

Gemeente  Enschede

Helder Handhaven 2.0

Toezichts- en handhavingsbeleid voor de fysieke leefomgeving

Datum 05-01-2016

Inhoudsopgave

Inleiding		4
Hoofdstuk 1	Visie op handhaving	5
Hoofdstuk 2	Onze werkwijze	6
Hoofdstuk 3	Nalevingstrategie	12
Hoofdstuk 4	Communicatie	14
Hoofdstuk 5	Personeel en middelen	15

Bijlagen

Bijlage 1	Prioriteitstellingen	pag. 17
Bijlage 2	Probleemanalyse RUD Twente	pag. 19
Bijlage 3	Integraal toezichtprotocol bouwen	pag. 22
Bijlage 4	Probleemanalyse brandveilig gebruik	pag. 23
Bijlage 5	Vormen en werkwijze van toezicht	pag. 26
Bijlage 6	Landelijke handhavingsstrategie	pag. 31
Bijlage 7	Specifieke strategieën	pag. 42
Bijlage 8	Gedoogstrategie	pag. 56
Bijlage 9	Bereikbaarheid buiten kantooruren	pag. 62

Inleiding

Voor u ligt het geactualiseerde toezichts- en handhavingsbeleid van de gemeente Enschede.

Dit beleid beschrijft de wijze waarop de gemeente haar toezichts- en handhavingstaken op het gebied van de fysieke leefomgeving de komende jaren uit gaat voeren. We praten dan over de taken op het gebied van de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (Wabo) en van de openbare ruimte. Het plan is een actualisatie van het beleidsplan 'Helder handhaven', vastgesteld in december 2013.

Het handhavingsbeleid maakt duidelijk wat we met toezicht en handhaving proberen te bereiken, welke prioriteiten we stellen, wanneer en hoe wij zullen optreden en welke middelen wij daarvoor inzetten.

Aanleiding

Het geactualiseerde beleid borduurt voort op het vorige beleidsplan "Helder Handhaven" uit 2013. Daarin was veel aandacht voor de thema's veiligheid en leefbaarheid en dat blijft zo. Maar de wereld staat niet stil. Inmiddels hebben diverse landelijke en regionale ontwikkelingen plaatsgevonden sinds het vorige beleid is vastgesteld. Denk aan de invoering van de landelijke handhavingsstrategie de aanpassingen in de Drank- en horecawet, de ontwikkelingen bij de landelijke politie en de totstandkoming van de Regionale Uitvoeringsdiensten. Onder andere daarin ligt de aanleiding het handhavingsbeleid te actualiseren.

Maar niet minder belangrijk is het coalitieakkoord uit 2014. Duurzaamheid is daarin één van de speerpunten. Het wordt een steeds belangrijker thema in onze maatschappij en is dan ook een van de onderwerpen die medebepalend is voor de prioriteiten in handhaving.

Een ander belangrijk speerpunt gaat over samenwerking en communicatie met inwoners en bedrijven. Dit zal nog meer dan voorheen aandacht krijgen. Immers, de wereld om ons heen verandert in hoog tempo. Inwoners zijn steeds hoger opgeleid en door de jaren heen mondiger geworden. Ook veel bedrijven van nu en hun processen zijn niet meer dezelfde als die

van 20 jaar geleden. Daarnaast zorgen landelijke ontwikkelingen er op allerlei vlakken voor dat de overheid terugtreedt en inwoners en bedrijven in toenemende mate aanspoort verantwoordelijkheid voor hun eigen handelen te nemen.

Samen met inwoners en bedrijven willen we er dan ook naar toe werken dat we over en weer van elkaar weten waar verantwoordelijkheden beginnen en waar zij eindigen. Dit vergt van ons dat we een goede afweging maken over de wijze waarop we optreden tegen (mogelijke) overtredingen. Dat vraagt naast inhoudelijke deskundigheid ook om de nodige flexibiliteit in het gedrag van medewerkers. Zij zullen zich meer en meer een andere manier van omgaan met toezicht en handhaving eigen moeten gaan maken. Deze werkwijze past binnen de grondgedachte van de nieuwe Omgevingswet, die binnen enkele jaren in werking zal treden.

Bestuurlijke bevoegdheden

De bestuurlijke bevoegdheden rondom handhaving liggen voor een groot deel bij het college van burgemeester en wethouders. Het gaat dan met name om de Wabo-taken, maar ook om onderwerpen als bijvoorbeeld afval en permanente bewoning van recreatiewoningen. Gaat het echter over handhaving in het kader van evenementen of de Drank-en horecawet, dan is de burgemeester als zelfstandig bestuursorgaan bevoegd.

Werkwijze

We hebben ervoor gekozen een meerjarig beleidskader op te stellen, waarin we aangeven wat de uitgangspunten en methodieken zijn bij het handhaven van overtredingen. We geven aan welke onderwerpen we de komende jaren zullen oppakken en hoe we prioriteiten gaan stellen. Dit maakt zowel voor onszelf maar ook voor de samenleving helder hoe we tot keuzes komen.

Een nadere uitwerking en de keuze welke activiteiten worden uitgevoerd krijgen gestalte in het (wettelijke verplichte) jaarlijkse uitvoeringsprogramma.

H1 Visie op handhaving

Taken

Als gemeente hebben we de taak om naleving van landelijke regelgeving te bevorderen. Het gaat hier bijvoorbeeld om taken vanuit de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de Drank-en horecawet. Ook handhaven we regels die we als gemeente zelf hebben vastgesteld met betrekking tot de leefbaarheid in de openbare ruimte. Denk daarbij aan de Algemene plaatselijke verordening.

De Raad van State omschrijft handhaven als: 'het zorgdragen voor de naleving van rechtsregels voor zover die zorg bestaat uit het uitoefenen van toezicht en/of het toepassen van een sanctie'. Dit is een formele omschrijving van onze kerntaak. Wat ons betreft zijn we er daar niet mee. Wij vinden namelijk dat ook preventie tot onze taken behoort.

Visie

Toezicht en handhaving is geen doel op zich. Het draagt eraan bij dat Enschede een

prettig leefbare stad is en blijft. Daar zijn onze inspanningen op gericht. Dat doen we samen met inwoners en bedrijven, waarbij elke partij zijn eigen verantwoordelijkheid moet nemen. Waar mogelijk geven we ruimte, waar nodig treden we op.

Doelen

Handhaven van regels doen we om bij te dragen aan een "hogere doel": een leefbare, veilige en duurzame stad. Hieronder zijn deze drie hoofddoelen op hoofdlijnen uitgewerkt. Daarnaast streven we als vierde doel naar een groter naleefgedrag, omdat dat essentieel is om de andere drie te bereiken. Een nadere uitwerking zal plaatsvinden in het uitvoeringsprogramma. Op deze manier ontstaat een helder verband tussen dit beleidskader en het uitvoeringsprogramma. Dit biedt ons goede mogelijkheden om de voortgang van onze doelen te monitoren.

Leefbaarheid

Leefbaarheid gaat over een prettige leefomgeving. Een leefomgeving waar inwoners en bedrijven de dingen kunnen doen die zij willen, zonder anderen daarbij te benadelen. Meer concreet betekent dit dat wij hinder, overlast, ergernissen, zoveel mogelijk proberen te voorkomen. Denk daarbij aan geluidsoverlast, parkeeroverlast, dumpen van afval, hondenuitwerping en bodemverontreinigingen.

Veiligheid

Bij veiligheid praten we over het borgen van de veiligheid in de brede zin van het woord. Bouwveiligheid, brandveiligheid, maar ook milieu gerelateerde veiligheid, zoals het zorgvuldig omgaan met gevaarlijke stoffen bij bedrijven. Waar mogelijk bieden we ruimte eigen verantwoordelijkheid te nemen. Doen zij dat niet, dan treden wij op. Op het gebied van veiligheid doen wij geen concessies!

Duurzaamheid

Duurzaamheid in ons vakgebied gaat over bevorderen van het gebruik van duurzame materialen in de bouw, het stimuleren van energiebesparende maatregelen bij bedrijven en innovatie. De komende jaren gaan we met name, overeenkomstig het SER Energieakkoord, tijdens milieucontroles meer en nadrukkelijker aandacht geven aan dit onderwerp.

Naleefgedrag

Naleefgedrag gaat over een toename in het nakomen van regels over leefbaarheid, veiligheid en duurzaamheid. Niet iedereen doet dat even zorgvuldig. Wij willen het naleefgedrag bevorderen door toezicht uit te voeren, maar ook in te zetten op voorlichting en het doel van regels uit te leggen. De meeste inwoners en bedrijven blijken dan bereid de voor hen geldende regels na te leven. Bij hen die dat niet doen treden wij consequent op.

H2 Onze werkwijze

Uitgangspunten/kernwaarden

In onze handelswijze sluiten we aan bij de uitgangspunten die het college van B&W voor ogen heeft: betrouwbaar, dienstbaar, transparant en herkenbaar. Dat past bij de veranderingen in de maatschappij. Met onze wettelijke taak als vertrekpunt, richten we ons op datgene waar behoefte aan is bij inwoners en bedrijven. We geven **vertrouwen** aan inwoners en bedrijven, maar verwachten ook vertrouwen terug. **Afspraken komen we na** en we **communiceren actief** over nieuwe ontwikkelingen (daar waar mogelijk door middel van sociale media). Hierdoor willen we een **betrouwbare partner** zijn, maar we verwachten ook dat inwoners en bedrijven dat zijn. Daar waar burgers en/of bedrijven hun **eigen verantwoordelijkheid** nemen om zich regelgeving eigen te maken en na te leven, zullen wij ons terugtrekken. Waar dit uitblijft en de grenzen van regelgeving worden overschreden, zullen wij nadrukkelijk optreden. Door **transparant en consequent** de afspraken uit het beleid te volgen is voor iedereen duidelijk waar de gemeente

Enschede voor staat en wat men van ons kan verwachten. Daarbij sluiten wij de ogen niet voor specifieke omstandigheden; waar maatwerk nodig is, leveren wij dat. Inwoners en bedrijven in Enschede mogen daarbij van ons verwachten dat wij hen in **gelijke gevallen ook gelijk behandelen**.

Hoe doen we dat?

Het bovenstaande betekent niet dat we inwoners en bedrijven kunnen beschermen tegen iedere vorm van overlast in hun omgeving. Naast de belangen van de inwoners spelen ook de belangen van overtreders en het algemeen maatschappelijk belang een rol. We wegen die belangen af en op grond daarvan maken we een keuze hoe we optreden. Hoe we concreet handen en voeten gaan geven aan de bovenstaande uitgangspunten, is hieronder weergegeven. Dit zijn werkwijzen waarvan een deel aan onze handhavingsdoelen te koppelen is. Andere werkwijzen hebben een algemener karakter.

Algemeen	Door consequent op te treden volgens de vooraf vastgestelde handhavingsstrategie bevorderen we de rechtsgelijkheid. In gelijke gevallen treden we op dezelfde manier op.
	We handhaven op basis van een inschatting van de risico's. Activiteiten die grote risico's met zich meebrengen krijgen meer aandacht dan activiteiten met een lager risico.
	We hebben onze processen zo ingericht en voeren onze werkzaamheden zodanig uit dat wij voldoen aan kwaliteitseisen op grond van wet- en regelgeving.
	Anonieme klachten waarin geen risico wordt gemeld voor de (volks)gezondheid en (fysieke) veiligheid worden niet in behandeling genomen.
	Als gemeente geven wij zelf het goede voorbeeld, overtredingen van onze eigen organisatie handhaven wij op dezelfde manier als overtredingen van inwoners of bedrijven.
	We voeren signaaltoezicht uit voor categorieën of activiteiten die niet in het uitvoeringsprogramma zitten én voor andere organisaties en bestuursorganen (oog- en oorfunctie).
	We doen ons werk vanuit samenhang en samenwerking. Dit betekent dat we deskundig, integraal en klantgericht werken, samen met ketenpartners.
Leefbaarheid	We dragen bij aan het verbeteren van de kwaliteit van de (leef)omgeving. Als regelgeving goed wordt nageleefd heeft dit positieve effecten op de kwaliteit van de leefomgeving.
	We voeren controles uit die betrekking hebben op milieutoezicht bij bedrijven, bouwveiligheid, bodem(sanering), brandveiligheid en overige overlast gevende situaties (voor zover het geen taken voor politie of andere bestuursorganen betreft).
Veiligheid	Bij onze inzet, houden we rekening met de grootste risico's. Hierbij staan de bescherming van de (volks)gezondheid, (fysieke) veiligheid en het milieu voorop. Waar de grootste risico's optreden wordt de meeste inzet gepleegd.
	Voor onze handhavingspartners (zoals de politie, arbeidsinspectie en de kansspelautoriteit) vervullen we een oog-en oorfunctie. Dit draagt bij aan het verbeteren van de veiligheid in de stad. Ook verbeteren we op deze manier de samenwerking met de handhavingspartners.
Duurzaamheid	We willen bij bedrijven een energiebesparing realiseren. Dit doen we door tijdens toezichtmomenten actief te adviseren over mogelijkheden om energie te besparen.
Naleefgedrag	Er wordt toezicht uitgeoefend op de naleving van regelgeving, waarvan het toezicht is opgedragen aan de gemeente;
	Activiteiten zonder of in afwijking van een (omgevings)vergunning of melding hebben prioriteit;
	We stimuleren de eigen verantwoordelijkheid en de betrokkenheid van inwoners en bedrijven. We informeren over regels, adviseren en waar nodig treden we op.
	Tijdens toezichtmomenten geven we uitleg over het "hoe en waarom" van regels.

Tabel 1: werkwijze gerelateerd aan handhavingsdoelen

Efficiënt en effectief toezicht

Ter voorkoming van onnodige lasten voor inwoners en bedrijven houden we “slim toezicht”. Ook de beperkte capaciteit van de handhavingsorganisatie maakt dit nodig. Daarom stemmen we regelmatig af met onze collega toezichthouders, waardoor we onnodige toezichtmomenten voorkomen. Over en weer hebben we een oog- en oorfunctie voor elkaar. Dat betekent dat we elkaar informeren als we overtredingen constateren die horen tot het takenpakket van de ander. Het toezicht wordt daarmee efficiënter. De controlefrequentie of het controlemoment wordt afgestemd op het mogelijke risico van de activiteit op de omgeving. Door aangekondigde en niet-aangekondigde controles, stimuleren we potentiële overtreders tot naleving van regels, zodat we een effectiever toezicht bereiken.

Toezicht houden vereist maatwerk. Dat kan bijvoorbeeld per thema, gebiedsgericht, naar aanleiding van klachten, enzovoort. In bijlage 5 beschrijven we de diverse vormen van toezicht.

Optreden, ja of nee?

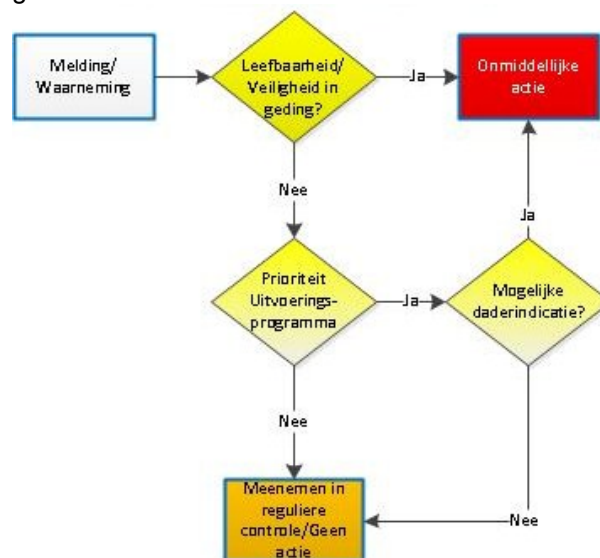
Niet in alle gevallen voeren we toezicht uit. Om te bepalen wanneer we daadwerkelijk toezicht houden en eventueel sancties opleggen, hebben we in het verleden een puntensysteem ontwikkeld voor de Wabotaken. De kern daarvan is dat aan een overtreding meer punten worden toegekend naarmate de invloed op de omgeving groter is. Overtredingen met een hoge score worden door ons eerder opgepakt. In bijlage 2 wordt dit puntensysteem nader toegelicht.

Voor handhaving in de openbare ruimte werken we niet op basis van een puntensysteem. Daar vindt handhaving nagenoeg uitsluitend plaats op basis van binnengekomen klachten en meldingen en aan de hand van eigen waarnemingen. Ook vanuit signaaltoezicht door collega-handhavers van andere organisaties worden zaken opgepakt. Hierbij geldt wel dat meldingen vanuit de binnenstad, meer prioriteit krijgen dan meldingen uit overige stadsdelen vanwege de hoge eisen die we stellen aan de kwaliteit van de openbare ruimte in dit stadsdeel.

We maken een onderscheid tussen situaties waarbij de leefbaarheid en/of veiligheid in het geding is en situaties

waarbij dat niet het geval is. Bij risicovolle situaties treden we altijd op!

Om prioriteiten in de binnengekomen meldingen aan te brengen kijken we naar de afspraken die we jaarlijks in het uitvoeringsprogramma maken. Figuur 1 geeft dit schematisch weer.



Figuur 1: afweging meldingen openbare ruimte

Geen hercontroles bij minimale risico's

In lijn met het coalitieakkoord geven wij vertrouwen aan ondernemers. Waar mogelijk geven we adviezen en denken we met hen mee. Wij vertrouwen erop dat zowel inwoners als ondernemers overtredingen, die minimale risico's¹ voor de leefomgeving of het milieu opleveren, zullen opheffen zonder dat inspecteurs hiervoor een hercontrole hoeven uit te voeren. Steekproefsgewijs of tijdens een vervolgccontrole zal blijken of die overtredingen daadwerkelijk zijn opgeheven en of het gegeven vertrouwen wordt waargemaakt. Zo niet, dan zullen wij strakker optreden.

