwenselijk. Voorkomen is beter dan genezen. Elke aanvraag moet om die reden even uitgebreid en zorgvuldig worden getoetst.

6.3 Beleid met betrekking tot het intrekken van vergunningen

Omgevingsvergunning

Door de gemeente 's-Hertogenbosch worden jaarlijks veel omgevingsvergunningen verleend, zowel aan particulieren als aan bedrijven. De meeste van deze vergunningen worden vrij snel gerealiseerd nadat de vergunning is verleend. Het komt echter ook voor dat geen gebruik wordt gemaakt van de vergunning. Hiermee ontstaat een zogenaamde "slapende vergunning", waarin de feitelijke situatie anders is dan de vergunde of planologische situatie.

Het is om meerdere redenen wenselijk om de slapende vergunning op enig moment in te trekken. Dat moment doet zich voor wanneer de start van de bouw- of sloopwerkzaamheden onredelijk lang (jarenlang) op zich laat wachten of wanneer de eenmaal begonnen bouwwerkzaamheden jarenlang stil liggen. De gemeente heeft dan op grond van artikel 2.33 Wabo de bevoegdheid om de vergunning in te trekken. In bijlage 5 is een beleidsregel opgenomen over de invulling van de bij wet gegeven bevoegdheid tot intrekking van een vergunning. Ten aanzien van de taken die de ODBN voor de gemeente uitvoert, is het regionaal operationeel kader leidend voor zover daarin is opgenomen hoe omgegaan wordt met het intrekken van vergunningen.

Vergunningen op basis van APV/bijzondere wetten

Vergunningen op basis van de APV/bijzondere wetten kunnen we intrekken wanneer de openbare orde en veiligheid is of wordt aangetast. Het vergt soms onderzoek en belastende informatie om dit te concluderen. We gaan nooit lichtzinnig over tot intrekking van een dergelijke vergunning, maar beoordelen elk concreet geval op zijn eigen merites.

6.4 Actualisatie van vergunningen

Omgevingsvergunning milieu en brandveilig gebruik

Het kader voor de uitvoering van de omgevingsvergunning voor milieuactiviteiten wordt gevormd door Europese, landelijke en lokale wetgeving, regelgeving en beleidsmatige kaders. Wijzigingen in deze kaders, door bijvoorbeeld jurisprudentie of nieuwe inzichten, kunnen leiden tot de noodzaak om vergunningen te actualiseren. Deze taak voert de ODBN voor ons uit. Hoe zij daar invulling aan geven, wordt opgenomen in het regionaal operationeel kader vergunningverlening. Actualiteit van de vergunning of melding brandveilig gebruik wordt periodiek gecontroleerd door de brandweer op basis van de Toezichtstrategie brandveiligheid 2017-2021.

Vergunning op basis van APV/bijzondere wetten

De vergunningen op basis van de APV en bijzondere wetten actualiseren we wanneer regelgeving is gewijzigd. Het kan dan gaan om landelijke regelgeving en in voorkomende gevallen onze lokale regels. We vragen daarbij de medewerking van de aanvragers en stellen hen in de gelegenheid om ook hun eigen gegevens te actualiseren. Actuele vergunningen zijn van belang om goed zicht te houden op de activiteiten van de verschillende aanvragers en mogelijke aantasting van onze openbare orde en veiligheid.

7. Nalevingsstrategie

In dit hoofdstuk geven we aan hoe we naleving van de regels bevorderen en indien noodzakelijk, afdwingen. We gaan achtereenvolgens in op de preventiestrategie, toezichtstrategie, handhavingstrategie en de gedoogstrategie.

7.1 Preventiestrategie

Het doel van preventie en een preventiestrategie is door het inzetten van ándere instrumenten dan toezicht en handhaving, voorkomen dat overtredingen ontstaan en het voorkomen dat deze overtredingen voortduren. Preventie is in algemene zin gericht op het verbeteren van het spontane naleefgedrag van burgers, bedrijven, maatschappelijke organisatie, maar ook van de overheid zelf.

De komende beleidsperiode heeft binnen de preventiestrategie het uitgangspunt 'gezamenlijke verantwoordelijkheid van samenleving en gemeente voor een veilig, gezond, duurzaam en leefbaar 's-Hertogenbosch' extra aandacht. We willen participatie van inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties stimuleren en daarbij meer inzetten op preventie en voorlichting in plaats van repressie.

Waar nodig, willen we de samenleving ondersteunen bij het elkaar leren kennen en durven aanspreken. We zetten binnen de preventiestrategie de volgende instrumenten in:

7.1.1 Communicatie en voorlichting

Actieve communicatie en voorlichting dragen bij aan een leefbare en veilige leefomgeving. We maken gebruik van de volgende instrumenten:

- de gemeentelijke website waar men terecht kan voor actuele informatie over diverse wet- en regelgeving, indienen van aanvragen et cetera;
- het Omgevingsloket adviseert over wet- en regelgeving en aanvraagprocedures et cetera, maar adviseert bijvoorbeeld ook over energiebesparende maatregelen bij woningbouw. Momenteel onderzoeken we de mogelijkheden van een groenloket om natuurinclusief bouwen te stimuleren. Het Omgevingsloket kan daar mogelijk ook een rol in gaan spelen.
- vergunningverleners informeren aanvragers over wet- en regelgeving en over de achtergronden daarvan. Ook maken zij duidelijk waarom bepaalde voorwaarden gesteld worden. Bij gecompliceerde aanvragen vindt er een vooroverleg of een intakegesprek plaats, zoals bijvoorbeeld bij complexe bouwaanvragen, aanvragen om een Drink- en Horecawetvergunning of bij grote evenementen;
- tijdens toezichtcontroles wordt ingegaan op de achtergronden van wet- en regelgeving en de redenen van het houden van toezicht;
- In samenwerking met collega's van de afdeling erfgoed wordt in een vooroverleg advies gegeven over aanpassingen bij monumenten.
- in samenwerking met collega's van de afdeling communicatie worden zo nodig brochures en folders opgesteld (bijvoorbeeld bij nieuwe wet- en regelgeving) en worden voorlichtingsbijeenkomsten voorbereid en gegeven om inwoners en ondernemers te informeren. Dit kan zowel collectieve voorlichting zijn als individueel met inwoners en ondernemers.
- beleid op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving wordt openbaar gemaakt, net als het jaarlijkse uitvoeringsprogramma en de jaarlijkse evaluatie.

Welke communicatiemiddelen ingezet worden, hangt af van de over te brengen boodschap en van de doelgroep. In zijn algemeenheid willen we aan communicatie in de preventieve sfeer meer aandacht gaan besteden. Een voorbeeld: bij de start van thematische aanpak van een bepaald onderwerp, wordt een communicatiestrategie een vast onderdeel van het plan van aanpak.

Uitleggen van onze keuzes

De komende jaren gaan we nadrukkelijker keuzes maken in welke klacht of melding direct opgepakt wordt en welke klacht of melding minder prioriteit heeft. In dat laatste geval komt niet direct een toezichthouder ter plaatse. Dit vraagt van toezichthouders en handhavers dat zij duidelijk kunnen uitleggen waarom er bepaalde keuzes gemaakt worden.

We monitoren de reacties van de samenleving op deze beleidswijziging en de ervaringen van toezichthouders en handhavers nauwkeurig en mocht blijken dat er behoefte bestaat aan ondersteuning op dit punt, bijvoorbeeld in de vorm van voorlichtingsbijeenkomsten in de wijk of extra training van toezichthouders en handhavers, dan wordt dat in het jaarlijkse programma opgenomen.

Spreken met één mond en zichtbaarheid in de wijk vergroten

Een ander aandachtspunt met betrekking tot communicatie is het 'spreken met één mond'. Een eenduidig uitgedragen norm door alle betrokken professionals draagt bij aan het begrip van de regels en het doel van toezicht en handhaving en daarmee aan de naleving van die regels.

Bij toezicht en handhaving zijn diverse partijen betrokken, die allen hun eigen werkwijze en cultuur kennen.

Er zullen dan ook altijd verschillen blijven in handhavingsaanpak (zie ook handhavingsstrategie in 7.3) en dat is ook geen probleem. Maar het uitgangspunt en de wijze van bejegening moet gelijk zijn: er moet altijd gekeken worden naar welke aanpak het beste ingezet kan worden in een situatie. Soms is mediation tussen overtreder en buurtgenoten veel effectiever dan direct een handhavingsbesluit. De komende jaren stellen we een gezamenlijke norm op over hoe we naar buiten treden. Hiervoor sluiten we aan bij de wijkscans. Per wijk formuleren we een aantal uitgangspunten op basis waarvan we als overheid en partners naar buiten toe treden, waarbij wel recht wordt gedaan aan de verschillen tussen de partners en het terrein waarop zij werkzaam zijn. We beginnen met de betrokkenen binnen het fysieke domein, maar op termijn is de uitdaging ook het sociaal domein hierbij te betrekken. Ook willen we de kenbaarheid van professionals in de wijk vergroten. Initiatieven als de 'buurttent' (een tent die neergezet wordt in een wijk als daar veel inbraken geweest zijn, zodat mensen daar naar binnen kunnen lopen) willen we blijven inzetten en ook onderzoeken of we dit breder kunnen inzetten. Een tent blijkt voor mensen laagdrempelig te zijn en kan mogelijk ook helpen in het breder ophalen van wat er in de wijk speelt.