Multidisciplinaire zaken (complexe zaken)

Er zijn zaken die gezien hun invloed op de samenleving een bredere aanpak vragen dan een “gemiddelde” zaak. Er zijn vaak (veel) verschillende handhavende partijen bij betrokken. Daarom is afstemming nodig om een goede belangenafweging te maken. Denk bijvoorbeeld aan controles op het gebied van gokpanden. Voor dergelijke zaken kennen we maandelijkse

¹ Het is onmogelijk om een limitatieve lijst te maken met minimale risico's. Het is de professionele inschatting van de inspecteur of in voorkomend geval sprake is van minimale risico's.

themagerichte “Multidisciplinaire Integrale Acties” (MIA). Daarbij worden bedrijven of panden op hetzelfde moment door verschillende instanties gecontroleerd. Deze controles vergen een grote inzet van de afdeling handhaving en kunnen daarom slechts beperkt worden ingezet. De controles worden alleen uitgevoerd als er (vermoedelijk) sprake is van overtredingen op meerdere onderwerpen. Maandelijks wordt in overleg met de betreffende samenwerkende organisaties bepaald op welke doelgroep of thema de MIA zich zal richten.

De MIA-werkwijze passen we ook toe bij zaken die meer onderzoek nodig hebben om ze doelgericht aan te kunnen pakken. Het Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC) Oost- Nederland doet vooronderzoek naar bepaalde branches en ontwikkelingen. Dit kan ertoe leiden dat we controles gaan uitvoeren. De samenstelling van de groep die gecontroleerd wordt verschilt per onderwerp. Een voorbeeld hiervan is de inzet op huisjesmelkers.

Wet Bibob

We schakelen het RIEC Oost- Nederland ook in voor onderzoek in het kader van de Wet Bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Bibob). Dit doen we als we het vermoeden hebben dat vergunningen worden misbruikt voor criminele handelingen. We hebben dan in bepaalde gevallen (bijvoorbeeld de Drank- en horecawet en de Wet milieubeheer) de mogelijkheid de betreffende vergunning in te trekken. Dit vormt dus naast de in hoofdstuk 3 beschreven sanctiestrategie een extra handhavinginstrument.

Bereikbaarheid organisatie buiten kantooruren

Landelijke regelgeving verplicht ons ertoe ook buiten kantooruren bereikbaar en beschikbaar te zijn voor het handhaven van Wabo-taken. Denk bijvoorbeeld aan ondernemers die onder de Wet milieubeheer vallen en de plicht hebben om bij een ongewoon voorval hiervan zo spoedig mogelijk melding te doen. Tegelijkertijd vraagt ook de maatschappij van ons dat wij voor klachten over evenementen of bij calamiteiten in de leefomgeving bereikbaar zijn. Voor de Wabo-taken hebben we een schema opgenomen dat inzicht geeft in de manier waarop we meldingen buiten kantooruren afhandelen (zie bijlage 9). Voor handhaving in de openbare ruimte hebben

we onze werktijden zodanig aangepast dat we ook buiten de reguliere kantooruren bereikbaar zijn. We hebben op basis van ervaring uit het verleden de keuze gemaakt dat we in ieder geval op momenten waarop zich naar verwachting veel overtredingen zullen voordoen bereikbaar zijn.

Meldingen bereiken ons rechtstreeks of via de centrale meldkamer van de hulpdiensten. Het blijkt dat vakinhoudelijke kennis én kennis van de lokale situatie van groot belang zijn om op goede wijze incidenten te kunnen afhandelen. Voor meldingen die via de meldkamer binnenkomen, hebben we daarom afspraken gemaakt over wat in ieder geval direct naar ons doorgezet moet worden.

Uitvoeringsprogramma

In dit beleidskader beschrijven we op hoofdlijnen hoe we handhavingsactiviteiten vormgeven, hoe we keuzes maken en prioriteiten stellen. In het “Uitvoeringsprogramma vergunningen, toezicht- en handhavingstaken” werken we dit verder uit.

We stellen het uitvoeringsprogramma jaarlijks op in samenwerking met de afdeling Vergunningen, de stadsdelen en partners in de stad. In dit programma geven we tevens aan hoe we de doelstellingen uit dit beleid hebben vertaald naar concrete handhavingsactiviteiten.

Belangrijke input voor het uitvoeringsprogramma halen we bovendien uit de probleemanalyses, die we voor de diverse onderwerpen opstellen. Hoewel de probleemanalyse alleen verplicht is voor Wabotaken, maken wij ook van dit instrument gebruik voor de openbare ruimte. Op deze manier geven wij een integraal beeld van de handhavingstaken die wij gaan uitvoeren.

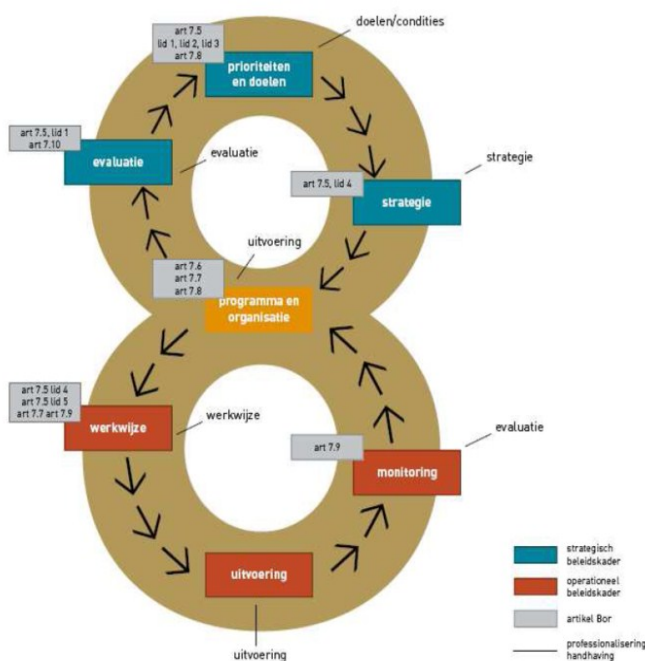
Monitoring, evaluatie en jaarverslag

Een goede evaluatie en verantwoording zijn noodzakelijk om de effectiviteit en efficiëntie van de handhavingstaken te beoordelen. Door goede monitoring en registratie van de resultaten wordt handhaving meetbaar. Natuurlijk zeggen deze getallen niet alles over het handhavingsproces. Wel maakt dit het handhavingsproces inzichtelijk(er) en kunnen we handhavingsperiodes met elkaar vergelijken.

We volgen daarbij de beleids- en handhavingscyclus: van “beleid, doelen en

strategie” naar “planning en uitvoering” naar “monitoring” en tenslotte naar bijstellen van het “beleid, doelen en strategie”. De handhavingscyclus is weer te geven als een “8” waarbij beleid en uitvoering twee afzonderlijke cirkels vormen. Figuur 2 geeft dit schematisch weer.

De beleidscyclus is meerjarig, de handhavingscyclus doorlopen we ieder jaar. Op basis van de evaluatie stellen wij een jaarverslag op waarin wij rapporteren aan de gemeenteraad over de resultaten van onze handhaving-activiteiten in het afgelopen jaar. In het jaarverslag geven we aan in hoeverre de handhavingssacties hebben bijgedragen een de doelstellingen van dit handhavingbeleid.



Figuur 2: beleids- en handhavingscyclus

Probleemanalyse

Voor de Wabo-taken en de taken die we in de openbare ruimte uitvoeren, stellen we een probleemanalyse op. De Wabo verplicht zelfs het opstellen hiervan. Deze probleemanalyses maken het ons mogelijk om sturing te geven aan de onze toezicht- en handhavingstaken.

De probleemanalyse beschrijft knelpunten of situaties die als risicovol worden aangemerkt en vormt daarmee de basis voor het stellen van prioriteiten en het formuleren van doelen.

Hieronder beschrijven we per thema op hoofdlijn hoe we tot probleemanalyses komen. De uitkomsten van de analyses gebruiken we voor het jaarlijks actualiseren van het uitvoeringsprogramma.

Milieucontroles

Voor bedrijven waarbij we milieucontroles uitvoeren heeft de RUD Twente samen met haar partners een probleemanalyse opgesteld. Hoe hoger het te verwachten risico van de bedrijfsactiviteiten op de omgeving, des te vaker er een controle plaatsvindt. De analyse is als bijlage 2 toegevoegd.

Bouwen

Voor bouwen is het met name in de realisatiefase van belang om op de juiste momenten de benodigde tijd te steken in de controle van diverse aspecten. Zo leggen we bijvoorbeeld meer nadruk op fasen die te maken hebben met bouwveiligheid. Te denken valt hier aan controle op het moment dat constructieve elementen in een object worden aangebracht. Ook aan duurzaamheid wordt nadrukkelijker aandacht besteed.

Brandveilig gebruik

De Brandweer Twente heeft voor het brandveilig gebruik van gebouwen een effectenanalyse gemaakt (toezichtprofiel brandveiligheid). Dit profiel richt zich op de gebouwen waar de grootste risico's voor de omgeving liggen en waar de grootste kans is dat overtredingen kunnen plaatsvinden. De hieruit volgende prioriteit van objecten is onderverdeeld in drie klassen: hoog, gemiddeld en laag. Meer over het toezichtprofiel is te lezen in bijlage 4.

Evenementen

Door de bank genomen geldt, dat hoe groter het evenement is, des te meer veiligheidsmaatregelen nodig zullen zijn. De Veiligheidsregio Twente heeft een risico-inventarisatiemodel ontwikkeld waarmee een risico-inschatting voor evenementen gemaakt kan worden. Dit model gebruiken wij ook om (op hoofdlijn) de benodigde veiligheidsmaatregelen te bepalen.

Al naar gelang de inschatting van het risico bepalen wij de inzet van onze handhavingcapaciteit. Hoe hoger het risico, des te meer handhavingcapaciteit we inzetten.

Ook de hulpdiensten kunnen aan de hand van dit model de benodigde inzet van hun kant bepalen.

Bij de vergunningverlening bepalen we aan de hand van dit model welke hulpdiensten betrokken moeten worden bij de advisering ten aanzien van het evenement. Het model onderscheidt evenementen naar hoogte van het risico voor de omgeving indien een incident of calamiteit optreedt. Hoe In tabel 2 is beknopt weergegeven welke partijen we betrekken bij de advisering ten aanzien van evenementen. Het risico-inventarisatiemodel staat in bijlage 7.

Risicoklasse	Omschrijving	Adviseur
Klasse A	Reguliere evenementen	Lokale adviseurs (brandweer en politie)
Klasse B	Evenementen met een verhoogd risico	Lokale brandweer en politie in een multidisciplinaire afstemming
Klasse C	Risico-evenementen	Veiligheidsregio Twente; multidisciplinaire werkgroep

Tabel 2: adviespartners bij evenementen

Openbare ruimte

Hoewel niet verplicht, stellen we ook voor onze taken op het gebied van handhaving in de openbare ruimte een probleemanalyse op.

Handhaven in de openbare ruimte heeft een integraal karakter. Dat betekent dat handhaving op de thema's afval, parkeertoezicht, verkeersoverlast, APV-feiten, Drank en horecawet, markten en havens en evenementen waar mogelijk tegelijkertijd plaatsvindt. Jaarlijks bepalen we de prioriteiten. Hierbij maken we gebruik van de methode "Informatiegericht

risicovoller een evenement wordt ingeschat, des te meer partijen bij een advies betrokken zijn en ook des te uitgebreider het advies van de hulpdiensten is. Dat toont ook het belang van een goede afstemming en coördinatie tussen de hulpdiensten onderling.

Handhaven". Dit betekent dat we informatie vanuit verschillende systemen (zoals meldingen van burgers en al beschikbare handhavingsgegevens) aan elkaar koppelen, waardoor we een goed beeld krijgen waar zich probleemsituaties voordoen. Op basis van deze gegevens en de risico-inschatting die we maken (zie ook onder "Optreden ja of nee?") bepalen we samen met onze (handhavings)partners en het bestuur waar we prioriteiten leggen. Die prioritering wordt jaarlijks in het uitvoeringsprogramma vastgelegd. Dit zorgt ervoor dat handhavers op het juiste moment op de juiste plek worden ingezet, hetgeen de handhaving efficiënter maakt. Voor de diverse thema's is in bijlage 7 een toelichting opgenomen ten aanzien van de probleemanalyse en de manier waarop we prioriteren.

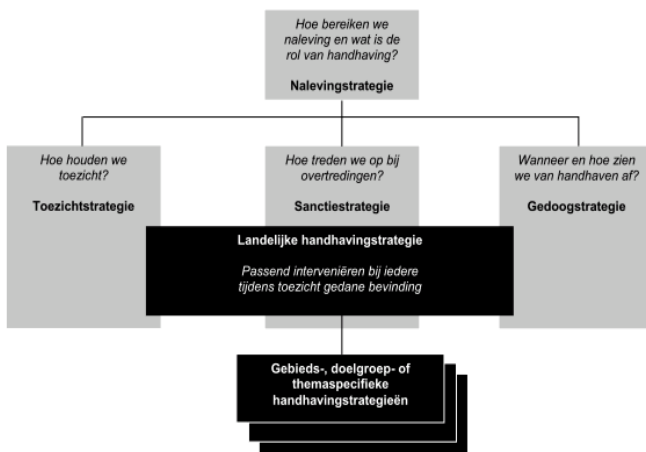
Crisissituaties

Bij een grootschalig incident of crisis is het van belang dat vanuit de dagelijkse werkzaamheden snel omgeschakeld kan worden naar een organisatie die het incident of de crisis en de gevolgen daarvan bestrijdt. Medewerkers van de afdeling handhaving kunnen, onder coördinatie vanuit de Veiligheidsregio, hiervoor ingezet worden.

H3 Nalevingsstrategie

Inleiding

Handhaving is meer dan het sanctioneren van overtredingen. Handhaving begint bij het voorkomen van overtredingen. Dat kan door toezicht en controles, maar ook door het geven van voorlichting. Pas als dat niet leidt tot het gewenste resultaat zullen we moeten optreden. Als bevoegd gezag hebben we immers een beginselplicht tot handhaven. Dat kan uiteindelijk leiden tot het opleggen van sancties. In de Landelijke Handhavingsstrategie zijn de stappen daarvoor beschreven. Maar er kunnen ook omstandigheden zijn die ertoe leiden dat we in specifieke gevallen afzien van handhaving. In dat geval gedogen we een overtreding. Tezamen vormen deze stappen onze nalevingsstrategie. De onderstaande figuur geeft dit weer. In onderstaande paragrafen lichten we deze schematische weergave nader toe.



Figuur 3: landelijke handhavingsstrategie

Landelijke handhavingsstrategie

Om handhavingsdoelen te kunnen realiseren, is het noodzakelijk afspraken te maken over de manier waarop we vorm geven aan handhaving. Dat doen we door een nalevingsstrategie op te stellen. Voor veel onderwerpen sluiten we aan op de zogenaamde landelijke handhavingsstrategie. Het doel van de landelijke handhavingsstrategie is uitvoering geven aan de beginselplicht tot handhaven, passend optreden bij overtredingen, in vergelijkbare situaties vergelijkbare keuzes maken en interventies kiezen en toepassen op vergelijkbare wijze.

Toezichtsstrategie

Door toezicht te houden controleren we of vergunningvoorschriften en regels worden nageleefd. Voor de medewerkers die de controle uitvoeren maakt de toezichtstrategie duidelijk hoe zij hun werk moeten doen (bijvoorbeeld in gelijke gevallen gelijk optreden).

Goed toezicht begint met een goede voorbereiding. Dat betekent dossieronderzoek, verzamelen van aanvullende relevante informatie en opstellen van een controle-checklist. Tijdens het daadwerkelijke toezicht controleren we of er sprake is van overtredingen en laten die waar nodig herstellen. Maar belangrijker nog, we proberen overtredingen te voorkomen, zodat we niet sanctionerend hoeven op te treden. Ofwel, hoe kan de toezichthouder ongewenst gedrag ombuigen naar gewenst gedrag? Voor zowel onze toezichthouders als bedrijven en inwoners heeft dat voordelen.

Geven van voorlichting is daarbij een essentiële stap. Dat zal niet altijd het gewenste effect hebben. In dat geval ontkomen we er niet aan de volgende stap in de nalevingsstrategie te zetten: sanctioneren.

Bij het uitvoeren van toezicht gelden de uitgangspunten die genoemd zijn in hoofdstuk 1.

Sanctiestrategie

We geven inwoners en bedrijven vertrouwen. We gaan er in principe vanuit dat regels worden nageleefd. We controleren dat en geven voorlichting om overtredingen te voorkomen. Toch leidt dat niet altijd tot het gewenste resultaat. In dat geval zullen we sanctionerend optreden. Dat is een belangrijk middel om het naleefgedrag te verbeteren.

Bij het opleggen van een sanctie zijn het (mogelijke) gevolg van de overtreding en het gedrag van de overtreder bepalend voor de wijze waarop gehandhaafd wordt. We volgen hierbij in principe de landelijke handhavingsstrategie. "In principe", omdat we voor een aantal onderwerpen een separate sanctiestrategie hebben opgesteld om maatwerk te kunnen bieden.

Het opleggen van sancties volgens de systematiek van de landelijke handhavingsstrategie is schematisch weergegeven in de zogenaamde interventiematrix. Zie daarvoor bijlage 6.

Handhaving.....landelijke strategie of maatwerk?

Bij het handhaven van Wabo-taken volgen we de landelijke handhavingsstrategie. Soms is voor specifieke thema's echter specifieke regelgeving van toepassing, zodat niet alle stappen van de landelijke handhavingsstrategie gevolgd kunnen worden. Dat kan landelijke regelgeving zijn, maar ook lokale. In dat geval is maatwerk nodig. In tabel 3 is weergegeven voor welke thema's we welke strategie hanteren.

Landelijke handhavingsstrategie	Maatwerkstrategie
Milieutoezicht op bedrijfsmatige activiteiten	Evenementen
Bouwen en slopen	Markten en Havens
Bodem	Illegale feesten
Ruimtelijke ordening	Afval
Brandveilig gebruik van bouwwerken	Parkeerovertreedingen
	Drank- en horecawet
	Permanente bewoning op campings

Tabel 3: strategie per thema

Vaste strategieën en methodieken zijn uitermate geschikt om op hoofdlijnen te beschrijven hoe we zullen optreden bij specifieke thema's. Toch is daarmee niet het hele verhaal verteld. In de dagelijkse praktijk blijkt dat aanpassing van standaard

werkwijzen aan onze lokale situatie soms nodig is om efficiënt en effectief toezicht te kunnen houden en om te handhaven waar dat nodig is. Voor onze "maatwerkthema's" uit tabel 3 geldt dat natuurlijk helemaal. Voor alle thema's zijn de uitgebreider beschreven handhavingsstrategieën die wij de komende jaren willen volgen opgenomen in bijlage 7.