7.1.2 Ontwikkeling wet- en regelgeving

Handhaafbaarheid van regelgeving wordt alom gezien als kritische succesfactor voor een adequate naleving. Als geconstateerd wordt dat een (beleids-)regel of een voorschrift in de praktijk niet uitvoerbaar of handhaafbaar blijkt te zijn, dan moet bekeken worden of zij kan worden bijgesteld of afgeschaft. Tijdige signalering in de conceptfase kan problemen achteraf voorkomen. Dat betekent dat handhaafbaarheid van regels bij de beleidsvorming al aandacht moet hebben. Daar waar dit nog niet altijd voldoende aandacht heeft, brengen we dit onder het voetlicht om het bewustzijn te vergroten dat handhaving het sluitstuk van onze regelgeving is.

In de komende beleidsperiode zal de omgevingsvisie en het omgevingsplan opgesteld worden. Daarin zullen we extra aandacht vragen voor handhaafbaarheid van de regels vanuit de betrokken vergunningverlenende, toezichthoudende en handhavende afdelingen. Eén van de doelen van de Omgevingswet is meer ruimte te geven aan plannen en maatwerk te leveren passend bij de behoefte van initiatiefnemers en de omgeving. Naar verwachting leidt dit tot meer open normen in plaats van strakke regelgeving. Het zal een zoektocht zijn om een goede balans te vinden, zodat regels wel handhaafbaar blijven.

7.1.3 Publicatie van toezichtactiviteiten

Van toezicht gaat ook een preventieve werking uit. Dit kan worden versterkt door communicatie in te zetten bij vooraankondigingen van controles, publicatie van de controleresultaten, het publiekelijk maken dat er een overtreding is geconstateerd en welke sanctie daaraan is gekoppeld. Het publiceren van de overtreding en de daaraan gekoppelde sanctie kan de effectiviteit van de opgelegde sanctie vergroten. Bij het gebruik van een persbericht dient wel de nodige zorgvuldigheid in acht te worden genomen.

7.2 Toezichtstrategie

In deze paragraaf geven we aan op welke wijze we toezicht houden. We zetten het proces kort uiteen, gaan in op de verschillende vormen van integraal werken en op de controlefrequentie en toezichtintensiteit. Tot slot gaan we in op de behandeling van klachten, ambtshalve constateringen en handhavingsverzoeken.

Een deel van het milieutoezicht wordt uitgevoerd door de ODBN. Daarvoor geldt het regionaal operationeel kader. Toezicht op brandveiligheid bij bestaande bouw ligt grotendeels bij de brandweer, die haar taken uitvoert op basis van de Toezichtstrategie brandveiligheid 2017-2021.

7.2.1 Werkwijze toezicht Wabo

We kennen verschillende vormen van toezicht.

- Toezicht naar aanleiding van een verleende vergunning (actief, programmatisch toezicht)
- Toezicht naar aanleiding van een klacht, melding of ambtshalve constatering van een (mogelijke) overtreding, incidenten/calamiteiten (passief, ad hoc toezicht)
- Thematisch toezicht (actief toezicht)

Toezicht naar aanleiding van een verleende (en in sommige gevallen geweigerde) vergunning voeren we risicogericht uit. De teamleider toezicht bepaalt aan de hand van de risicoanalyse en de risico's van het specifieke project of er wel of geen toezicht op locatie wordt gehouden. Als er sprake is van toezicht op locatie, wordt het dossier toebedeeld aan één van de toezichthouders. Ook kan het zijn dat er toezicht vanuit de ODBN moet worden gehouden. In dat geval wordt het dossier aan hen overgedragen. Voor een schematische weergave van het proces zie bijlage 3.

Wekelijks is er handhavingsoverleg waar de teamleider toezicht, de teamleider handhaving en betrokkenen van andere afdelingen aan deelnemen. In dit overleg worden handhavingszaken, klachten en ambtshalve constateringen besproken, om te bepalen of en zo ja welke actie er op wordt ondernomen.

Bij thematisch toezicht wordt vooraf een plan van aanpak opgesteld en een projectleider aangewezen die verantwoordelijk is voor realisatie van de doelstelling van het betreffende project.

7.2.2 Werkwijze toezicht APV/bijzondere wetten

Het toezicht bij een verleende vergunning voeren we geprioriteerd uit op basis van (risico)analyse en signalen uit het werkveld; ondernemers die vaker een overtreding begaan, bezoeken we vaker dan de ondernemer wiens zaken goed op orde zijn. De wijze van toezichthouden is een open manier van communiceren met de ondernemer. Hierbij geven we het algemene doel aan, dat we toezicht houden in het kader van het algemeen belang van naleving van wet- en regelgeving.

We controleren wanneer we een klacht of melding hebben ontvangen en deze door ons geprioriteerd is. De wijze waarop we controleren is afhankelijk van de (mogelijke) overtreding die is begaan. Soms zal een gesprek voldoende zijn om de ondernemer op het juiste pad te helpen. In andere gevallen is het noodzakelijk om een overtreding waar te nemen, waarop juridische handhaving kan worden gestart. We gaan starten met programmatisch toezicht voor vergunningen op basis van de APV/bijzondere wetten. Op basis van gestelde prioriteiten gaan we enkele thema's oppakken waar wij óf veel overtredingen zien, óf waar direct gevaar voor de aantasting van de openbare orde aanwezig is. Afhankelijk van het te bereiken doel met het toezicht, zetten we preventieve communicatietechnieken in. In andere gevallen zal de nadruk op de repressieve handhaving liggen.

Omslag naar meer wijkgericht werken en vanuit beleidskeuzes

De afgelopen jaren is bij het toezicht in de openbare ruimte voornamelijk meldingsgericht gewerkt. De komende beleidsperiode gaan we een omslag maken naar meer wijkgericht werken en prioriteiten stellen op basis van beleidskeuzes.

Dit om zo goed mogelijk aan te sluiten bij de behoefte van de samenleving. We gaan gefaseerd elk jaar van een aantal wijken een wijkscan maken. Afhankelijk van de aard en zwaarte van de problematiek die uit de wijkscans volgt, wordt jaarlijks in het programma bepaald in welke wijken op welke thema's inzet gepleegd zal worden en hoeveel capaciteit daarvoor nodig is.

Op onderwerpen waar er raakvlakken zijn met het Wabo toezicht, wordt gezamenlijk opgetrokken door de verschillende afdelingen.

7.2.3 Integraal toezicht

We streven er in het toezicht naar om zo integraal mogelijk te werken. Dit enerzijds om de belasting van toezicht voor de samenleving te beperken, maar zeker ook om onze eigen efficiency en doelmatigheid te vergroten.

De mate van integraliteit is afhankelijk van de complexiteit en context van de activiteit waarop toezicht wordt gehouden. Niet elke taak leent zich voor een volledige integrale aanpak waarbij één toezichthouder op alle aspecten controleert. Zo kan het toezicht in de openbare ruimte eenvoudiger integraal worden uitgevoerd dan het toezicht bij complexe bedrijven. De eerste richt zich op relatief eenvoudig vast te stellen overtredingen, terwijl de tweede meer specialistische kennis vraagt van de toezichthouder.

We maken onderscheid in drie vormen van integraliteit, waarbij de keuze afhankelijk is van de complexiteit en context van de activiteit waar het om gaat:

1. **Samen controleren:** gezamenlijk met alle betrokken disciplines (dit kan uit de wijkmanager of het sociaal wijkteam zijn) controles voorbereiden, uitvoeren en evalueren. Dit is van toepassing in complexere situaties waar de relevante aandachtspunten vragen om meerdere specialismen voor een goede beoordeling van de situatie;
2. **Voor elkaar controleren:** integrale controle voor verschillende onderwerpen (bijv. constructieve veiligheid brandveiligheid, energie) door één toezichthouder, vooral in relatief eenvoudige situaties waar geen bijzondere of specialistische kennis van de diverse vakgebieden vereist is;
3. **Voor elkaar signaleren (oog- en oorfunctie):** facetcontrole door één toezichthouder, waarbij deze op hoofdpunten ook kijkt naar andere aspecten en bijzonderheden en deze meldt aan de betrokken collega's. Dit is vooral relevant in situaties waar een aspect om specialistische kennis vraagt en waar de overige aspecten op basis van meer algemene kennis en vaardigheden kunnen worden gecontroleerd. De collega die op de hoogte gesteld wordt kan natuurlijk vervolgens zelf altijd ook een controle uitvoeren naar aanleiding van het signaal dat hij ontvangen heeft als dat nodig wordt geacht.

Voor thematische aanpak van de complexe problematiek Ondernijning kiezen we bijvoorbeeld voor 'samen controleren', wat in dit geval betekent volledig gezamenlijk voorbereiden, uitvoeren en evalueren. Ook op het onderwerp Horeca bekijken we hoe we integraler kunnen werken. In veel gevallen spelen zowel een omgevingsvergunning Bouwen als inrichtingseisen uit de Drank en Horecawet.

In een vroegtijdig stadium dit onderkennen en vóór elkaar mogelijke problemen signaleren, levert in het verdere proces tijdswinst op en voorkomt frustraties, niet alleen intern maar ook bij externe partijen. Naast het toezicht en handhaving in de fysieke leefomgeving, werken we op thema's ook samen met toezicht op het sociale domein. In het kader van de bestrijding van ondernijning werken we bijvoorbeeld samen met de sociale recherche en de onderwijsinspectie. Ook bij huiselijk geweld werken de zorgkaders samen met de andere toezichthouders. Een ander voorbeeld is wanneer er sprake is van overbewoning.