Gedoogstrategie

Er zijn uitzonderlijke situaties denkbaar waarin het opleggen van sancties niet gewenst is. In dat geval kunnen we een overtreding gedogen. Onder gedogen wordt verstaan het expliciete besluit van een bestuursorgaan om tegen een bepaalde overtreding niet handhavend op te treden. Gedogen is echter wel aan voorwaarden gebonden.

We volgen de landelijke gedoogstrategie "Gedogen in Nederland". Op basis daarvan bepalen we in welke situaties we het opleggen van sancties tijdelijk achterwege laten.

Gedogen staat op gespannen voet met ons doel om het naleefgedrag te verbeteren en een betrouwbare organisatie te zijn. Met dat gegeven, beperken we gedogen tot zeer bijzondere situaties, waarbij er op korte termijn uitzicht bestaat op het opheffen van de overtreding of op het legaliseren van de situatie, bijvoorbeeld doordat een vergunning verleend kan worden. De gedoogstrategie staat als onderdeel van de landelijke handhavingsstrategie in bijlage 8.

H4 Communicatie

Algemeen

Handhaving en communicatie zijn niet los van elkaar te zien. Of het nu gaat om zichtbaarheid op straat, controlebezoeken of bestuursrechtelijke sancties. In alle stadia van het toezichts- en handhavingsproces speelt communicatie een rol. Het doel is mensen bewust te maken van nut en noodzaak van regels en de naleving daarvan te vergroten. Door de inzet van communicatiemiddelen (voorlichting) en ondersteunend optreden (vooroverleg en controlebezoeken) willen we het gedrag op een positieve manier beïnvloeden.

Preventie

Communicatie gaat voor een belangrijk deel over het voorkomen van overtredingen. Met communicatie bevorderen we de kennis over regels en veiligheid en het besef van het belang om regels na te leven. Het scheelt alle partijen veel tijd, energie en ergernis als we uit de sfeer van juridische trajecten kunnen blijven. Bij de meeste mensen werkt dat goed. Voor hen geldt dat het enkele feit dat zij bekend zijn met nut en noodzaak van een regel, betekent dat zij zich daaraan zullen conformeren.

Publiceren van handhavingsbeschikkingen

Soms lukt het niet om een overtreding te voorkomen of in een vroeg stadium op te lossen en moet een handhavingsbesluit worden genomen. In de regel maken we de zakelijke inhoud van zo'n besluit openbaar, bijvoorbeeld door publicatie in de Huis-aan-Huis.

Deze werkwijze kondigen we ook aan in onze brieven, zodat degene die betrokken is bij de overtreding daarmee bij zijn handelen rekening kan houden.

Maatwerk

Geen enkele handhavingssituatie is dezelfde; handhavingscommunicatie is dus maatwerk. Afhankelijk van aspecten als het gedrag van de overtreder, de aard van de overtreding, de gevolgen voor de

omgeving, enzovoort, passen we onze manier van communicatie aan.

We maken gebruik van diverse communicatiekanalen. In sommige gevallen kiezen we voor een persoonlijke benadering, zoals brieven, gesprekken ter plekke of telefonisch contact. Er kan ook branchegericht gecommuniceerd worden, via brancheorganisaties en vakbladen. Daarnaast maken we gebruik van de massamedia, zoals internet, radio, televisie en kranten. Tot slot bekijken we ook of sociale media in specifieke gevallen in te zetten zijn voor handhavingsdoeleinden.

Om handen en voeten te geven aan handhavingscommunicatie in de dagelijkse praktijk, gaan we een "communicatie-instructie" opstellen. We kijken hoe we communicatie kunnen inzetten, welke communicatiemedia mogelijk zijn, en van welk middel we het grootste effect verwachten. De keuze waar we ons uiteindelijk op richten, vloeit voort uit de probleemanalyses en vindt zijn weerslag in het uitvoeringsprogramma of het projectplan.

Algemene uitgangspunten

Welk communicatiemiddel we ook hanteren, altijd gelden een aantal algemene uitgangspunten:

1. Bestaande gemeentelijke richtlijnen voor communicatie worden gevolgd;
2. "Naming and shaming" wordt selectief ingezet. Hierbij worden overtredingen en de veroorzakers daarvan met naam en toenaam vermeld in de handhavingsbesluiten die we publiceren in de Huis aan huis. Dit kan de druk om regels na te leven verhogen en daarmee bijdragen aan een positief effect op het naleefgedrag;
3. Bij communicatie over resultaten en effecten van handhavingsacties wordt zo mogelijk ook achtergrondinformatie over regels en het belang van naleving daarvan gegeven;
4. De boodschap is vooral gericht op het bewerkstelligen van een positieve gedragsverandering bij de ontvanger.

H5 Personeel en middelen

In dit hoofdstuk wordt de inrichting van de organisatie beschreven. Deze hebben we zo ingericht dat we het vastgestelde handhavingsbeleid en opgestelde uitvoeringsprogramma goed kunnen uitvoeren. Jaarlijks wordt de benodigde handhavingscapaciteit geborgd in de begroting en het uitvoeringsprogramma.

Een 100% veilige en duurzame leefomgeving is een utopie. Dat betekent, zoals ook al in voorgaande hoofdstukken is beschreven, dat we keuzes moeten maken. We stellen prioriteiten op basis van onze doelen op het gebied van veiligheid, leefbaarheid, duurzaamheid en naleefgedrag. Jaarlijks zal in het uitvoeringsprogramma worden uitgewerkt waar we op inzetten om bij te dragen aan deze doelen in dit beleid en welke middelen en formatie hiervoor beschikbaar zijn.

Functiescheiding vergunningverlening / toezicht en handhaven

Medewerkers met toezichthoudende taken voeren geen adviserende en/of besluitvormende taken uit op het gebied van vergunningverlening. Er is dus sprake van een scheiding van taken op functieniveau om zo de objectiviteit in de handhaving te waarborgen.

Kwaliteit van handhavingscapaciteit

Niet alleen kwantitatief maar ook in kwalitatief opzicht willen we onze handhavingscapaciteit op peil houden. Om dit te borgen bieden we onze medewerkers voldoende mogelijkheden om de benodigde competenties, kennis en vaardigheden te verwerven en/of te onderhouden. Sommige daarvan zijn voor de uitvoering van onze taken zelfs voorgeschreven op basis van landelijke regelgeving. We maken hierover jaarlijks afspraken met onze medewerkers.

Roulatiesysteem

Sinds geruime tijd wordt binnen het vakgebied milieu een roulatiesysteem gehanteerd, om een te grote verbondenheid met bedrijven te voorkomen. Toezichthouders wisselen daarin periodiek tussen te bezoeken bedrijven. Voor bedrijven die elk jaar worden gecontroleerd geldt een roulatieperiode van

4 jaar. Voor bedrijven die eens in de twee jaar worden gecontroleerd geldt een roulatieperiode van 6 jaar. Bedrijven met een andere controlefrequentie kennen geen roulatieschema. Als daartoe aanleiding is kan in uitzonderlijke situaties de roulatieperiode anders worden ingericht. .

Toezicht en handhaving en digitale systemen

We willen effectief en efficiënt handhaven. Een hulpmiddel hierbij vormt een digitaal systeem waarin gegevens over vergunningen, toezicht en handhaving samenkomen. Dit systeem is vanaf 2011 in gebruik. Dit maakt het voor ons mogelijk bij overtredingen snel inzicht te krijgen in verleende vergunningen en eerdere handhavingsacties. Hierdoor kunnen we sneller een afweging maken hoe we in specifieke gevallen optreden. Toezichthouders die in de stad controles uitvoeren hebben met behulp van mobiele apparatuur toegang tot informatie en checklists die nodig zijn voor het goed uitvoeren van controles. Alle benodigde documenten en tekeningen zijn op deze manier direct bij de hand.

Knelpunten capaciteit

Met de bestaande capaciteit kunnen we de huidige handhavingstaken op een aanvaardbaar niveau uitvoeren. Een aantal ontwikkelingen leidt echter tot een grotere vraag naar handhavingscapaciteit. Denk hierbij aan de overheveling naar de gemeente van het handhaven van de Drank- en horecawet, de deregulering van gemeentelijke vergunningstelsels en de toenemende aandacht voor duurzaamheid. Nu de politie zich meer richt op haar kerntaken lijkt het vanzelfsprekend om meer gemeentelijke toezichthouders in de stad, als eerste aanspreekpunt en/of als oog- en oorfunctie in te zetten. De extra handhavingsvraag die hierdoor ontstaat kunnen we niet opvangen binnen de huidige capaciteit. Met meer inzet op preventie, niet behandelen van anonieme klachten en minder hercontroles bij lichte overtredingen spelen we beperkt ruimte vrij. Dit is echter onvoldoende om de nieuwe taken structureel op te kunnen vangen. In 2016 maken we daarom inzichtelijk waar exact knelpunten optreden en hoe we hier de komende jaren mee om denken te gaan.

BIJLAGEN

Bijlage 1	Prioriteitstellingen	pag. 17
Bijlage 2	Probleemanalyse RUD Twente	pag. 19
Bijlage 3	Integraal toezichtprotocol bouwen	pag. 22
Bijlage 4	Probleemanalyse brandveilig gebruik	pag. 23
Bijlage 5	Vormen en werkwijze van toezicht	pag. 26
Bijlage 6	Landelijke handhavingsstrategie	pag. 31
Bijlage 7	Specifieke strategieën	pag. 42
Bijlage 8	Gedoogstrategie	pag. 56
Bijlage 9	Bereikbaarheid buiten kantooruren	pag. 62

Bijlage 1: Prioriteitstellingen voor optreden

Klachten ruimtelijk bestuursrecht

Om een onderscheid te kunnen maken in de aanpak van overtredingen is een prioriteitsstelling gemaakt. Die is er op gericht onderscheid te maken naar situaties die meer of minder gevolgen voor de omgeving hebben. Hoe groter de risico's des te eerder treden we handhavend op. Eén van de aspecten die hierbij een rol speelt is het gebied waar de overtreding heeft plaatsgevonden. Het stadserf heeft bijvoorbeeld een hogere prioriteit dan woonwijken. Een ander aspect is dat wordt gekeken of er mogelijk verzwarende omstandigheden in het spel zijn (denk daarbij aan gevaar voor omwonenden). Hoe groter dit totale risico des te hoger de prioriteit van de betreffende zaak wordt en des te eerder we optreden. Uiteindelijk gaat het dus over het maken van keuzes. Keuzes die 'het wenselijke' in de aanpak van overtredingen in verband brengen met de beschikbare capaciteit. En dus: keuzes voor zaken die we wel aanpakken en zaken die we later of niet aanpakken

We stellen jaarlijks een actuele prioriteitstelling op. Deze nemen we op in het uitvoeringsprogramma. Dit biedt ons de mogelijkheid om in te spelen op de actualiteit en daarmee flexibel te zijn in de keuzes die we ten aanzien van handhaving voor een bepaald jaar maken. Hieronder is ter illustratie een dergelijke prioriteringslijst opgenomen zoals we deze in de afgelopen jaren hebben gebruikt.

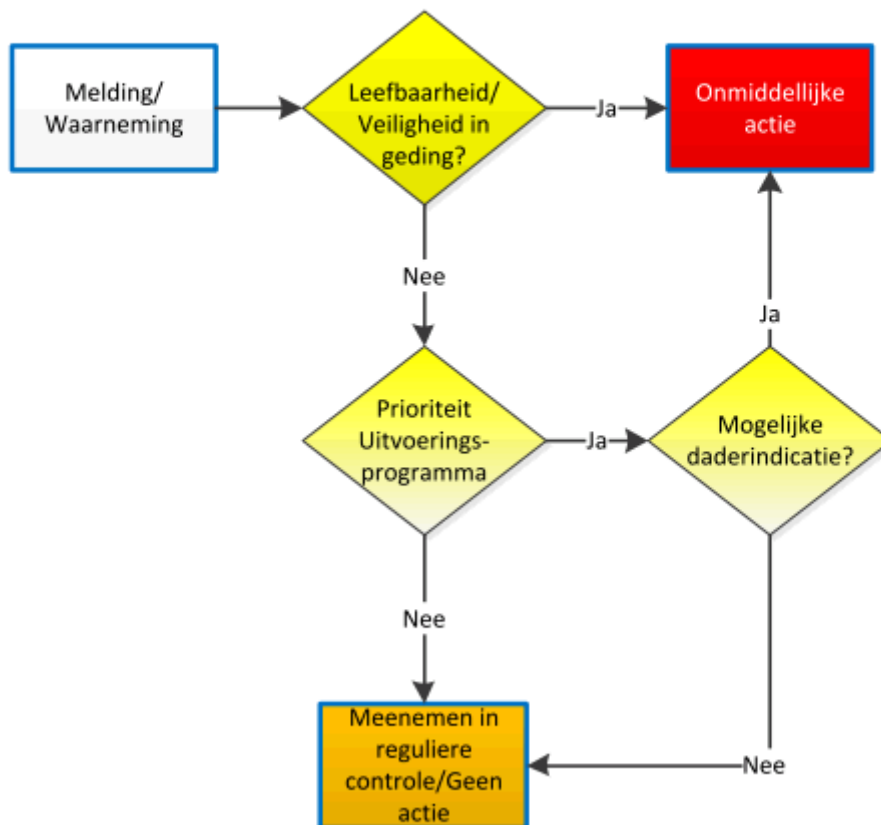
Nr.	Aard van de overtreding	Punten A
1	Strijdig gebruik bestemmingsplan	5
2	Bouwen zonder omgevingsvergunning	5
3	Bouwen in afwijking van omgevingsvergunning	4
4	Plaatsen bouwwerken geen gebouw zijnde zonder omgevingsvergunning	2
5	Interne verbouwing zonder / in afwijking van omgevingsvergunning	2
6	Aanbrengen wijziging aan of bij monument	2
7	Sloop met asbest zonder of in afwijking melding	3
8	Sloop zonder of in afwijking van melding	1
9	Strijd Bouwbesluit 2012	3
10	Gebruik zonder gebruiksvergunning/-melding	3
11	Overtreding Huisvestingsverordening	3
12	Aanleggen zonder omgevingsvergunning	2
13	Vellen houtopstand zonder omgevingsvergunning	2
14	Pand in strijd met welstandseisen gebracht (welstandsexces)	2
15	Reclame-objecten zonder vergunning	2
16	Reclame-objecten in strijd met verleende vergunning	1
Nr.	Gebiedsdeel	Punten B
1	Buitengebied	7
2	Stadserf of aandachtsgebied	7
3	Bebouwde kom	4
4	Gebiedsdeel onafhankelijk bij strijd Bouwbesluit 2012	4
5	Bedrijventerrein	2
Nr.	Factor	Punten C
1	Levensbedreigende situatie (brand- of instortingsgevaar)	7
2	Gevaar voor derden of gevaar gezondheid	5
3	Hinder/overlast	3
4	Verzoek om handhaving	2
5	Klacht/melding belanghebbende	2
6	Eigen waarneming	1
7	Anonieme klacht/klacht of melding geen belanghebbende	PM/0
8	Projectmatige aanpak	2
9	Prioriteit o.g.v. B&W-akkoord/bestuurlijke afspraken	2
10	Herhaalde overtreding/zelfde overtreder/na weigering toch uitvoeren	2
11	Monument	2
12	Samenloop overtreding met andere regelgeving/ander bevoegd gezag	2
13	Legalisatie niet mogelijk	1
14	Welstandsexces (ernstige strijd met eisen)	2
15	Welstandsadvies negatief	1

Totaal score $(A+B) \times (C_1+C_2+\dots+C_n)$

Werkwijze voor de openbare ruimte

Zoals uit het onderstaand schema blijkt, vindt handhaving nagenoeg uitsluitend plaats op basis van binnengekomen klachten/meldingen en eigen waarnemingen. Ook vanuit signaaltoezicht worden zaken opgepakt. Hierbij geldt wel dat meldingen vanuit de binnenstad meer prioriteit krijgen dan meldingen uit overige stadsdelen. De binnenstad heeft namelijk een specifiek karakter en kent hoge beeldkwaliteitsvereisten.

Werkwijze meldingen Handhaving Openbare Ruimte



Bijlage 2: Probleemanalyse RUD Twente

Samen met de partners in Twente heeft de Regionale Uitvoeringsdienst Twente een risicoanalyse opgesteld. Op basis van een inschatting van de gevolgen van de activiteiten heeft dit op brancheniveau geleid tot een controlefrequentie. In de basis houden we dit aan. Lokale omstandigheden kunnen maken dat er wordt afgeweken. Een voorbeeld hiervan zijn de verkooppunten van consumentenvuurwerk die elk jaar minimaal twee keer worden bezocht in plaats van de voorgestelde eens per 10 jaar (detailhandel milieurelevant). Jaarlijks in het uitvoeringsprogramma zal inzichtelijk worden gemaakt waar en waarom wij afwijken van de voorgestelde frequentie.