7.2.4 Informatiegestuurd handhaven en gebruik van Data Science

Informatie helpt om de juiste dingen te doen op het juiste moment. Eén van de uitgangspunten van het nieuwe beleid is dan ook informatiegestuurd handhaven. Dit komt terug in onze risicoanalyses waarin we inschattingen maken op basis van informatie uit het verleden (monitoring naleefgedrag), de wijkscans waarin we informatie uit de wijk halen. Maar we kijken ook naar slimmere manieren van data analyse.

Door op basis van informatie meer inzicht te krijgen op leefbaarheidsvraagstukken komen we dichterbij de inwoners, ondernemers en maatschappelijk organisaties te staan en zijn we beter in staat om op maatschappelijke effect te sturen.

Binnen de afdeling Openbare Orde en Veiligheid hebben we sinds kort de beschikking over een data-analist. Ook de afdeling Stadstoezicht gaat in 2019 met een proces- en informatieanalist werken. Deze analisten gaan aan de slag met al beschikbare informatie, maar genereren zelf ook data. Ook onderzoeken we welke data we (meer) moeten vastleggen om betere analyse in de toekomst mogelijk te maken. Informatieanalyse begint tenslotte bij het goed vastleggen van informatie. Met de analyse van deze data willen we efficiënter en slimmer werken, in het kader van vergunningverlening (door risico's in beeld te brengen) en toezicht en handhaving (door bijvoorbeeld knelpunten in beeld te brengen en routes van de scanauto te bepalen).

7.2.5 Controlefrequentie en toezichtintensiteit

7.2.5.1 Wabo BRIKS

De basis voor het houden van toezicht zijn de voorschriften die verbonden zijn aan de betreffende vergunning. Het is onmogelijk alle voorschriften te controleren, dus moeten er keuzes worden gemaakt. Ook in het toezicht focussen we op de grootste risico's. De risico analyse is bepalend voor de controlefrequentie en toezichtintensiteit.

Een hoog risico betekent in beginsel dat er altijd toezicht op locatie wordt gehouden. Op hoeveel en welke momenten en op welke punten gecontroleerd wordt, is afhankelijk van de specifieke activiteit (zie ook hierna Integraal Toezichtprotocol).

Een gemiddeld en laag risico betekent dat steekproefsgewijs controle op locatie plaatsvindt (wordt per activiteit nog nader uitgewerkt in protocollen).

Zeer laag risico betekent in beginsel dat er geen toezicht op locatie plaatsvindt, maar enkel administratief toezicht wordt gehouden.

Bovenstaande is het uitgangspunt. De teamleider toezicht beoordeelt in individuele gevallen of hier van moet worden afgeweken.

Integraal Toezichtprotocol

Controles op locatie kunnen meer of minder volledig en diepgaand plaatsvinden. Differentiatie in de mate van controle is met name van belang bij controle van de voorschriften uit het Bouwbesluit 2012. Voor het bouwtoezicht maken we gebruik van het landelijke Integraal toezichtsprotocol (ITP). Dit protocol wordt ondersteund door de Rijksoverheid en is opgesteld door de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland, Platform milieuhandhaving grote gemeenten, brandweer Nederland en diverse gemeenten. Het protocol gaat uit van een minimaal acceptabel niveau. Lokaal kan hiervan gemotiveerd worden afgeweken. In 2019 passen we het landelijke protocol aan in overeenstemming met onze eigen risico-analyse en implementeren deze werkwijze.

Digitale checklisten

De komende beleidsperiode willen we van alle activiteiten een digitale checklist ontwikkelen en het gebruik hiervan nog verder stimuleren onder toezichthouders. Doel hiervan is controle op eenduidige wijze en verbetering van de registratie van het naleefgedrag.

7.2.5.2 Wabo milieu

Milieutoezicht is anders van aard dan Bouwtoezicht. Het betreft voornamelijk toezicht in de gebruiksfase. De gemeente voert taken uit met een gemiddeld, laag en zeer laag risicoprofiel (de taken met een hoog risicoprofiel liggen bij de ODBN). Binnen het taakveld milieu is de uitkomst van de risico analyse als volgt bepalend voor de frequentie of mate van toezicht.

De Toezichtstrategie voor taken met een gemiddeld risicoprofiel betekent:

- Controlefrequentie tussen de 2 en 4 jaar.
- Controle op hoofdlijnen + kenmerkende details op basis van digitale checklist

De Toezichtstrategie voor taken met een laag risicoprofiel betekent:

- Controlefrequentie 1x per 5 jaar.
- Controle op hoofdlijnen op basis van digitale checklist

De Toezichtstrategie voor taken met een zeer laag risicoprofiel betekent

- Controlefrequentie 1x per 10 jaar.

- Steekproefsgewijze controle op basis van digitale checklist.

We gaan de komende jaren steeds meer branchegericht controleren en dus ook branchegerichte digitale checklists ontwikkelen. Ook gaan we onderzoeken of we onderdelen van het toezicht anders vorm kunnen geven (naast de reguliere geplande controlebezoeken), zoals onaangekondigde bezoeken afleggen en werken met het voorafgaand aan het controlebezoek in laten vullen van een vragenlijst, zodat het toezicht op locatie nog gericht kan plaatsvinden.