Code	Omschrijving	RUD frequentie
BEVI	BEVI bedrijven	1
BRZO	BRZO bedrijven	1
RIE	RIE bedrijven	1
WM055	Afvalverwerking (geen GPBV)	1
WM020	Vervaardiging van chemische producten (niet BRZO)	1
WM007	Vervaardiging van voedingsmiddelen en dranken (GPBV)	1
WM054	Afval recycling (geen GPBV)	1
WM009	Vervaardiging van textiel, kleding, bereiden en verven van bont (GPBV)	1
WM052	Afvalverbrander	1
WM021	Vervaardiging van producten van rubber en kunststof (GPBV)	1
WM019	Smeeroliën- en vettenfabrieken (geen GPVB)	1
WM024	IJzer- en staal-, non-ferro-metaalgieterijen/ -smelterijen	1
WM026	Bewerken van metalen (GPBV)	1
WM034	Bio-energie-installatie elektrisch vermogen < 50 MWe	1
WM022	Vervaardiging van producten van rubber en kunststof (geen GPBV)	1
WM033	Elektriciteitsproductiebedrijven (elektrisch vermogen < 50 MWe)	1
WM053	Afvalverwijdering (geen GPBV)	1
WM058	Afvalverwerkende sector overige (geen GPBV)	1
WM057	Autodemontage	1
WM023	Vervaardiging bewerken van glas, aardewerk, cement-, kalk-, gips-, beton-, asfaltproducten, isolatiematerialen, natuursteen, e.d. (geen GPBV)	1
WM031	Vervaardiging van overige transportmiddelen (scheepsbouw en -reparatie, wagonbouw e.d.)	1
WM002	Fokken en houden van dieren (GPBV)	3
WM008	Vervaardiging van voedingsmiddelen en dranken (geen GPBV)	3
WM050	Ziekenhuizen	3
WM017	Uitgeverijen, drukkerijen, grafische industrie e.d. (GPBV)	3
WM025	Overige vervaardiging van metalen (geen GPBV)	3
WM010	Vervaardiging van textiel, kleding, bereiden en verven van bont (geen GPBV)	3
WM043	Opslag en transport (milieurelevant, niet zijnde BEVI)	3
WM015	Vervaardiging van papier, karton en papier- en kartonwaren (GPBV)	3
WM047	Horeca, sport en recreatie + cultuur	3
WM027	Bewerken van metalen (p.o. > 2.000 m2)	3
WM032	Vervaardiging van meubels en overige goederen	3

WM006	Winning van zand, grind, klei, (diepe ontgravingen)	3
WM030	Vervaardiging van motorvoertuigen, aanhangwagens en opleggers	3
WM018	Uitgeverijen, drukkerijen, grafische industrie e.d. (geen GPBV)	3
WM056	Afvalinzameling (geen GPBV)	3
WM013	Houtindustrie en vervaardiging artikelen van hout, riet, kurk e.d.	3
WM001	Akkerbouw en fruitteelt (bedrijfsgebouwen) + tuinbouw	5
WM003	Fokken en houden van dieren (geen GPBV)	5
WM028	Bewerken van metalen (p.o. < 2.000 m ²)	5
WM039	Bouwbedrijven (incl. schilders, loodgieters, elektriciens) (werkplaats > 1.000m ²)	5
WM014	Houtverduurzamende-industrie	5
WM005	Visserij- en visteeltbedrijven	5
WM016	Vervaardiging van papier, karton en papier- en kartonwaren (geen GPBV)	5
WM029	Vervaardiging van kantoor-, elektr. machines en apparaten, computers, bruin en witgoed medische en optische instrumenten	5
WM041	Handel en reparatie en verhuur van motorvoertuigen (incl. landbouw mechanisatiebedrijven)	5
WM040	Bouwbedrijven (incl. schilders, loodgieters, elektriciens) (werkplaats < 1.000m ²)	5
WM045	Detailhandel milieurelevant	10
WM048	Woon- en verblijfsgebouwen (milieurelevant)	10
WM044	Opslag en transport (overige)	10
WM051	Crematoria	10
WM004	Bosbouw en dienstverlening t.b.v. landbouw	10
WM042	Benzineservicestations (zonder LPG)	10
WM036	Gasdistributiebedrijven (groot)	10
WM049	Woon- en verblijfsgebouwen (overige)	10
WM011	Vervaardiging van leer en lederwaren (GPBV)	10
WM035	Elektriciteitsdistributiebedrijven	10
WM046	Detailhandel overige	10
WM012	Vervaardiging van leer en lederwaren (geen GPBV)	10
WM037	Voorzieningen en installaties (klein)	10
WM038	Winning en distributie van water	10

Indeling bedrijvenbestand Enschede

Het bedrijvenbestand is ingedeeld in de klassen I tot en met III conform de richtlijn uit de Kwaliteitscriteria 2.1. en de afspraken binnen de RUD Twente. Bepalend hiervoor zijn de categorie-indeling en de daaruit volgende milieuzonering op basis van de VNG-publicatie bedrijven. Door de controlefrequentie te koppelen aan een klasse wordt meer recht gedaan aan de typen bedrijven die onder een WM-code vallen. Zo vallen bijvoorbeeld onder de WM-code 043 (opslag- en transportbedrijven milieurelevant) bedrijven uit de klassen I, II en III. Op grond van de probleemanalyse van de RUD is dan de controlefrequentie eens in de drie jaar. Zo worden bedrijven met een klein tot geen risico (klasse I) te vaak en bedrijven met een groter risico (klasse III) te weinig worden gecontroleerd. In de tabel hieronder staat de klasse-indeling met de te hanteren controlefrequentie.

Klasse	VNG publicatie Bedrijven en Milieuzonering	Activiteitenbesluit	Controlefrequentie
I	Cat. 1 en 2	Type A	Op klacht/melding
I	Cat. 1 en 2	Type B	1 x per 5 jaar
II Agrarisch	Cat. 3.1 t/m 4.1	Type B en C	1 x per 3 jaar
II Niet agrarisch	Cat. 3.1 t/m 4.1	Type B en C	1 x per 2 jaar
II of III	Cat. 3.1 t/m 6	Type B of C + BEVI*	1 x per jaar
III	Cat 4.2 t/m 6	Type C, incl. RIE**	1 x per jaar
Specifieke afwijkingen			
I	Cat 1. Verkooppunten consumenten vuurwerk	Type B	2 x per jaar
I	Cat. 2 Tankstations wegverkeer zonder LPG	Type B	1 x 2 jaar
I of II	Natte koeltorens	Type B en C	1 x 2 jaar

*Bedrijven waarop het Besluit externe veiligheid inrichtingen van toepassing is.

**Bedrijven waarop de Richtlijn industriële emissies van toepassing is, grote milieubelastende bedrijven.

Algemene afwijking

De probleemanalyse van de RUD Twente kent onder andere een controlefrequentie van eens in de 7 of 10 jaar. Omdat er naar onze mening dan te veel tijd tussen twee controlebezoeken ligt wijken wij hiervan af. Een milieu-inrichting binnen de gemeente Enschede wordt minimaal eens per 5 jaar voor een controle bezocht. Dit draagt ook bij aan een zo actueel mogelijk bedrijvenbestand.

Klasse I type A bedrijven hebben geen meldplicht, maar moeten zich wel aan regels houden. Vanwege het ontbreken van de meldplicht is er nooit een actueel overzicht van deze klasse. Daarom wordt alleen een controle gehouden als er een klacht wordt ontvangen.

Specifieke afwijkingen

Verkooppunten consumentenvuurwerk

Sinds de vuurwerkcramp in 2000 heerst er onder de inwoners van Enschede min of meer een blijvende maatschappelijke onrust rondom vuurwerk. In het externe veiligheidsbeleid is daarom bepaald dat in het handhavingsbeleid speciale aandacht moet zijn voor de bedrijven die consumentenvuurwerk verkopen. Met de afspraak over de controlefrequentie wordt hieraan voldaan. In plaats van eens per 5 jaar (1x10 jaar voorstel RUD Twente) worden verkooppunten van consumentenvuurwerk minimaal twee keer per jaar bezocht. Eenmaal ruim voorafgaand aan de verkoopdagen (nadruk op technische- en bouwkundige voorzieningen) en eenmaal tijdens de verkoopdagen (nadruk op gedragsvoorschriften).

Tankstations voor het wegverkeer

Bij tankstations voor het wegverkeer (zonder LPG, is een zwaarder regiem) worden verschillende brandstoffen in grote hoeveelheden ondergronds opgeslagen. Daarnaast zijn de veiligheidsvoorzieningen erg belangrijk vanwege de vele activiteiten. In plaats van de voorgestelde eens per 10 jaar, controleren wij deze tankstations eens per 2 jaar.

Natte koeltorens

Het is belangrijk dat wij een actuele registratie hebben van de natte koeltorens die aanwezig zijn binnen de gemeentegrens. Enerzijds vanuit een goede uitvoering van toezicht en handhaving, anderzijds betekenisvol bij een uitbraak van legionella. Bron- en contactopsporing is een verantwoordelijkheid van de gemeente. Jaarlijks worden gegevens over natte koeltorens uitgewisseld met de GGD.

Aantallen in uitvoeringsprogramma

Elk jaar wordt in het uitvoeringsprogramma aangegeven hoeveel bedrijven van welke klasse er dat jaar gecontroleerd moeten worden. Dat kan een periodieke controle zijn of een themagerichte controle.

Bijlage 4: Probleemanalyse brandveilig gebruik

Het toezicht op brandveiligheid kent feitelijk twee manieren van benaderen, te weten de effectbenadering en de kansbenadering.

Effectbenadering

Deze benadering is gebaseerd op vaste parameters (aantal aanwezigen, wel of niet zelfredzaam, slaapfuncties enz.). Hierbij gaat het om toezien op de naleving van wet- en regelgeving op de grootste potentiële effecten binnen Twente.

Kansbenadering

Deze benadering is gebaseerd op de bewustwording en om het (naleef)gedrag van de gebruikers te beïnvloeden om zo de kans op een incident (risico) te verkleinen. Hierbij speelt ook het team Brandveilig Leven van Brandweer Twente een belangrijk rol.

In samenspraak met het bevoegd gezag wordt naar maatregelen gekeken om het grootste risico te beperken. Met het vernieuwingstraject zal ook gekeken worden naar het toepassen van de kansbenadering om zodoende op basis van een risicobenadering (risico = kans x effect) te kunnen werken.

Doelstelling toezicht op de brandveiligheid

Vergunningverlening, toezicht en handhaving in de fysieke leefomgeving draaien om het beheersbaar maken van risico's. Een risico is de kans dat een bepaald ongewenste gebeurtenis optreedt en het effect die dat voor betrokkenen en de samenleving tot gevolg kan hebben. Hierbij gaat het niet alleen om veiligheidsrisico's voor mensen die wonen en leven in de fysieke leefomgeving, maar ook om risico's ten aanzien van gezondheid en leefbaarheid, risico's voor het milieu en imago'schade.

Brandweer Twente heeft haar visie inzake toezichttaken vastgesteld in een algemeen toezichtprofiel brandveiligheid (zie tabel op pagina 24). Dit toezichtprofiel volgt hoofdzakelijk de PREVAP 2009 gedachtegang. Het toezichtprofiel betreft een effectenanalyse (het aantal potentiële slachtoffers) gebaseerd op de onderstaande vaste variabelen:

- Het aantal aanwezigen;
- Aanwezigheid niet zelfredzame personen;
- Nachtverblijf;
- Bekendheid met het gebouw.

Het toezichtprofiel biedt per gemeente voldoende handvatten voor eventuele verdere beleidsmatige sturing dan wel integratie van de lokale belangen. Hierbij kan elke gemeente, in afstemming met Brandweer Twente als uitvoerende partij, gemotiveerd afwijken van dit vastgestelde algemene toezichtprofiel brandveiligheid op grond van ondergenoemde zaken:

- Het aantal te besteden uren per controle (bijvoorbeeld vanwege een inhaalslag);
- Het veranderen van de jaarlijkse frequentie van de controles (bijvoorbeeld vanwege hogere prioritering van bepaalde gebruiksfuncties);
- Toevoegen van maatwerk objecten (bijvoorbeeld vanwege lokaal-bestuurlijke overwegingen);
- Beschikbare capaciteit binnen de gemeente op het gebied van handhaving en juridische ondersteuning.

Het toezichtprofiel brandveiligheid richt zich primair op de objecten waar de grootste risico's liggen en waar de grootste kans is dat overtredingen plaatsvinden. De hieruit volgende prioriteit van objecten is, afhankelijk van de risico's en ongewenste effecten, in drie klassen onderverdeeld namelijk:

Prioriteit HOOG

In deze klasse vallen vooral objecten waar sprake is van niet en verminderd zelfredzame personen. Het gaat hierbij om ziekenhuizen, verpleeghuizen en woon-zorgcomplexen (voor zorg op afroep of 24-uurs zorg en begeleiding), maar ook dagverblijf voor kinderen jonger dan 12 jaar. De (publieke) gebruiksfuncties bestemd voor meer dan 500 personen en bijzondere bouwwerken (cellengebouw, vuurwerkopslag) vallen eveneens in deze klasse.

Prioriteit GEMIDDELD

In deze klasse zijn de minder risicovolle gebruiksfuncties te vinden. Hierbij kan gedacht worden aan de publieke gebruiksfuncties bestemd voor meer dan 250 personen (tot aan de grenswaarde van prioriteit HOOG), kleinere logiesfuncties en bouwwerken waar gelijkwaardige oplossingen zijn toegepast.

Prioriteit LAAG

Deze klasse betreft alleen de meldingsplichtige activiteiten (gebruiksfuncties met meer dan 50 personen) conform het Bouwbesluit 2012. Bij deze klasse is het risico op slachtoffers relatief laag.

Activiteiten	G/V	U	Fr	Pr
1- Woonfunctie kamerverhuur bestemd voor meer dan vier wooneenheden	GM	4	1	HOOG
2- Onderwijsfunctie voor leerlingen ouder dan 12 jaar, bestemd voor meer dan 500 personen	GM	6	½	
3- Kantoorfunctie bestemd voor meer dan 500 personen	GM	6	½	
4- Industriefunctie bestemd voor meer dan 500 personen	GM	6	½	
5- Bijeenkomstfunctie bestemd voor meer dan 500 personen	GM	6	1	
6- Sportfunctie bestemd voor meer dan 1000 personen	GM	6	½	
7- Winkelfunctie bestemd voor meer dan 1000 personen	GM	6	½	
8- Woongebouw/woningen: groepswoningen ihkv Zorg op afroep en/of 24 -uurs zorg	GM	6	1	
9- Woongebouw/woningen: geclusterd ihkv Zorg op afroep en/of 24 -uurs zorg	-	6	1	
10- Overige gebruiksfunctie ihkv vuurwerkopsla	-	4	1	
11- Cellengebouw	OVB	6	1	
12- Logiesfunctie bestemd voor meer dan 50 personen	OVB	6	1	
13- Gezondheidszorg met niet-zelfredzame en/of bedlegerige patiënten (ziekenhuis en verpleeghuis)	OVB	6	1	
14- Onderwijsfunctie bestemd voor meer dan 10 personen van 12 jaar of jonger (basisscholen, BSO)	OVB	4	1	
15- Bijeenkomstfunctie voor meer dan 10 personen voor lichamelijk en/of verstandelijk gehandicapten	OVB	4	1	
16- Bijeenkomstfunctie voor kinderopvang, kinderen van 4 of jonger of t.b.v. 24-uurs opvang	OVB	4	1	
17- Onderwijsfunctie voor leerlingen ouder dan 12 jaar, bestemd voor 250-500 personen of gelijkwaardigh.	GM	4	½	GEM
18- Kantoorfunctie bestemd voor 250-500 personen of een gelijkwaardigheid (13/29/30)	GM	4	½	
19- Industriefunctie bestemd voor 250-500 personen of een gelijkwaardigheid (14/29/30)	GM	4	½	
20- Bijeenkomstfunctie bestemd voor 250-500 personen of een gelijkwaardigheid (15/29/30)	GM	4	1	
21- Sportfunctie bestemd voor 250-1000 personen of een gelijkwaardigheid (16/29/30)	GM	4	½	
22- Winkelfunctie bestemd voor 500-1000 personen of een gelijkwaardigheid (17/29/30)	GM	4	½	
23- Logiesfunctie bestemd voor 10 tot 50 personen of een gelijkwaardigheid (18/29/30)	GM	4	½	
24- Gelijkwaardigheid ihkv hoofdstuk 6 en 7 van het Bouwbesluit 2012 (voorheen het gebruiksbesluit)	GM	6	¼	
25- Overige gebruiksfunctie ihkv een gelijkwaardigheid (parkeergebouwen) (29/30)	-	4	¼	
26- Woongebouw/woningen: groepswoningen ihkv zorg op afspraak (32)	-	4	½	
27- Kampeerterrein/jachthaven(APV-vergunning) (34)	APV	4	1	
28- Onderwijsfunctie voor leerlingen ouder dan 12 jaar, bestemd voor 50-250 personen (22)	GM	4	½	LAAG
29- Gezondheidszorgfunctie met zelfredzame gebruikers (gezondheidsdiensten) voor meer dan 50 personen	GM	3	¼	
30- Kantoorfunctie bestemd voor 50-250 personen (24)	GM	3	¼	
31- Industriefunctie bestemd voor 50-250 personen (25)	GM	3	¼	
32- Bijeenkomstfunctie bestemd voor 50-250 personen (26)	GM	3	½	
33- Sportfunctie bestemd voor 50-500 personen (27)	GM	3	¼	
34- Winkelfunctie bestemd voor 50-500 personen (28)	GM	3	¼	
35- Kantoorfunctie minder dan 50 personen (publieke functie) (38)	-	3	0.1	
36- Industriefunctie minder dan 50 personen (publieke functie) (38)	-	3	0.1	
37- Bijeenkomstfunctie minder dan 50 personen (publieke functie) (38)	-	3	0.1	
38- Sportfunctie minder dan 50 personen (publieke functie) (38)	-	3	0.1	
39- Winkelfunctie minder dan 50 personen (publieke functie) (38)	-	3	0.1	
40- Woongebouwen (lichte zorgindicatie of geen zorgbehoefte) (33)	-	3	¼	
41- Alle gebruiksfuncties tijdelijk bouwwerk meer dan 50 personen voor zelfredzame personen (37)	GM	3	¼	
42- Ad hoc (39)	-	-	-	-

Tabel 1: toezichtprofiel Brandveiligheid

Toelichting:

- Kolom uren: De uren zoals genoemd is een indicatie van de tijd die benodigd is om een controle voor te bereiden, uit te voeren en rapportage te verwerken. Hierbij is op basis van ervaringscijfers en beschikbare kengetallen korpsen en gemeente dit kengetal bepaalt. Gezien feit dat dit varieerde zal door middel van registratie en monitoring moeten blijken of dit reëel is.
- Kolom frequentie: De frequentie geeft aan hoe vaak een object gecontroleerd wordt. Hierbij is frequentie van 1: 1 x per jaar, frequentie van ½: 1 x per 2 jaar etc.
- GM: Gebruiksmelding, OVB: Omgevingsvergunning voor brandveilig gebruik, APV: Algemeen plaatselijke verordening.

Bijlage 5: Vormen en werkwijze van toezicht

We zetten onze toezichtcapaciteit zo efficiënt en effectief mogelijk in. Zo vindt er gepland toezicht plaats op basis van vooraf gemaakte keuzes (risicoanalyse). De planning wordt jaarlijks vastgelegd in een uitvoeringsprogramma. Niet alles is echter vooraf in te plannen. Ongewone voorvallen of klachten kunnen toezicht noodzakelijk maken. Dit niet geplande toezicht is over het algemeen niet goed voor te bereiden en doet een aanslag op de beschikbare middelen die voor het geplande toezicht waren voorzien. In het uitvoeringsprogramma worden, op basis van kentallen, uren gereserveerd voor niet gepland toezicht. We zetten verschillende vormen van toezicht in.

Vormen van toezicht

Wij onderscheiden de volgende vormen van toezicht.

1. Toezicht bij oplevering
2. Periodiek toezicht
3. Thematisch toezicht
4. Gebiedsgericht toezicht
5. Administratief toezicht
6. Toezicht n.a.v. klachten en ongewone voorvallen
7. Toezicht tijdens lopende handhavingprocedures

1. Toezicht bij oplevering

Deze vorm is gekoppeld aan het afgeven van een omgevingsvergunning of het accepteren van een melding voor nieuwe activiteiten of wijzigingen daarvan. Het gaat hier om een zogenaamde *oplevercontrole*, waarbij wordt nagegaan of aan de voorschriften en eisen wordt voldaan, zoals opgenomen in de vergunning en/of regelgeving. Omdat er sprake is van een nieuwe of andere situatie, is extra aandacht vereist voor de uitvoering of aanwezigheid van voorgeschreven voorzieningen en bekendheid met de vigerende regels. Deze oplevercontrole levert een goed beeld op hoe het gesteld is met de naleving van regelgeving en kan dan ook van invloed zijn op de frequentie waarin in de toekomst toezicht wordt uitgeoefend.

2. Periodiek toezicht

Reeds bestaande inrichtingen, objecten of installaties worden op basis van een risicoanalyse volgens een bepaalde frequentie bezocht. Belangrijk hierbij is het risico voor de brandveiligheid, constructieve veiligheid en omgevingsveiligheid. Een voorbeeld hiervan vormt de jaarlijkse controle bij de klasse III bedrijven.

3. Thematisch toezicht

Deze vorm van toezicht richt zich op een bepaald thema uit de regelgeving. Zo wordt in een korte tijd inzicht verkregen in het naleefgedrag voor dat thema. Aanleiding kan zijn het vermoeden dat op dit punt de regels niet in acht worden genomen. Vaak vallen dit soort controles binnen een project waarvoor een projectplan wordt geschreven. Een voorbeeld hiervan is de controle op het onderhoud van grote stookinstallaties in gebouwen in het kader van duurzaamheid.

4. Gebiedsgericht toezicht

In dit geval spreken we van toezicht in het vrije veld of op basis van bijvoorbeeld een beheerplan of het bedrijvenbestand. Deze vorm van toezicht is meer gericht op het preventief aanwezig zijn in een stadsdeel, op een industrieterrein of in het buitengebied. Het is belangrijk dat bij het toezicht rekening wordt gehouden met de kans dat niet naleving van de regels zich zal voordoen en activiteiten niet bij ons bekend zijn terwijl men dit wel had moeten melden (zicht krijgen op illegale activiteiten)

5. Administratief toezicht

Deze vorm wordt ook wel de controle 'van achter het bureau' genoemd. Een administratieve controle richt ziet op de juiste registratie van wettelijke verplichtingen. Dus bijvoorbeeld een controle of aan keurings- en certificeringsverplichtingen is voldaan. Indien daartoe aanleiding bestaat zal er een controle ter plaatse worden gehouden.

6. Toezicht n.a.v. klachten en ongewone voorvallen

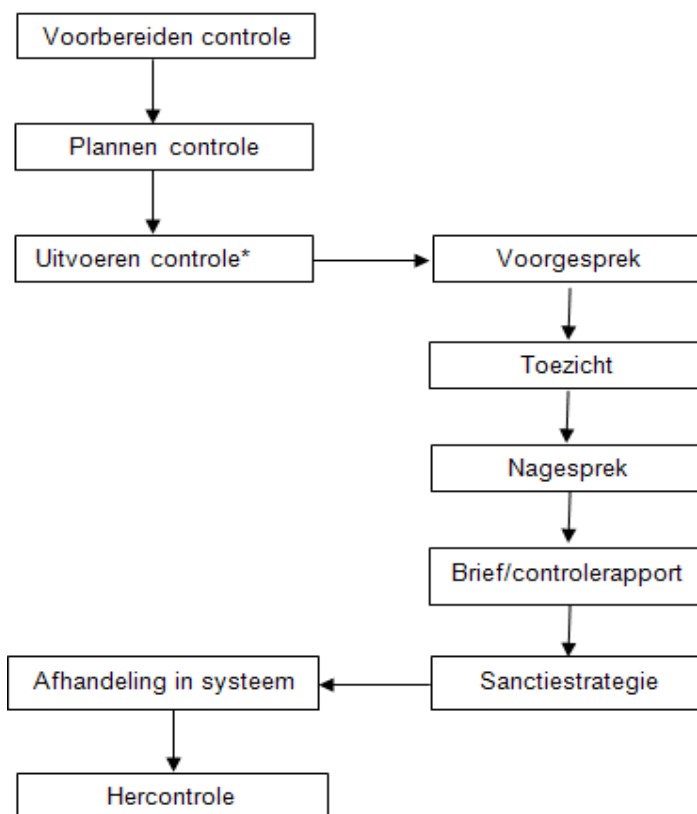
Reden voor deze controle is een binnengekomen klacht of melding van een calamiteit of mogelijk illegale situatie.

7. Toezicht tijdens lopende handhavingprocedures

Als uitvloeisel van de onder punt 1 tot en met 6 uitgevoerde toezichtsvormen kan zijn dat een handhavingprocedure wordt gestart om overtredingen op te heffen. Tijdens deze procedure is het nodig een vinger aan de pols te houden of de illegale situatie al dan niet is opgeheven en/of sancties nodig zijn. Het gaat hier dus om controles die worden gehouden na een vooraanschrijving, een opgelegde dwangsom- of bestuursdwangbeschikking of genomen beschikking tot gedogen of het intrekken van een vergunning. De controle richt zich alleen op de overtreding(en) waarop de brief of beschikking betrekking heeft. Van de controle wordt een verslag gemaakt dat moet voldoen aan de eisen die zijn vastgelegd in het protocol 'bestuurlijke controle'.

Werkwijze toezicht

Goed toezicht begint met een goede voorbereiding. Onderdeel daarvan is het dossieronderzoek, het verzamelen van andere relevante informatie en samenstellen van de checklist. Vervolgens wordt in overleg een controle gepland en uitgevoerd. Tijdens de controle is de communicatie van belang. Heeft de gecontroleerde kennis van de regels? Wil en kan hij daar aan voldoen? Zo niet, hoe realiseren we dan dat dit wel wordt bereikt? Maar ook moet de toezichthouder beoordelen wat de gevolgen van de overtreding zijn. Omdat een vervolg geen verrassing mag zijn, wordt in het nagesprek, op basis van de handhavingstrategie, uitleg gegeven over het vervolgtraject en de afhandeling van de controle. Tot slot vindt de administratieve afhandeling in het zaakstelsel plaats en wordt indien nodig een vervolgccontrole gepland. Dit vertaalt zich in een eenvoudig schema:



* Hier zit een belangrijk communicatiemoment: hoe kan de inspecteur ongewenst gedrag ombuigen naar gewenst gedrag.

Toezicht op bedrijfsmatige activiteiten

Binnen het werkveld milieu vindt het toezicht plaats op de bedrijfsmatige activiteiten. In hoofdzaak betreft dat het periodieke toezicht. Dat betekent dat bedrijven van tijd tot tijd een bezoek krijgen van een inspecteur om te kijken of men zich wel aan de regels houdt. Daarnaast wordt gereageerd op klachten/meldingen en worden er oplevercontroles gehouden na vergunningverlening of het accepteren van een milieumelding.

Binnen het milieutoezicht wordt er samengewerkt in de Regionale Uitvoeringsdienst Twente, dat bestaat uit alle Twentse gemeenten en de provincie Overijssel. Hier wordt het werk ingebracht. Het merendeel wordt terug ontvangen. Het kan dus zo maar zijn dat een inspecteur in dienst bij een partner hier een controle komt houden. Dit geldt in ieder geval voor de grote agrarische bedrijven (3). Anderzijds zijn onze inspecteurs ook beschikbaar voor controles binnen Twente. De RUD Twente coördineert deze werkzaamheden.

Toezicht op handelingen in/op de bodem

Het werkveld bodem voert het toezicht uit op het uitvoeren van bodemsaneringen en handelingen met grond, baggerspecie en bouwstoffen.

Wet bodembescherming (Wbb)

Voor het toezicht op de Wbb kunnen routinematige controlemethoden worden ingezet, maar gezien het projectmatige karakter van bodemsaneringen heeft het woord controlefrequentie een andere betekenis dan bij het toezicht op inrichtingen. Bodemsaneringen kennen vele eenmalige momenten, waarbij het niet de vraag is met welke frequentie gecontroleerd wordt, maar of die momenten wel of niet gecontroleerd worden.

Een van die eisen is het melden van de start van de sanering. Indien de sanering niet gemeld wordt en men start met de sanering dan is men dus in overtreding. Het toezicht houden op een sanering is dan niet mogelijk. De locatie zal in het zaakstelsel staan als een nog uit te voeren sanering. Als er dan een evaluatierapport wordt ingediend, is het alleen nog mogelijk om deze als waarheidsgetrouw te beschouwen en de inhoud hiervan te toetsen aan het saneringsplan en/of de beschikking.

Uit ervaring is vaak gebleken dat het niet melden van de start van een sanering vaak voorkomt. Het heeft economisch gezien geen voordeel om het melden aan het bevoegd gezag achterwege te laten. Het vervolg van het traject kan echter wel economisch voordeel opleveren, want door het niet melden is er geen toezicht op de uitvoering van de sanering. Dit geldt ook voor het niet melden van een nieuw geval van bodemverontreiniging.

In geval van een calamiteit wordt er pragmatisch gehandeld. Een dergelijke verontreiniging moet direct en volledig gesaneerd worden. Vaak wordt er volstaan met een plan van aanpak, de uitvoering en een evaluatierapport.

Uit bovenstaande blijkt dat het melden van een bodemsanering cruciaal is, daarom zijn er binnen de RUD Twente afspraken gemaakt met overige handhavingpartners om tijdens surveillance/uitvoering van de werkzaamheden alert te zijn op mogelijke saneringswerkzaamheden.

Samenvattend kennen wij bij het toezicht op bodemsaneringen de volgende rangschikking van prioriteit:

1. onbekende saneringen op historisch verdachte locaties;
2. calamiteiten;
3. saneringen zonder goedgekeurd plan of melding start werkzaamheden;
4. overige saneringen Wet bodembescherming;
5. onbekende saneringen op historisch onverdachte locaties.

Hieruit vloeien de volgende prioriteiten en doelstellingen voort:

- Altijd locatiebezoek binnen 24 uur bij melding van calamiteit of vermoeden van overtreding.
- Elke sanering tenminste één keer bezoeken.
- Bij overtreding kernvoorschriften Wbb direct handhavend optreden.

Besluit bodemkwaliteit (Bbk)

In Nederland wordt 'geschoven' met grond, baggerspecie en bouwstoffen. Grond wordt ontgraven, getransporteerd, opgeslagen, gereinigd, gestort of toegepast. Veel verschillende actoren spelen daarbij een rol. Het is dan ook niet onlogisch dat er bewust of onbewust nog wel eens iets mis gaat. Toezicht en handhaving zijn de kritische succesfactoren.

Om tot een uniforme handhaving van het Besluit bodemkwaliteit te komen wordt aansluiting gezocht bij de Handhaving Uitvoeringsmethode Besluit bodemkwaliteit (hierna: HUM Bbk). Het HUM Bbk is een leidraad en wordt gebruikt om tot de juiste conclusie te komen over een toepassing.

Een goed zicht en meer grip op de verschillende stromen en de totale keten is een voorwaarde voor de goede uitvoering van het Bbk. Daarin hebben wij een belangrijke verantwoordelijkheid. Binnen de RUD Twente wordt samengewerkt in het kennispunt Bodem.

Toezicht op bestaande bebouwing en nieuwbouw

De regels op het gebied van bouwen zijn sterk verschoven naar vergunningvrij bouwen. Dat betekent echter niet dat het bouwwerk niet aan regels hoeft te voldoen. Iemand die een vergunningvrij bouwwerk opricht, is er zelf verantwoordelijk voor dat het bouwwerk voldoet aan de eisen. Daarom blijft toezicht toch nodig. Omdat er gewerkt wordt met een beperkte capaciteit, moeten er keuzes worden gemaakt om het toezicht zo efficiënt, effectief en zorgvuldig mogelijk vorm te geven. Deze keuzes hangen samen met de vastgestelde doelen en prioriteiten.

Controles bestaande bouw

Gezien de beschikbare capaciteit wordt de bestaande gebouwen voorraad alleen gecontroleerd naar aanleiding van een klacht of een eigen waarneming. De aanpak wordt geprioriteerd via het prioriteringsbeleid en de sanctiestrategie.

Controles nieuw- en verbouw

In de bouwfase heeft het woord controlefrequentie, net als bij bodem, een andere betekenis dan bij het toezicht op inrichtingen. Een bouwactiviteit kent vele eenmalige momenten, waarbij het niet de vraag is met welke frequentie gecontroleerd wordt, maar of die momenten wel of niet gecontroleerd worden.

Hiervoor maken wij gebruik van het Integraal Toezichtprotocol (ITP). Elk toetsmoment heeft daarin een diepgang. De diepgang bepaalt de prioriteit. Toetsmomenten met een hoge prioriteit krijgen veel aandacht. Denk hierbij onder andere aan duurzaamheid en veiligheid.

Om flexibel te kunnen reageren op ontwikkelingen zal de toezichtmatrix jaarlijks worden vastgesteld in het uitvoeringsprogramma (zie ook bijlage 3).

Op verzoek van de bouwinspecteur zal een inspecteur van de Brandweer Twente optreden als adviseur tijdens de bouwfase.

Toezicht op asbestverwijdering en het slopen van bouwwerken

De pijlers van de toezichtstrategie bij asbestverwijdering en slopen zijn bescherming van de omgeving. Ligging en type bouwwerken bepalen in grote mate de toezichtstrategie.

Geschakelde gebouwen in binnenstedelijke gebieden, bijvoorbeeld in het centrum, vragen om een grotere veiligheidsbenadering dan vrijstaande bouwwerken in het landelijk gebied.

Op het moment van toezicht wordt de inzet bepaald en wordt maatwerk geleverd.

Slopen wordt onderscheiden in slopen van bouwwerken met en zonder asbest. De voorschriften voor het slopen hebben betrekking op het veilig slopen, het gescheiden slopen en afvoeren, de handhavingsketen met betrekking tot asbest, de kwaliteit van de bodem en de veiligheid van de omgeving. De onderdelen asbestverwijdering en slopen maken deel uit van het ketentoezicht in de regio. Voor dit onderdeel is er een kennispunt binnen de RUD Twente.

Omgevingsveiligheid bij bouwen en slopen

Bouw- en/of sloopwerkzaamheden kunnen overlast en gevaar voor de omgeving veroorzaken. Een aantal factoren, waaronder de grootte van het bouwwerk, de ligging ervan, de tijdsduur, de hoeveelheid bouwverkeer, geluidproductie en eventuele nachtelijke werkzaamheden, zijn hierin bepalend. Het spanningsveld tussen de noodzaak van (nieuw)bouwwerkzaamheden in de stad en de daarmee gepaard gaande overlast, is vaak groot.

Het Bouwbesluit bevat voorschriften ter voorkoming van hinder. Wij zien erop toe dat bouwers zich daaraan houden en tijdens werkzaamheden buiten de reguliere tijden voldoen aan de gestelde voorwaarden.

De praktijk leert dat omwonenden, ook al wordt aan het Bouwbesluit voldaan, vaak toch nog overlast ervaren. Door al in een vroeg stadium bij alle partijen aandacht voor dit onderwerp te vragen, willen wij overlast vooraf al zo veel mogelijk tegengaan.

Daarnaast reageren we snel op meldingen uit de omgeving. Prioriteit ligt in het stadsdeel centrum. In dit stadsdeel worden de bouwprojecten besproken in het zogenaamde BLVC overleg (Bereikbaarheid, Leefbaarheid, Veiligheid en Communicatie).

Toezicht op activiteiten bij monumenten

Enschede telt een groot aantal rijks- en gemeentelijke monumenten. Het beleid voor de gemeentelijke monumenten staat in de gemeentelijke Monumentennota. Een van de beleidskeuzes is het instellen loket Monumenten en erfgoed voor informatie, advies, vergunningverlening, toezicht en handhaving. De nadruk ligt op voorkantsturing, maatwerk, accountmanagement. Toezicht draagt bij aan het in stand houden en beschermen van de monumenten. De controle van een omgevingsvergunning voor monumenten is een specifieke vorm van toezicht en anders dan bij reguliere bouwwerken, maatwerk. Daar waar activiteiten ten aanzien van monumenten worden uitgevoerd vindt toezicht plaats.

Ruimtelijke Ordening

De bestemmingsplannen regelen de bestemming en het gebruik van gebieden en percelen. Daarnaast bevatten deze regels voor aanlegvergunningen voor o.a. het afgraven en egaliseren van de bodem, het aanbrengen van verhardingen. De pijlers van de toezichtstrategie bij bestemmingsplannen zijn bruikbaarheid en bescherming van kwetsbare objecten. Toezicht wordt uitgevoerd naar aanleiding van klachten, eigen waarnemingen en op projectbasis.

Toezicht op het brandveilig gebruik van bouwwerken

De pijlers van de toezichtstrategie bij het brandveilig gebruik van bouwwerken zijn brandveiligheid en gezondheid. Brandveiligheid is een specialistisch vakgebied. Onze taak tot het houden van toezicht hebben wij uitbesteed aan de Brandweer Twente, specialist op dit thema. De controles worden uitgevoerd op basis van de door hen geschreven Werkinstructie Toezicht, met uitzondering van de daarin vermelde handavingsstrategie. Onderdeel van deze werkinstructie is het toezichtprofiel brandveiligheid, een risicoanalyse waarin de objecten met een omgevingsvergunning brandveilig gebruik of een gebruiksmelding, zijn geprioriteerd. Prioritering vindt plaats op basis van de grootste risico's, zoals verminderd zelfredzaam, en daar waar de grootste kans is dat overtredingen plaatsvinden. De objecten zijn ingedeeld in de risicoklassen HOOG, MIDDEN en LAAG. In heel Twente worden de controles uitgevoerd op basis van de Werkinstructie Toezicht. Inspecteurs van de Brandweer Twente zijn door ons aangewezen als toezichthouder.