7.2.6 Toezicht verleende vergunningen APV/Bijzondere wetten/overige regelgeving

Het toezicht voor de vergunningen op basis van de APV/bijzondere wetten richt zich met name op het voorkomen van risico's voor aantasting van de openbare orde en veiligheid en leefbaarheid. Het is ondoenlijk om alle voorschriften te controleren. We prioriteren daarin. Dit betekent in het werkveld dat we controleren op de voorschriften die een grote invloed hebben. Voorschriften die meer administratief van aard zijn (bv de leeftijdstickers op de deur bij de horeca), krijgen daarbij minder aandacht dan de voorschriften die gaan over gewenst gedrag (het daadwerkelijk niet verstrekken van alcohol aan een minderjarige).

Wanneer wij een hoge prioriteit hebben toegekend aan een onderwerp houden we daar periodiek toezicht op.

Een middelhoge prioriteit betekent dat we steekproefgewijs het voorschrift controleren.

Bij een lage prioriteit controleren we alleen wanneer we bij een ander voorschrift een overtreding hebben geconstateerd.

7.2.7 Toezicht naar aanleiding van klachten, meldingen en ambtshalve constateringen Wabo

De afgelopen jaren hebben we gemerkt dat een substantieel deel van de capaciteit gaat naar het oppakken van klachten en meldingen. Ook hebben we te maken met ambtshalve constateringen, die we – gezien een beperkte capaciteit – niet allemaal met hoge prioriteit kunnen oppakken. Onder ambtshalve constateringen vallen niet alleen constateringen door toezichthouders zelf, maar ook signalen van andere overheidsdiensten. Onder andere overheidsdiensten wordt in ieder geval verstaan: politie, brandweer (VRBN), gemeentelijke afdeling, omgevingsdienst, provincie.

Uitgangspunt voor de komende beleidsperiode is dat we meer capaciteit beschikbaar willen houden voor de beleidsmatige prioriteiten en een klacht of melding niet meer in alle gevallen direct oppakken. Het afwegingskader voor de beoordeling met welke prioriteit een klacht, melding of ambtshalve constatering opgepakt wordt, is als volgt:

- Aard en omvang van de overtreding wordt meegewogen. In zijn algemeenheid geldt dat naarmate de omvang toeneemt, ook de prioriteit toeneemt.
- Bij de beoordeling van de aard van de overtreding wordt allereerst gekeken naar potentiële risico's op het gebied van veiligheid en gezondheid van burgers. Bij veiligheid moet met name worden gedacht aan constructieve en brandveiligheid. Bij gezondheid gaat het met name om asbest.
- Vervolgens hebben excessen een hoge prioriteit. Met excessen worden bedoeld overtredingen met een grote impact op de omgeving. Dit kan bijvoorbeeld visueel zijn (uitstraling naar omgeving) of (geluids)hinder voor de omgeving.
- Overtredingen die beleidsmatig (op basis van de risicoanalyse danwel omgevingsanalyse) een hogere prioriteit hebben worden logischerwijs in het geval van klachten, meldingen of ambtshalve constatering ook eerder opgepakt.
- Bij een calculerende overtreder of recidive kan aan toezicht en handhavend optreden meer prioriteit worden gegeven.
- Klachten of meldingen waaraan een privaatrechtelijke overeenkomst ten grondslag ligt proberen we zoveel mogelijk bij partijen zelf te laten. Zeker waar het geschillen betreft tussen huurders en corporaties.
- Klachten en meldingen over overtredingen van zeer geringe aard en omvang hebben doorgaans een lage prioriteit.

7.2.8 Handhavingsverzoeken

Als een belanghebbende een verzoek om handhaving indient, wordt dit verzoek altijd in behandeling genomen en volgt in alle gevallen een besluit. De ernst van de overtreding wordt onderzocht en zo nodig wordt handhavend opgetreden. Dit op basis van de beginselplicht tot handhaving. Het bevoegd gezag heeft wel een zekere mate van beoordelingsvrijheid in de afweging of zij in een concreet geval daadwerkelijk overgaat tot handhaving.

Als er sprake is van een overtreding, is het bestuursorgaan bevoegd handhavend op te treden en in de regel ook gehouden om van die bevoegdheid gebruik te maken. Dit vanwege het algemene belang dat gediend is met handhaving. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag het bestuursorgaan weigeren om handhavend op te treden. Dat kan zich voor doen als:

1. Er concreet zicht op legalisatie is;

2. Handhaving onevenredig zwaar is, in verhouding tot de daarmee te dienen belangen (bijvoorbeeld een schutting die iets hoger is gebouwd dan toegestaan, maar geen hinder veroorzaakt).

Het bevoegd gezag maakt derhalve in elke individueel geval een belangenafweging, waarin de ernst van de overtreding wordt meegewogen.