Bijlage 6: Landelijke handhavingsstrategie

Uit het oogpunt van rechtsgelijkheid en het creëren van een level playing field is de achterliggende jaren gewerkt aan de ontwikkeling van een landelijke handhavingsstrategie. Het doel van de landelijke handhavingsstrategie is uitvoering geven aan de beginselplicht tot handhaven, passend interveniëren bij iedere bevinding, in vergelijkbare situaties vergelijkbare keuzes maken en interventies op vergelijkbare wijze kiezen en toepassen, landelijk door het bestuurlijk bevoegd gezag / de Omgevingsdiensten, landelijke inspecties, politie en het Openbaar Ministerie.

Onderstaand de interventiematrix waarbij de (mogelijke) gevolgen van de overtreding en het gedrag van de overtreder bepalend zijn voor de reactie op een geconstateerde overtreding.

1. Toepassingsbereik

Voor de Wabo en de in artikel 5.1 van de Wabo opgenomen wetten is de landelijke handhavingsstrategie voor gebruik in het VTH stelsel opgeleverd. Het overnemen en invoeren van de landelijke handhavingsstrategie is onderdeel van de VTH kwaliteitscriteria voor Wabo bevoegde overheden. Dit waarborgt landelijke eenduidigheid in twee opzichten, te weten:

1. dat iedere bevinding een passende interventie krijgt; en
2. dat het proces om tot een passende interventie te komen overal hetzelfde verloopt.

Lokale/regionale bestuurlijke afwegingsruimte zit gezien het voorgaande in keuzes over toezichtprioriteiten en de manier van toezicht houden, maar niet in het toepassen van de landelijke handhavingsstrategie. De landelijke handhavingsstrategie is een landelijk geldend afwegingsinstrument dat iedereen volgt om van bevinding naar interventie te komen. Dit onderstreept dat de landelijke handhavingsstrategie vooral een instrument is voor uitvoerders.

2. Visie landelijke handhavingsstrategie

Als richtinggevende visie zijn de volgende vijf uitgangspunten van het nieuwe VTH-stelsel voor de Wabo voor de handhaving geoperationaliseerd.

2.1 Onafhankelijkheid – sterke, slagkrachtige en onafhankelijke handhavingsinstanties.

Handhavingsinstanties en hun medewerkers handelen consequent en vasthoudend op basis van de geldende wet- en regelgeving en de landelijke handhavingsstrategie. Het belang van sterke, slagkrachtige en onafhankelijke handhavingsinstanties is groot. Provincies en gemeenten dragen hier als bevoegd gezag voor de Wabo aan bij, door voor de aan hun Omgevingsdiensten opgedragen taken een duidelijk en ruim mandaat te verstrekken, op grond waarvan de directeur bevoegd is tot het toepassen van bestuursrechtelijke interventies, waaronder sancties.

2.2 Professionaliteit en vakmanschap – training, opleiding, kennis- en informatie-uitwisseling.

Handhavers wegen de ernst van de bevinding, het gedrag van de normadressaat en de feiten en omstandigheden van de situatie. Handhavers bepalen vervolgens welke interventie in het specifieke geval passend is. Dit vereist professionaliteit en vakmanschap. Handhavingsinstanties brengen en houden daarom de voor handhaven vereiste kennis en kunde op peil en ondersteunen binnen hun organisaties een cultuur waarin (elkaar aanspreken op) kennis en informatie uitwisselen, samenwerken en handhavers die zich blijven ontwikkelen vanzelfsprekend zijn.

Ook uitwisseling van kennis en leerervaringen tussen handhavingsinstanties is van groot belang. De landelijke handhavingsstrategie op papier is immers het begin, maar waar het vervolgens om gaat is dat alle instanties de papieren strategie op soortgelijke wijze blijven toepassen en daarover met elkaar in contact blijven en leerervaringen en beste praktijken uitwisselen. Anders zullen praktijken ongewild toch weer uit elkaar gaan lopen.

Landelijk overleg over de implementatie en uitvoering van de landelijke handhavingsstrategie gebeurt tijdens de implementatieperiode voor wat het omgevingsrecht betreft in het Implementatieberaad. Regionaal overleg ter zake vindt plaats in (de voorportalen van) het door de provincie geïnitieerde Bestuurlijk Handhavingsoverleg (BHO) van de bevoegde overheden en het Functioneel Parket van het OM.

2.3 Betrouwbaarheid – beginselplicht tot handhaven en verantwoording afleggen.

Handhavingsinstanties hebben een beginselplicht tot handhaven. Handhavend optreden is zowel eerlijk tegenover normadressaten uit het oogpunt van een gelijk speelveld, als tegenover de maatschappij die ervan uit mag gaan dat handhavers zodanig optreden dat haar rechtsgevoel wordt gerespecteerd en de leefomgeving veilig, schoon en gezond blijft.

In het VTH-stelsel is de primaire verantwoordingsrelatie die van het bevoegd gezag aan het eigen democratisch controlerend orgaan (bijvoorbeeld Gemeenteraad en Provinciale Staten in het geval van gemeenten respectievelijk provincies). De toepassing van de landelijke handhavingsstrategie is onderdeel van deze verantwoordingsrelatie.

2.4 Eenvoud – een passende interventie bij iedere bevinding en hoe daar toe te komen.

Met de landelijke handhavingsstrategie wordt ingezet op een passende interventie bij iedere bevinding. Handhavers hanteren de landelijke handhavingsstrategie bij iedere bevinding en maken daarbij gebruik van de in de strategie opgenomen instrumenten. Omwille van rechtsgelijkheid waarborgt dit passend interveniëren en eenduidig optreden, dat wil zeggen: het in vergelijkbare zaken maken van vergelijkbare keuzes en het op vergelijkbare wijze kiezen en toepassen van interventies, landsbreed.

Een passende interventie wil zeggen dat de interventie, gegeven de verzamelde feiten en de beoordeling van de aard en/of omstandigheden van de bevinding en de normadressaat, zo effectief en efficiënt mogelijk leidt tot spoedig herstel van de situatie voor de bevinding, naleving waarborgt, herhaling voorkomt en/of straft daar waar dit passend is of noodzakelijk om de normadressaat tot naleven te bewegen, dan wel de norm te bevestigen.

Dit betekent dat twee keuzen noodzakelijk zijn:

1. Hoe wordt er opgetreden: alleen bestuursrechtelijk, bestuurs- én strafrechtelijk, of alleen strafrechtelijk?
2. Welke interventie(s) wordt (worden) ingezet?

Ad. 1

Hoe wordt opgetreden is vastgelegd in hoofdstuk 3 van deze landelijke handhavingsstrategie. Bestuursrechtelijk optreden is vooral gericht op het herstellen van de situatie, dat wil zeggen op het in overeenstemming brengen met de wet- en regelgeving, opdat vastgesteld beleid wordt geëffectueerd. Strafrechtelijk optreden is vooral gericht op het straffen van de overtreder en het wegnemen van diens wederrechtelijk genoten (concurrentie)voordeel. Bestuurs- en strafrechtelijk optreden dienen daarnaast allebei tot ontmoediging, ofwel tot individuele en algemene preventie. Omdat deze aspecten vaak tegelijk aan de orde zijn, is een weloverwogen inzet van het bestuursrecht en/of het strafrecht conform de landelijke handhavingsstrategie noodzakelijk.

Ad. 2

De keuze van de in te zetten bestuursrechtelijke interventie(s) vindt plaats aan de hand van de in hoofdstuk 3 van de landelijke handhavingsstrategie opgenomen interventieladder en interventiematrix, waarbij het spoedig herstellen van de situatie voor de bevinding de eerste prioriteit is.

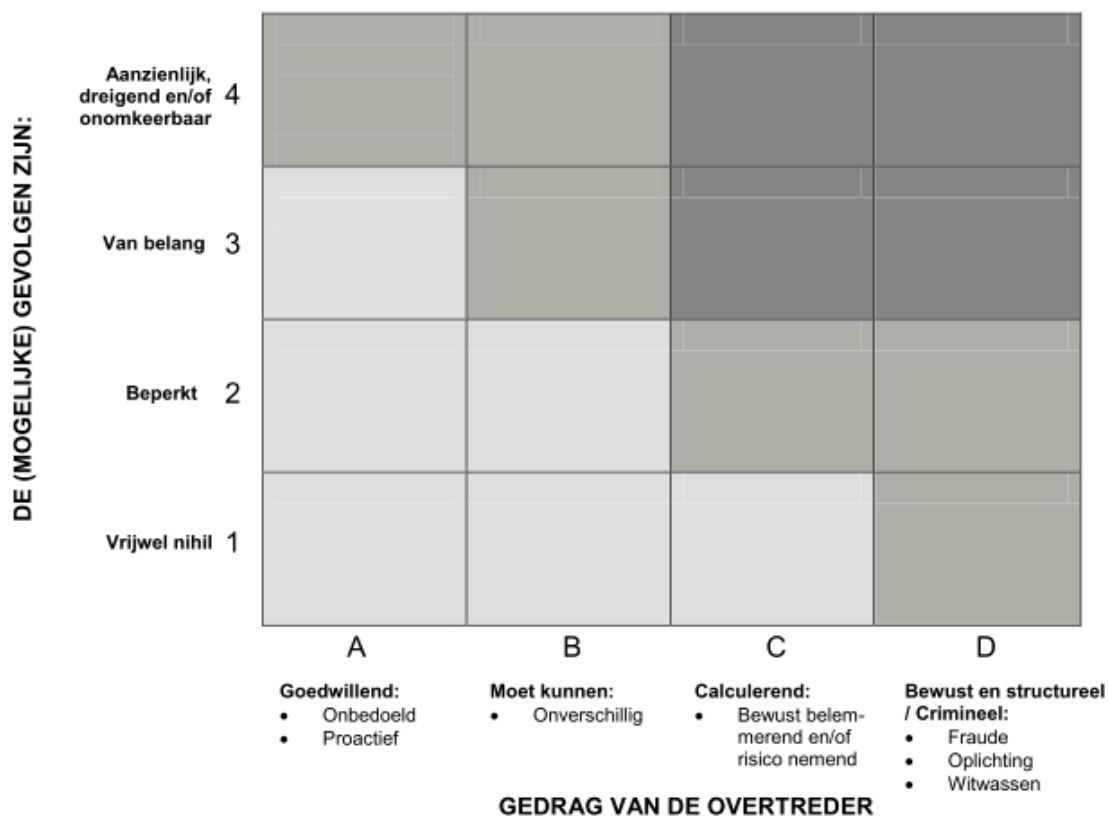
2.5 Gezamenlijkheid – overleg, afstemming en planmatig en informatiegestuurd gezamenlijk optreden.

Toezicht houden gebeurt op basis van door bevoegde overheden bestuurlijk vastgestelde handhavingsprogramma's, inclusief financiering en menskracht, die zijn afgestemd met alle bij het omgevingsrecht betrokken instanties. Afgestemde handhavingsprogramma's en de landelijke handhavingsstrategie borgen in combinatie dat de overheden planmatig gezamenlijk optreden, bij het toezicht en bij bevindingen die tijdens dat toezicht zijn gedaan. Informatie is voor goede risicoanalyses en daarop gebaseerde handhavingsprogramma's onontbeerlijk.

3. Realisatie landelijke handhavingsstrategie – stappenplan

Dit hoofdstuk geeft een stappenplan voor het toepassen van de in hoofdstuk 2 opgenomen visie. Startpunt van het stappenplan is een tijdens het toezicht gedane bevinding.

3.1 Stap 1 – Positionering bevinding in de interventiematrix



Legenda

	Lichte segmenten. Bestuursrechtelijk optreden is aangewezen.
	Middensegmenten. Bestuursrechtelijk, bestuursrechtelijk én strafrechtelijk of strafrechtelijk optreden is aangewezen. Strafrechtelijk optreden komt vooral in beeld, naarmate er (meer) verzwarende aspecten zijn (zoals 'verkregen financieel voordeel').
	Zware segmenten. Strafrechtelijk optreden is in elk geval aangewezen, terwijl in veel gevallen ook bestuursrechtelijk optreden is aangewezen.

Figuur 2: De interventiematrix

De handhaver bepaalt ten eerste in welk segment van de in figuur 2 opgenomen interventiematrix hij de bevinding positioneert door:

(1) het beoordelen van de gevolgen van de bevinding voor milieu, natuur, water, veiligheid, gezondheid en/of maatschappelijke relevantie en (2) het typeren van de normadressaat. Geldt enkel voor bevindingen die een overtreding zijn.

Ad. 1

De gevolgen van bevindingen beoordeelt de handhaver als:

1. vrijwel nihil; of
2. beperkt; of

3. van belang – er is sprake van aanmerkelijk risico dat de bevinding maatschappelijke onrust geeft en/of milieuschade, natuurschade, waterverontreiniging en/of doden, zieken of gewonden (mens, plant én dier) tot gevolg heeft; of
4. aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar – onder andere het geval als de overtreding maatschappelijke onrust en/of ernstige milieuschade, ernstige natuurschade, ernstige waterverontreiniging en/of doden, zieken of gewonden (mens, plant én dier) tot gevolg heeft.

Ad. 2

De handhaver typeert de normadressaat als:

- A. goedwillend, proactief en geneigd om de regels te volgen, de bevinding is het gevolg van onbedoeld handelen; of
- B. onverschillig/reactief, neemt het niet zo nauw met het algemeen belang, heeft een onverschillige houding, de bevinding en de gevolgen van zijn handelen laten hem koud; of
- C. is opportunistisch en calculerend, er is sprake van het bewust belemmeren van controlerenden, er is sprake van mogelijkheidsbewustzijn, maar de gevolgen van het handelen worden op de koop toe genomen, bewust risico nemend; of
- D. bewust en structureel de regels overtredend en/of crimineel of deel uitmakend van een criminele organisatie, houdt zich bezig met fraude, oplichting of witwassen.

Bij de typering van de normadressaat kijkt de handhaver dus verder dan de bevinding op zich en neemt hij diens gedrag en toezicht- en handhavinghistorie mee in beschouwing. Als de handhaver niet in staat is om de normadressaat te typeren, dan is typering B (onverschillig/reactief) het vertrekpunt.

De handhaver bepaalt tot slot of er sprake is van verzachtende of verzwarende argumenten. Bij verzachtende argumenten wordt de in de interventiematrix gepositioneerde bevinding één segment naar links en vervolgens één segment naar onder verplaatst. Bij verzwarende argumenten, waaronder recidive, is de verplaatsing één segment naar rechts en vervolgens één segment naar boven. Als er meer verzachtende of verzwarende argumenten zijn, levert dit toch maar één verplaatsing op.

Als legalisatie van de bevinding mogelijk is, is dat de aangewezen weg gelet op de hieruit voortvloeiende rechtszekerheid voor alle betrokkenen. Dit laat het toepassen van de landelijke handhavingsstrategie en de interventiematrix onverlet, omdat er maatregelen nodig kunnen zijn om de overtreding te beëindigen en de gevolgen te beperken of weg te nemen. Bij het toepassen van de interventiematrix is de mogelijkheid van legalisatie een verzachtende omstandigheid.

Er kunnen tot slot omstandigheden zijn om bij een bevinding van handhaven af te zien op basis van een vastgestelde gedoogstrategie. Onder gedogen wordt verstaan het expliciete besluit van een bestuursorgaan om tegen een bepaalde overtreding niet handhavend op te treden. De nota 'Gedogen in Nederland' bevat het landelijke kader voor gedogen: een gedoogsituatie is van tijdelijke aard doordat het handelen binnen afziebare tijd ophoudt dan wel doordat waarschijnlijk een vergunning zal worden verleend. Ingeval tot gedogen wordt besloten dient het landelijke kader voor gedogen onverkort te worden gevolgd. Gedogen laat eventuele strafvervolging door het OM overigens onverlet.

3.2 Stap 2 – Bepalen verzwarende aspecten

De handhaver bepaalt of er verzwarende aspecten zijn die moeten worden betrokken bij de afweging om het bestuurs- en/of strafrecht toe te passen. Hoe meer verzwarende aspecten, des te groter de reden om naast bestuursrechtelijk ook strafrechtelijk te handhaven. Vooral voor bevindingen die na stap 1 in de middensegmenten van de interventiematrix zijn gepositioneerd (A4, B3, B4, C2 en D2), kunnen de verzwarende aspecten reden zijn om naast bestuursrechtelijk ook strafrechtelijk op te treden. De volgende verzwarende aspecten worden afgewogen:

1. Verkregen financieel voordeel (winst of besparing). De normadressaat heeft door zijn handelen financieel voordeel behaald of financieel voordeel halen was het doel.

2. Status verdachte / voorbeeldfunctie. De normadressaat is: een regionaal of landelijk maatschappelijk aansprekende of bekende (rechts)persoon, een overheid, een toonaangevend brancheonderdeel, een certificerende instelling, een persoon die een openbaar ambt bekleedt, de eigen organisatie.
3. Financiële sanctie heeft vermoedelijk geen effect. Een bestuurlijke boete kan waarschijnlijk niet geïnd worden of is waarschijnlijk door de normadressaat als (bedrijfs)kosten ingecalculeerd.
4. Combinatie met andere relevante delicten. Andere handelingen zijn gepleegd ter verhulling van de feiten, zoals valsheid in geschrift, corruptie of witwassen.
5. Medewerking van deskundige derden. De normadressaat is bij zijn handelen ondersteund door deskundige derden, zoals vergunningverlenende of certificerende instellingen, keuringinstanties en brancheorganisaties. De handhaver moet onderbouwen op grond van welke aanwijzingen hij het vermoeden heeft dat de deskundige derde op de hoogte was en/of medewerking heeft verleend aan de geconstateerde bevinding(en).
6. Normbevestiging. Bij dit aspect geldt dat het doel van de handhaving ligt in het onder de aandacht brengen van het belang van een bepaalde norm bij de branche of bij het bredere publiek. Strafrechtelijke handhaving vindt mede plaats in het kader van normhandhaving of normbevestiging met het oog op grotere achterliggende te beschermen rechtsbelangen. Hierbij speelt de openbaarheid van het strafproces een grote rol. Als in het openbaar, door middel van een onderzoek ter terechtzitting of de publicatie van een persbericht bij een transactie of strafbeschikking, verantwoording wordt afgelegd van gepleegde strafbare feiten krijgt de normhandhaving of normbevestiging het juiste effect.
7. Waarheidsvinding. Soms kan strafrechtelijk optreden met toepassing van opsporingsbevoegdheden met het oog op de strafrechtelijke waarheidsvinding en afdoening aangewezen zijn. Bijvoorbeeld als een controle of inspectie aanwijzingen aan het licht brengt dat er meer aan de hand is, maar de bestuursrechtelijke instrumenten ontoereikend zijn om de waarheid aan het licht te brengen.