7.3 Sanctiestrategie/handhavingstrategie

7.3.1 Algemeen

Op het moment dat een overtreding is geconstateerd, komt de sanctiestrategie aan de orde.

Onder sanctie wordt verstaan het resultaat van de werkzaamheden die worden verricht om er in te voorzien dat na een gebleken overtreding van voorschriften van omgevingswetgeving de naleving van deze voorschriften wordt zeker gesteld. Passend interveniëren bij iedere bevinding, zodanig dat bescherming van mens en milieu/omgeving wordt hersteld en gewaarborgd.

Bij het sanctionerend optreden kan van de volgende instrumenten gebruik worden gemaakt:

1. **bestuursrechtelijk:**
Bestuursdwang is de mogelijkheid van het bevoegd gezag om (op kosten van de overtreder) een bepaalde situatie te bewerkstelligen dan wel te beëindigen door daadwerkelijk in te (laten) grijpen. Bestuursdwang kan worden toegepast tegen de overtreder of degene die de overtreding ongedaan kan maken. Het opleggen van een last onder dwangsom biedt het bevoegd gezag de mogelijkheid om aan een overtreder een verplichting (last) op te leggen binnen een bepaalde termijn iets te doen of na te laten op straffe van het verbeuren van een dwangsom. De last is bedoeld om de overtreding ongedaan te maken of verdere overtreding dan een herhaling van de overtreding te voorkomen.
2. *Bestuurlijke boete* is de mogelijkheid van het bevoegd gezag om een boete op te leggen. Een bestuurlijke boete is een bestraffende sanctie, bedoeld om leed toe te brengen en houdt een onvoorwaardelijke verplichting tot het betalen van een geldsom in. Het bevoegd gezag kan ook de vergunning intrekken. In dat geval wordt de vergunninghouder het recht ontnomen om de vergunde activiteiten uit te voeren.
3. **Privaatrechtelijk:** De gemeente mag ook gebruik maken van de privaatrechtelijke weg, maar alleen dan indien er geen bestuursrechtelijke weg voorhanden is, waarmee een vergelijkbaar resultaat kan worden bereikt. Dit is vrijwel niet aan de orde en zal daarom niet verder worden uitgewerkt.
4. **Strafrechtelijk:** Strafrechtelijke sancties zijn primair gericht op leedtoevoeging (vergelding) ten aanzien van de dader (punitatief). Terwijl bestuursrechtelijke sancties bovenal gericht zijn op herstel van de feitelijke –legale - situatie (reparatoir). De bestuurlijke boete vormt hierop een uitzondering.

Mediation

Naast sanctionerend optreden zoals hierboven aangegeven, maken we ook gebruik van mediation om overtredingen te beëindigen. Daar waar het mogelijk is om in overleg met de overtreder en eventueel klager tot een aanvaardbare oplossing te komen, heeft dat in de meeste gevallen de voorkeur boven sanctionerend optreden. Daar waar nodig wordt vanzelfsprekend repressief opgetreden.

7.3.2 De landelijke handhavingsstrategie en de handreiking bestuurlijke sanctiemiddelen Wabo

Rechtsgelijkheid is een belangrijk aspect bij handhaving. Het is van groot belang dat bij het toepassen van sancties in vergelijkbare situaties door het bevoegd gezag vergelijkbare keuzes worden gemaakt en interventies worden gekozen. De sanctiestrategie geeft hier richting aan. Het bevoegd gezag volgt voor wat betreft de handhaving op grond van hoofdstuk 5 Wabo voor het sanctionerend optreden de Landelijke Handhavingsstrategie (d.d. 24 april 2014), te vinden in bijlage 6.

Kern van de Landelijke Handhavingsstrategie is de Interventiematrix, waarbij zowel de ernst van de gevolgen van de overtreding als de intentie van de overtreder worden meegewogen. Hiermee wordt bewerkstelligd dat in dezelfde gevallen dezelfde aanpak wordt gekozen en uitgevoerd, wat bevorderlijk is voor de onafhankelijkheid, de betrouwbaarheid, de rechtsgelijkheid en rechtszekerheid voor betrokken actoren.

In de handreiking bestuurlijke sanctiemiddelen (te vinden in bijlage 7) is aangegeven welke termijnen bij standaard- of veelvoorkomende overtredingen worden gehanteerd voor het opheffen van overtredingen en wat de zwaarte van de sancties bij standaard overtredingen is. 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 sprake is van herhaling. De handreiking is een richtlijn. Per geval moet maatwerk worden 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 moet worden gehouden bij het zoeken naar een passende reactie.

Situaties waar openbare orde of leefbaarheid in het geding is

We gaan de mogelijkheden onderzoeken om in afwijking van de landelijke handhavingsstrategie specifieke handhavingsarrangementen te ontwikkelen voor de situatie dat de openbare orde en veiligheid en leefbaarheid in het geding is.