3.3 Stap 3 – Bepalen of overleg van het bestuur met politie en OM, dan wel van politie en OM met het bestuur, over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht geïndiceerd is

De handhaver bepaalt of overleg over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht geïndiceerd is op basis van de beoordeling van de bevinding met de interventiematrix (stap 1) en de afweging van verzwarende aspecten (stap 2). Dit overleg beoogt een weloverwogen inzet van het bestuursrecht, het bestuurs- én strafrecht of alleen het strafrecht. Dit overleg is derhalve tweerichtingsverkeer: bestuursrechtelijke handhavers zoeken indien noodzakelijk het overleg op met politie en OM en omgekeerd.

Overleg over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht is altijd noodzakelijk als de handhaver de bevinding na stap 1 heeft gepositioneerd in de middensegmenten (A4, B3, B4, C2, D2 en D1) of zware segmenten (C3, C4, D3 en D4) van de interventiematrix. Overleg kan ook zinvol zijn bij bevindingen die de handhaver weliswaar heeft gepositioneerd in de lichte segmenten van de interventiematrix (A1, A2, A3, B1, B2 en C1), maar waarbij er op grond van stap 2 sprake is van één of meer verzwarende aspecten.

In situaties waarin een handhavingsinstantie een BSBm oplegt is overleg met het OM niet geïndiceerd en is strafrechtelijk optreden door het OM niet aan de orde.

Als de handhaver concludeert dat overleg over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht geïndiceerd is, wordt gehandeld op basis van vooraf tussen bestuursrechtelijke handhavingsinstanties, politie en OM gemaakte algemene afspraken over hun samenspel. Alleen zo kan accuraat en effectief optreden in voorkomende gevallen worden gewaarborgd,

in het bijzonder als er sprake is van spoed en heterdaad. Situaties waarin de vooraf gemaakte algemene afspraken niet voorzien, zullen apart door handhavingsinstantie, politie en OM worden beoordeeld, in een regulier overleg of door middel van ad hoc overleg als snelheid vereist is. Uit het overleg volgt hoe de betreffende bevinding wordt opgepakt: alleen bestuursrechtelijk, bestuurs- én strafrechtelijk of alleen strafrechtelijk. Het laatste veelal startend met een opsporingsonderzoek onder leiding van de Officier van Justitie.

Tenslotte is, afgezien van de interventiematrix, aangifte bij het OM standaard als toezicht-houders de volgende ernstige bevindingen doen:

- Situaties waarin bewust het toezicht onmogelijk wordt gemaakt, zoals het weigeren van toegang, intimidatie, gewelds dreiging, fraude, vernietiging van bewijs en poging tot omkoping.
- Situaties waarin de toezichthouder constateert dat er opzettelijk mensen in gevaar worden gebracht, door onder andere: sabotage, vernieling of het bewust verstrekken van verkeerde informatie.

3.4 Stap 4 – Optreden met de interventiematrix

De landelijke handhavingsstrategie gaat uit van het in principe zo licht mogelijk starten met interveniëren gericht op herstel en het vervolgens snel inzetten van zwaardere interventies als naleving uitblijft. De handhaver gebruikt de interventiematrix van figuur 3 daarbij als volgt:

1. De handhaver kijkt naar de interventies in het segment van deze interventiematrix waarin hij de bevinding eerder met behulp van stap 1 (paragraaf 3.1) heeft gepositioneerd.
2. De handhaver kiest voor de minst zware (combinatie) van de in het betreffende segment opgenomen interventies, tenzij de handhaver motiveert dat een andere (combinatie van) interventie(s) in de betreffende situatie passender is.

De interventies in de (segmenten van de) matrix lopen van beneden naar boven op in zwaarte. In bijlage 2 staan alle interventies eveneens van licht naar zwaar toegelicht.

Waar in de matrix van figuur 3 'PV' staat betreft het de middelzware en zware segmenten die in stap 3 zijn afgestemd tussen handhavingsinstantie en OM. Als in overleg is besloten dat het OM niet optreedt, zijn er in deze situaties de in figuur 3 aangegeven op herstel en/of op bestraffing gerichte bestuursrechtelijke interventies om te overwegen, en ook de BSBm als strafrechtelijke interventie.

Aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar	4	Strafrecht BSBm / PV	Strafrecht BSBm / PV	Strafrecht BSBm / PV	Strafrecht PV
		Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete	Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaat of erkenning	Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaat of erkenning
		Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD	Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD
Van belang	3	Strafrecht BSBm / PV	Strafrecht BSBm / PV	Strafrecht BSBm / PV	Strafrecht PV
		Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete	Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaat of erkenning
		Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen	Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD
Bepikt	2		Strafrecht BSBm / PV	Strafrecht BSBm / PV	Strafrecht PV
				Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete
		Bestuursrecht herstellend Aanspreken / informeren	Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen	Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD
Vrijwel nihil	1			Strafrecht BSBm / PV	Strafrecht PV
				Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete
		Bestuursrecht herstellend Aanspreken / informeren	Bestuursrecht herstellend Aanspreken / informeren	Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek Waarschuwen	Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen
		A	B	C	D
		Goedwillend: • Onbedoeld • Proactief	Moet kunnen: • Onverschillig	Calculerend: • Bewust belemmerend en/of risico nemend	Bewust en structureel / Crimineel: • Fraude • Oplichting • Witwassen
GEDRAG VAN DE OVERTREDER					

De handhaver zet de betreffende (combinatie van) interventie(s) in totdat sprake is van naleving. Als naleving binnen de door de handhaver bepaalde termijn uitblijft, pakt de handhaver direct door, door middel van het inzetten van een zwaardere (combinatie van) interventie(s). In algemene zin geldt voor termijnen het volgende:

Gedragsvoorschriften dienen direct in acht genomen te worden. Hiervoor dient geen of hooguit een zeer korte termijn te worden gesteld om de overtreding te beëindigen en/of herhaling ervan te voorkomen.

In alle andere gevallen – waaronder ook plannen of voorzieningen waarvoor investeringen vereist zijn – geldt: hoe urgenter de situatie des te korter de termijn. Daarbij rekening houdend met de technische en organisatorische realiseerbaarheid in die termijn.

Het optreden in stap 4, zoals tot nu toe beschreven, heeft betrekking op gedane bevinding(en) die op grond van de interventiematrix worden aangepakt. Uiteraard kunnen

handhavingsinstanties aanvullend ook hun toezichtstrategie bij het betreffende bedrijf als zodanig aanpassen, in de zin van bijvoorbeeld het verhogen/verlagen van de toezichtfrequentie, het initiëren van de herijking van de vergunningensituatie, et cetera.

3.5 Stap 5 – Vastlegging

De doorlopen stappen en genomen beslissingen worden verifieerbaar en transparant vastgelegd volgens de binnen de handhavingsinstantie geldende administratieprocedures en -systemen, zodanig dat hieruit kan worden afgeleid dat is voldaan aan: het motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel, het verbod van willekeur en het verbod van misbruik van bevoegdheid.

Bijlage 1 bij landelijke handhavingsstrategie – Begrippen

Begrip	Toelichting
Beginselplicht tot handhaven	Uitgangspunt dat het bevoegd gezag verplicht is om op te treden bij een geconstateerde overtreding. De term 'beginselplicht' impliceert dat er omstandigheden kunnen zijn om van handhaven en/of het opleggen van een sanctie af te zien. Dit is in het recht geregeld via artikel 5:5 Awb (het bestuursorgaan legt geen bestuurlijke sanctie op voor zover voor de overtreding een rechtvaardigingsgrond bestond) en artikelen 39 en verder van het Wetboek van strafrecht (strafuitsluitingsgronden). Uit de rechtspraak volgt voorts dat overwogen kan worden van handhaven af te zien als er concreet zicht op legalisatie bestaat, of wanneer handhavend optreden zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen, dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.
Bestuurlijk handhavingoverleg	Een overleg onder coördinatie van de provincie waaraan de handhavingpartners deelnemen. Het BHO stelt uitgaande van de landelijke handhavingprioriteiten de regionale / lokale handhavingprioriteiten vast.
Bestuurlijk Omgevingsberaad	Centraal bestuurlijk overleg over het stelsel VTH o.l.v de Minister van IenM, gericht op afstemming van de verschillende taken en verantwoordelijkheden. Aan het Bestuurlijk omgevingsberaad doen in ieder geval mee: de ministers van I&M en V&J, drie vertegenwoordigers van de omgevingsdiensten, vertegenwoordigers van de bevoegde overheden en het OM.
Bestuurlijke boete	Een boete die door een daartoe bevoegde overheidsdienst zonder tussenkomst van het OM of een rechter kan worden opgelegd. Het CJIB verzorgt de inning en incasso van bestuurlijke boetes van diverse overheidsdiensten, waaronder de NVWA, de Inspectie SZW en de Inspectie Leefomgeving en Transport.
Bestuurlijke strafbeschikking milieu	Een strafrechtelijke boete die bij strafbeschikking wordt opgelegd ter afdoening van relatief eenvoudige overtredingen. De gevallen waarin dit instrument kan worden toegepast zijn opgenomen in het Feitenboekje Bestuurlijke strafbeschikking milieu- en keurfeiten.
Bevinding	Waarneming die ten aanzien van een bepaald onderwerp van onderzoek tijdens een inspectie wordt gedaan. Na beoordeling ervan kunnen bevindingen leiden tot de kwalificatie wel/geen overtreding.
Functioneel Parket	Specialistisch, landelijk opererend onderdeel van het OM, dat zich toelegt op de bestrijding van complexe fraude en milieucriminaliteit.
Fysieke leefomgeving	De fysieke leefomgeving omvat de inrichting van de woonwijk/gemeente inclusief de wegen, parken, industrieterreinen. De kwaliteit van de fysieke leefomgeving wordt deels bepaald door de milieukwaliteit.
Gedooagstrategie	Een bestuurlijk vastgesteld document, waarin is vastgelegd in welke situaties en onder welke condities inzet van sancties tegenover overtreders tijdelijk achterwege kan blijven.
Handhaving	Het door toezicht bewerkstelligen en zo nodig met toepassing van bestuursrechtelijke of strafrechtelijke middelen bereiken dat de regelgeving wordt nageleefd.
Handhavingprogramma	Op onderkende risico's en vastgestelde prioriteiten gericht handhaving-activiteitenprogramma, inclusief financiering en capaciteit.
Interventie	Actieve handeling om een geconstateerd probleem op te lossen.
Legalisatietoets	Toets om na te gaan of legalisatie van een overtreding mogelijk is.
Motiveringsbeginsel	In de Algemene wet bestuursrecht vastgelegd beginsel dat de overheid haar besluiten goed moet motiveren: de feiten moeten kloppen en de motivering moet logisch en begrijpelijk zijn.

Nalevingstrategie	Bestuurlijk vastgesteld document, waarin is vastgelegd met welke instrumenten naleving wordt gerealiseerd en welke rol handhaving daarbinnen speelt. Een nalevingstrategie bevat in ieder geval een toezichtstrategie, een sanctiestrategie en een gedoogstrategie.
Normadressaat	Natuurlijke of rechtspersoon voor wie een bepaalde norm of voorschrift geldt.
OM	Openbaar Ministerie.
Omgevingsdiensten	Diensten van provincies en gemeenten voor de uitvoering van de VTH-taken. De Omgevingsdiensten werden eerder ook wel aangeduid als Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's).
Rechtsgelijkheid	Rechtsbeginsel dat bepaalt dat gelijke gevallen gelijk dienen te worden behandeld en ongelijke verschillend naar de mate van het verschil.
Rechtvaardigingsgrond	Omstandigheid die de wederrechtelijkheid van een handeling bij nader inzien wegneemt. Mogelijke redenen om uiteindelijk geen sanctie op te leggen.
Sanctie	Straf of maatregel die wordt toegepast als rechtsregels worden overschreden.
Sanctiestrategie	Bestuurlijk vastgesteld document, waarin de basisaanpak voor het bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden bij overtredingen is vastgelegd. De sanctiestrategie omvat ten minste: <ul style="list-style-type: none"> a. een op elkaar afgestemd bestuursrechtelijk – strafrechtelijk optreden tegen overtreding van de gestelde milieunormen; b. een passende reactie op geconstateerde overtredingen; c. een stringenter reactie bij voortdurende van de overtreding; d. een regeling voor optreden tegen overtredingen door de eigen organisatie en andere overheden; e. transparantie over te stellen termijnen voor het opheffen van (standaard)overtredingen en over de zwaarte van sancties daarvoor.
Schulduitsluitingsgrond	Omstandigheid die de verwijtbaarheid van een handeling bij nader inzien wegneemt. Mogelijke redenen om uiteindelijk geen sanctie op te leggen.
Strafuitsluitingsgronden	Er zijn twee categorieën strafuitsluitingsgronden: rechtvaardigheidsgronden en schulduitsluitingsgronden. Zie aldaar.
Strategische milieukamer	Overleg tussen het Functioneel Parket van het OM, de inspecteurs-generaal van de ILT, NVWA en de Inspectie SZW, de Nationale Politie, een vertegenwoordiging van de Omgevingsdiensten en het bestuurlijk bevoegd gezag. De SMK stelt de landelijke prioriteiten vast voor de strafrechtelijke handhaving en de afstemming van de strafrechtelijke handhaving op de bestuurlijke handhaving.
Toezicht	Het controleren of en in hoeverre wettelijke bepalingen worden nageleefd.
Toezichtstrategie	Bestuurlijk vastgesteld document, waarin is vastgelegd welke vormen van toezicht worden onderscheiden en wat de basiswerkwijze daarbij is.
VTH kwaliteitscriteria	Kwaliteitscriteria die inzichtelijk maken welke kwaliteit burgers, bedrijven en instellingen, maar ook overheden onderling en opdrachtgevers mogen verwachten bij de uitvoering of de invulling van taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH taken).
Zorgvuldigheidsbeginsel	In de Algemene wet bestuursrecht vastgelegd rechtsbeginsel, dat de overheid een besluit zorgvuldig moet voorbereiden en nemen: correcte handeling van de burger, zorgvuldig onderzoek naar de feiten en belangen, procedure goed volgen en deugdelijke besluitvorming.

Bijlage 2 bij landelijke handavingsstrategie – Toelichting interventies van licht naar zwaar

Bestuursrecht herstellend

Aanspreken/informeren

Aanspreken/informeren is een informele interventie (geen wettelijke basis) naar aanleiding van een inspectie die ertoe moet leiden dat de normadressaat naleeft of in staat is na te leven. Aanspreken/informeren gebeurt mondeling, door het verstrekken van schriftelijke informatie of door verwijzing naar websites. Aanspreken/informeren is vooral aan de orde bij goedwillende normadressaten die onbedoeld niet naleven en die gemotiveerd zijn de niet naleving zo snel mogelijk zelf op te lossen.

Waarschuwen – brief met hersteltermijn

Waarschuwen betekent dat de normadressaat naar aanleiding van een inspectie een

waarschuwingbrief ontvangt. Daarin is opgenomen welke maatregelen of voorzieningen getroffen moeten worden om na te leven en binnen welke (redelijke) termijn. In de brief staat ook dat de handhavingsinstantie verdergaande bestuursrechtelijke interventies zal nemen (LOB, LOD), als blijkt dat de in de waarschuwingbrief opgenomen maatregelen of voorzieningen niet zijn getroffen na het verstrijken van de termijn.

Bestuurlijk gesprek

Een bestuurlijk gesprek met (de leiding van) de normadressaat in kwestie is een aanvullende escalerende interventie op waarschuwen.

Verscherpt toezicht

Verscherpt toezicht als interventie betreft het naar aanleiding van een inspectie meer of intensiever toezicht houden op de normadressaat. Een bestuurlijk gesprek zal hier vaak aan vooraf gaan. Verscherpt toezicht moet worden aangekondigd, alsook onder welke voorwaarden het verscherpt toezicht weer zal worden opgeheven.

Last onder dwangsom – LOD

Een last onder dwangsom is een op herstel gerichte interventie voor het ongedaan maken van overtredingen en/of het voorkomen van verdere/herhaalde overtreding. De normadressaat krijgt een verplichting (een last) opgelegd om binnen een gegeven termijn de overtreding te beëindigen door iets te doen of na te laten op straffe van het verbeuren van een dwangsom wanneer de last niet tijdig wordt uitgevoerd. De op te leggen dwangsom moet voldoende hoog zijn om de overtreding te beëindigen. Een last onder dwangsom kan alleen worden opgelegd als hiervoor een wettelijke bevoegdheid bestaat.

Het opleggen van een last onder dwangsom gebeurt volgens zorgvuldig te volgen stappen. In het algemeen worden de volgende stappen doorlopen:

1. Bestuurlijke waarschuwing, dat wil zeggen: het bekend maken van het voornemen om een last onder dwangsom op te leggen met een hersteltermijn plus de termijn om zienswijzen bekend te maken. > Indien niet tijdig hersteld:
2. Sanctiebeschikking, dat wil zeggen: het opleggen van een last onder dwangsom met een hersteltermijn. > Indien niet tijdig hersteld:
3. Verbeuren en innen dwangsom.

Last onder bestuursdwang – LOB

Een last onder bestuursdwang is een op herstel gerichte interventie voor het ongedaan maken van een overtreding waarbij de handhavingsinstantie, wanneer de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd, op kosten van de overtreder, een overtreding beëindigt door zelf daadwerkelijk in te (laten) grijpen. Een last onder bestuursdwang kan alleen worden toegepast als hiervoor een wettelijke bevoegdheid bestaat.