7.3.3 Handhavingsstrategieën APV/bijzondere wetten

Op andere terreinen, zoals APV /bijzondere wetten zijn specifieke stappenplannen of beleidsregels voor de handhaving vastgesteld. Op die terreinen wordt gehandhaafd conform het op dat moment geldende stappenplan. Op dit moment gelden de volgende stappenplannen of beleidsregels:

1. Beleid handhaving afvalstoffenverordening 's-Hertogenbosch 2017
2. Beleidsregel inzake gedogen van coffeeshops en de bestuurlijke handhaving 13b Opiumwet 's-Hertogenbosch 2018
3. Uitvoeringsregels Handhaving Drank en Horeca 's-Hertogenbosch 2013 (horecaverordening).
4. Uitvoeringsregels handhaving kwaliteit straattaxivervoer 2017
5. Besluit tot vaststellen beleidslijn heling voor handelaren in ongeregelde en gebruikte goederen gemeente 's-Hertogenbosch 2017
6. Beleidsregels Wet aanpak woonoverlast gemeente 's-Hertogenbosch 2017

Uitgangspunt voor de strategie is bestuursrechtelijke handhaving. Dit past ook in de lijn van het doel van de handhaving: het ongedaan maken van de overtreding, dan wel het herstellen in de oorspronkelijke situatie. Waar nodig, wordt acute bestuursdwang toegepast (verkeerd aanbieden huisvuil). Op grond van de APV vindt eveneens strafrechtelijke sanctionering plaats, waar dit aan de orde is. Ook tegen het aanbieden van straattaxivervoer zonder geldige vergunning wordt strafrechtelijk opgetreden.

7.3.4 Overtredingen door of namens de eigen organisatie

De landelijke handhavingsstrategie geeft ook inzicht in de wijze van optreden tegen overtredingen die door de eigen organisatie zijn begaan. De aanpak is in principe niet anders dan de aanpak van overtredingen door 'anderen'. Ook hier geldt 'afpraak is afspraak', en wordt de voorbeeldfunctie die de eigen organisatie heeft zelfs als verzwarende factor gezien.

7.4 Gedoogstrategie

In de gedoogstrategie volgen we het landelijk geformuleerde beleid. Met gedogen wordt bedoeld dat een bestuursorgaan bewust en expliciet afziet van het gebruik van ter beschikking staande middelen bij constatering van een overtreding van de regels, alsmede het door het bestuur vooraf verklaren dat tegen een overtreding die nog zal plaatsvinden niet bestuurlijk zal worden opgetreden.

Uitgangspunt is dat slechts in bepaalde gevallen en bij uitzondering mag worden overgegaan tot gedogen. Gedogen is aanvaardbaar in de volgende situaties:

1. Als het toepassen van sancties duidelijk onredelijk is
2. Als het in het belang van de norm is om te gedogen
3. Als er een zwaarder wegend belang is dan het belang van handhaving van de norm.

Deze situaties kunnen als volgt naar de praktijk vertaald worden:

1. Er is sprake van een overgangssituatie (concreet zicht op legalisatie); ofwel er is regelgeving in voorbereiding waardoor de activiteit /situatie legaal wordt ofwel legalisering kan plaatsvinden doordat een (wijzigings-)vergunning wordt verleend.
2. Er is sprake van een overmachtssituatie; dit is een onvoorziene situatie waarin de overtreding in beginsel niet voor (tijdelijke) legalisatie in aanmerking komt en het ontstaan van de situatie het resultaat is van omstandigheden die buiten de beschikkingsmacht en schuld van de overtreder liggen (vb tijdelijke storing bij een afvalverwerkingsbedrijf waardoor meer afval opgeslagen ligt dan toegestaan in de vergunning).
3. Activiteiten van tijdelijke aard. Hiervan is sprake als de activiteit maximaal zes maanden duurt of zoveel korter als nodig is. Uitgangspunt is dat de activiteit niet langer duurt dan strikt noodzakelijk en het verantwoord moet zijn om de betreffende activiteit toe te staan.

De beleidsregels zijn te vinden in bijlage 8.

Op bovenstaand beleid bestaat één gereguleerde uitzondering; het coffeeshopbeleid. De burgemeester gedooft binnen de gemeente 5 coffeeshops onder het Opiumbeleid. Deze situatie valt niet onder de normale uitgangspunten van gedogen, maar zijn in het verleden gegroeid. De burgemeester stemt zijn gedoogbeleid af met de lokale driehoek.

's-Hertogenbosch, 18 december 2018

*Het college voornoemd,
De secretaris,
Drs. B. van der Ploeg
De burgemeester,
Drs. J.M.L.N. Mikkers
's-Hertogenbosch, 18 december 2018
De burgemeester van de gemeente 's-Hertogenbosch,
Drs. J.M.L.N. Mikkers*