Voor de last onder bestuursdwang gelden dezelfde zorgvuldig te doorlopen stappen als voor de last onder dwangsom. Ook hier kan, bijvoorbeeld in spoedeisende situaties, van deze stappen worden afgeweken:

1. Bestuurlijke waarschuwing, dat wil zeggen: het bekend maken van het voornemen om een last onder bestuursdwang op te leggen met een hersteltermijn plus de termijn om zienswijzen bekend te maken. > Indien niet tijdig hersteld:
2. Sanctiebeschikking, dat wil zeggen: het opleggen van een last onder bestuursdwang met een hersteltermijn. > Indien niet tijdig hersteld:
3. Uitvoeren bestuursdwang.

In spoedeisende situaties en bij ernstige overtredingen is de last onder bestuursdwang de meest geschikte bestuursrechtelijke interventie. De handhavingsinstantie kan verzoeken om onmiddellijke beëindiging van de overtreding. Als blijkt dat de normadressaat niet bereid is aan dit verzoek te voldoen, kan de handhavingsinstantie zelf en in spoedeisende gevallen zonder voorafgaande last feitelijk optreden. Wel moet de handhavingsinstantie zo spoedig mogelijk nadien alsnog een formele sanctiebeschikking uitvaardigen.

Tijdelijk stilleggen

Tijdelijk stilleggen betekent dat activiteiten of voertuigen als gevolg van de overtreding tijdelijk worden stilgelegd, tot de overtreding is hersteld en van naleving sprake is. Er kan aanleiding zijn om bij tijdelijk stilleggen beleid en/of politiek te informeren. Tijdelijk stilleggen kan onder de LOB vallen.

Bestuursrecht bestraffend

Bestuurlijke boete

Een bestuurlijke boete is een bestuurlijke bestraffende sanctie die door een daartoe bevoegde overheidsdienst zonder tussenkomst van het OM of een rechter kan worden opgelegd. Het CJIB verzorgt de inning en incasso van bestuurlijke boetes van diverse overheidsdiensten, waaronder de NWWA, de Inspectie SZW en de Inspectie Leefomgeving en Transport. Een bestuurlijke boete houdt de onvoorwaardelijke verplichting in tot betaling van een geldsom en kan naast een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang worden opgelegd. Het opstellen van het boeterapport gebeurt door de toezichthouder/handhaver, maar de kennisgeving, beschikking en inning gebeuren door het boetebureau (o.a. CJIB). De maxima en bandbreedtes van boetebedragen zijn veelal vastgelegd in de wetgeving. Een belangrijk verschil met de BSBm is dat bezwaar en beroep bij het bestuursorgaan dienen te worden aangetekend, terwijl de normadressaat tegen de BSBm in verzet kan komen bij het OM.

Schorsen of intrekken vergunning, certificaat of erkenning

Als de normadressaat houder is van een begunstigend besluit (vergunning of ontheffing), dan kan het geheel of gedeeltelijk intrekken van dat besluit een passende interventie zijn. Deze interventie is met name passend als de normadressaat niet in actie komt naar aanleiding van eerdere correctieve interventies, zoals een last onder dwangsom. Het geheel of gedeeltelijk intrekken van een begunstigend besluit is een vergaande interventie die zorgvuldig moet worden voorbereid.

Exploitatieverbod, sluiting

Voor niet vergunningplichtige normadressaten bestaat de mogelijkheid op basis van de Fraudewet om het bedrijf te sluiten of de exploitatie ervan te verbieden. Ook dit zijn vergaande interventies die zorgvuldig moeten worden voorbereid en waarbij het informeren van beleid en politiek noodzakelijk is.

Strafrecht

Bestuurlijke strafbeschikking milieu – BSBm

De bestuurlijke strafbeschikking milieu is een op het strafrecht (artikel 257ba Wetboek van Strafvordering) gebaseerde interventie die daartoe bevoegde handhavingsinstanties zonder tussenkomst van het OM kunnen opleggen. Voor feiten uit het zogenoemde 'Feitenboekje Bestuurlijke Strafbeschikking Milieu- en Keurfeiten' wordt een combibon uitgeschreven (geldboete) die ter afdoening wordt gezonden aan het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). De BSBm kan los van (óf óf), parallel met (én én) of volgtijdelijk aan (eerst...dan...) op herstel gerichte interventies worden ingezet.

De BSBm is bedoeld voor relatief eenvoudige overtredingen, waarbij er over de schuldvraag geen twijfel bestaat. De 'Richtlijn bestuurlijke strafbeschikkingsbevoegdheid milieu- en keurfeiten' geeft in paragraaf 2.7 de beleidsvrijheid binnen gestelde grenzen aan en in paragraaf 2.8 de contra-indicaties voor het uitvaardigen van een BSBm. Als geen BSBm kan worden uitgevaardigd is in veel gevallen overleg met het OM noodzakelijk.

Proces-verbaal (PV)

BOA's die een strafbaar feit vermoeden of constateren, kunnen een PV opmaken. Dit optreden valt onder het strafrechtelijk optreden dat in deze landelijke handhavingsstrategie is geregeld. Een PV is de basis voor het verdere optreden van het OM dat kan leiden tot sancties als: een geldboete, een werkstraf, een gevangenisstraf, ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel, publicatie van het vonnis, stillegging van de onderneming en verbeurdverklaring.

Bijlage 7: Specifieke strategieën

Evenementen

Om evenementen goed en veilig te laten plaatsvinden en overlast te beperken, zijn zij gebonden aan voorschriften. Wanneer de organisator de voorschriften (of algemeen geldende regels) overtreedt, kan er handhavend worden opgetreden. Uit ervaringen is gebleken dat het wenselijk is om voor handhaving bij en rondom evenementen specifieke afspraken en aanvullend handhavingsbeleid te maken. Een verbijzondering van het reguliere handhavingsbeleid. In dit stuk worden deze afspraken en strategie vastgelegd. Ook staat beschreven wie welke rol heeft bij handhaving rondom evenementen.

Er zijn evenementen met een hoog en een laag risicoprofiel. Dit hangt onder meer af van de locatie van het evenement, de grootte, het aantal bezoekers, verwachte geluidsniveaus, de aanwezigheid van constructies en andere risicofactoren.

Niet bij elk evenement vindt toezicht plaats. Dat hangt af van de risico-inschatting. Voornamelijk bij grootschalige en/of risicovolle evenementen houden we toezicht. Bij dit toezicht spelen bijvoorbeeld de veiligheid van constructies, bepalingen uit de Drank- en Horecawet, brandveiligheid en bereikbaarheid voor de hulpdiensten, geluidsniveaus en uitstallingen een rol. Overtredingen met een hoog risicoprofiel hebben voorrang. Het gaat hier om overtredingen die een gevaar vormen voor de openbare orde en/of –veiligheid. Deze worden onmiddellijk opgepakt.

Over toezicht en handhaven van evenementen vindt structureel afstemming plaats met betrokken partijen zoals stadsdeelmanagement, Brandweer Twente, politie Oost Nederland en Enschede Promotie.

Portefeuilleverdeling

De portefeuilleverdeling met betrekking tot handhaving rondom evenementen leverde af en toe verwarring op. Verschillende casussen werden met de portefeuillehouder handhaving afgestemd en andere werden met de burgemeester afgestemd.

Vergunningverlening en handhaving rondom evenementen is een bevoegdheid van de burgemeester. Dat betekent dat besluiten primair aan hem moeten worden voorgelegd. Dit kan betrekking hebben op openbare orde maar ook op 'lichtere' overtredingen zoals bijvoorbeeld een geluidsoverschrijding. Indien de overtreding voortvloeit uit de evenementenvergunning dan is de burgemeester bevoegd om handhavend op te treden.

Portefeuillehouder handhaving dient altijd te worden geïnformeerd én kan ook worden betrokken bij besluitvorming. Uiteindelijke besluitvorming volgt echter via de bevoegdheid van de burgemeester.

Betrokken afdelingen / medewerkers

Bij toezicht en handhaving rondom evenementen zijn diverse afdelingen en medewerkers betrokken. Hieronder staat beschreven welke rolverdeling er is binnen WTP/ Handhaving en welke rollen andere afdelingen en medewerkers hebben.

1. Afdeling Handhaving Openbare Ruimte / Handhaving Objectgebonden

Evenementen spelen zich over het algemeen in de openbare ruimte af. In de integrale vergunning worden verschillende zaken geregeld. Denk aan het juiste gebruik van de openbare ruimte, de Drank- en horecawet, maar ook aspecten die betrekking hebben op bouwen (constructies) en milieu (geluid). Het toezicht en handhaving op deze verschillende aspecten ligt soms bij HOG en soms bij HOR. Dit levert verwarring op over de vraag welke afdeling primair verantwoordelijk is. Er is nu gekozen dat Handhaving Objectgebonden primair verantwoordelijk is voor handhaving bij evenementen.

Binnen afdeling Handhaving Openbare Ruimte zijn de volgende functies/personen aanspreekpunt bij handhaving rondom evenementen. Deze functies/ personen hebben de regie bij handhaving rondom evenementen:

- Regisseur uitvoering Veiligheid
De regisseur uitvoering Veiligheid heeft een rol bij grootschalige/risicovolle evenementen in Enschede waar verschillende risicofactoren aanwezig zijn. Bij deze evenementen is coördinatie nodig met politie, brandweer, GHOR etc. Bij deze evenementen vindt er vooraf een schouw plaats en achteraf een evaluatie. De regisseur uitvoering Veiligheid coördineert het geheel en is tevens gedurende het evenement aanwezig. Ook bestaat de mogelijkheid dat er verschillende toezichthouders gedurende het evenement aanwezig zijn.
- Juridisch adviseur Handhaving
Bij de evenementen waar er geen rol is voor de regisseur uitvoering Veiligheid ligt de coördinatie bij een juridisch adviseur. Deze maakt een beoordeling bij welke andere evenementen toezicht en handhaving noodzakelijk is. Dit toezicht heeft met name betrekking op het juiste gebruik van de openbare ruimte, constructies, brandveiligheid en geluid. De juridisch adviseur zorgt dat de juiste toezichthouders bij een controle worden betrokken. Daarnaast ligt de klachtenafhandeling bij hem. Klachten over evenementen worden goed geregistreerd en mede aan de hand van deze registratie vindt er (vervolg) toezicht plaats.

Bij handhaving rondom evenementen zijn verschillende gemeentelijke toezichthouders betrokken;

- Bouwinspecteurs (HOG). Controle op constructies, tenten, algemene brandveiligheidsaspecten etc.;
- Milieu-inspecteurs/ adviseur geluid (HOG, Vergunningen). Controle op geluidsvoorschriften;
- Inspecteurs Brandweer Twente (Brandweer Twente). Controle op brandveiligheidsaspecten;
- Integrale Handhavers Openbare Ruimte (HOR). Controle op juist gebruik van de openbare ruimte en op de Drank- en Horecawet;
- Medewerkers Politie. Handhaving van openbare orde aspecten.

2. Afdeling Vergunningen

Medewerkers van de afdeling Vergunningen zijn betrokken bij vergunningverlening van evenementen. Er vindt regelmatig (voor)overleg plaats waarin vergunningsvoorwaarden worden besproken en het verloop van evenementen wordt geëvalueerd. Met betrekking tot handhaving rondom evenementen hebben deze medewerkers dan ook een adviesrol.

3. Stadsdeelmanagement

Veel evenementen vinden plaats in de binnenstad. Stadsdeelmanagement wordt vaak als aanspreekpunt gebruikt door organisatoren van evenementen. Ook zijn er diverse overlegvormen die door stadsdeelmanagement worden georganiseerd waarbij evenementen worden geëvalueerd. Zowel bij vergunningverlening als bij handhaving heeft het stadsdeelmanagement een adviesrol.

4. Brandweer Twente

Adviseurs van de Brandweer Twente geven advies met betrekking tot brandveiligheidsvoorschriften die worden opgenomen in de vergunning. Toezichthouders van de Brandweer Twente controleren deze voorschriften. Met betrekking tot controles bij evenementen worden (indien noodzakelijk) ook inspecteurs van de Brandweer Twente betrokken. Zij hebben een belangrijke adviesrol bij het vaststellen van overtredingen.

5. Politie

De politie heeft primair een toezichthoudende rol ten aanzien van openbare orde en veiligheidsaspecten die zich voordoen tijdens evenementen. Bij de vergunningverlening worden adviseurs van de politie ook betrokken om hierover tot voorwaarden te komen. Bij de uitvoering van handhaving kan politie ook ondersteuning bieden aan onze toezichthouders bij het

uitvoeren van bijvoorbeeld bestuursdwang (opmaken proces verbaal etc.) of een strafrechtelijke aanpak.

6. Concernstaf

Afdeling Veiligheid (CS) heeft een belangrijke adviserende rol zowel bij vergunningverlening als bij handhaving als het gaat om grootschalige, risicovolle evenementen. Een voorbeeld is 'crowd control' waarbij de bezoekersaantallen en stromingen nauwkeurig worden gemonitord. Hier wordt de inzet van toezicht op afgestemd.

7. SO Cultuur

SO Cultuur gaat over het verlenen van subsidies voor het organiseren van evenementen. Hoewel dit in beginsel los staat van toezicht & handhaving kan er bij excessen ook worden besloten subsidie te beëindigen.

Handhavingstrategie

Bij evenementen zijn er twee categorieën overtredingen te onderscheiden:

1. Overtredingen die onmiddellijk moeten worden opgepakt omdat er sprake is van gevaar/veiligheidsovertredingen/openbare orde problemen.
2. Overige overtredingen.

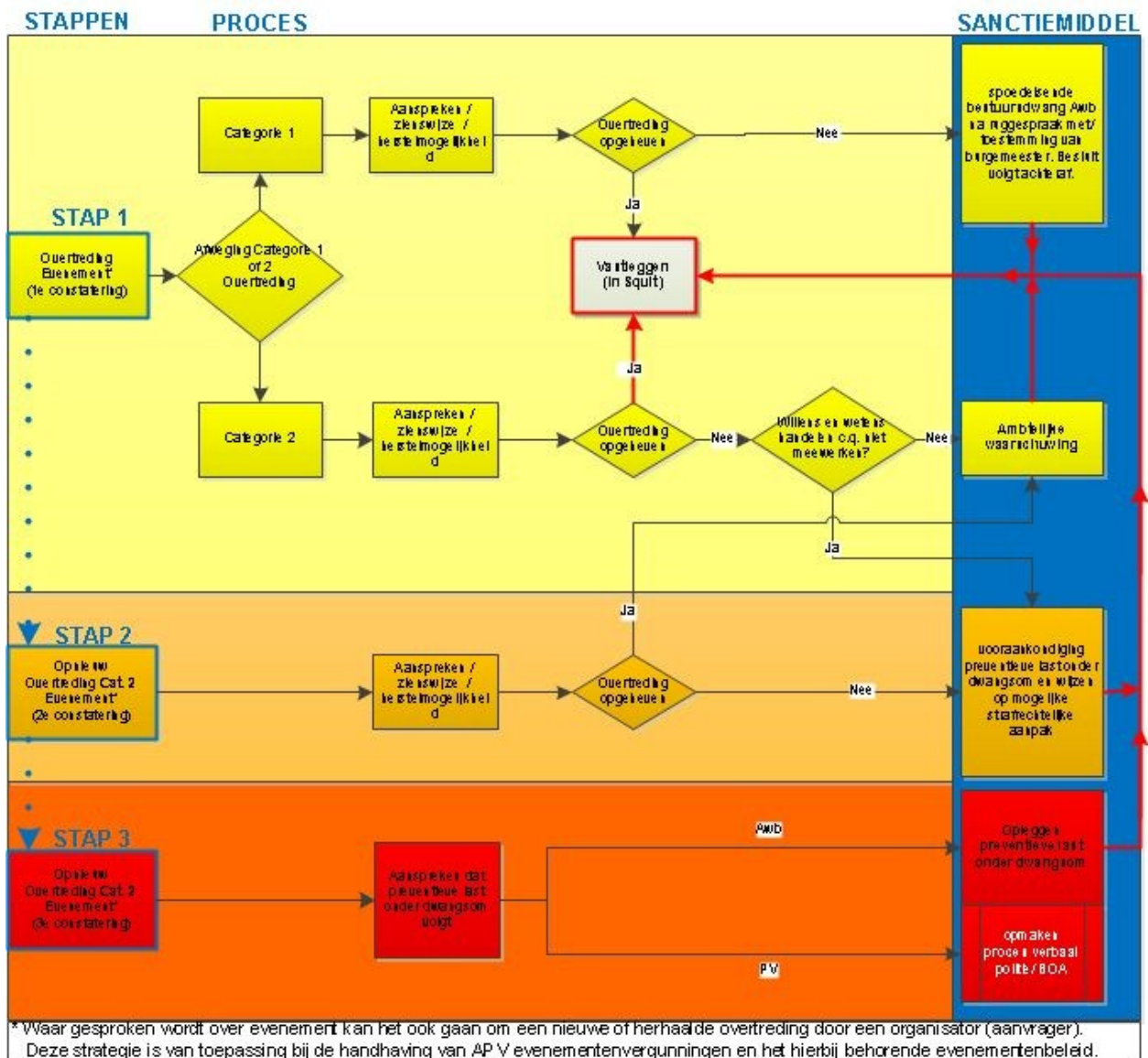
Er is hieronder een stappenplan opgesteld waaruit duidelijk wordt hoe we overtredingen aanpakken. De beoordeling of sprake is van een categorie 1 of 2 overtreding, ligt bij de betrokken adviseurs/toezichthouders in samenspraak met een juridisch adviseur / regisseur Veiligheid. De overtredingen worden over het algemeen bestuursrechtelijk opgepakt. In aantal gevallen wordt er ook strafrechtelijk (punitief)opgetreden, maar dit loopt dan zijdelings naast de bestuursrechtelijke aanpak. Geconstateerde overtredingen worden geregistreerd in het zaakstelsel Squit (dossiervorming). Er staan hieronder in feite drie bestuursrechtelijk stappen beschreven:

1. Een ambtelijke waarschuwing
2. Een vooraankondiging
3. Een handhavingsbesluit

Wie informeren bij welke stap?

1. Clustermanager WTP, Stadsdeelmanagement, Vergunningen, EP
2. Burgemeester, portefeuillehouder Handhaving, clustermanager WTP, concernstaf, stadsdeelmanagement, Vergunningen, EP, SO Subsidies
3. Burgemeester, portefeuillehouder Handhaving, clustermanager WTP, concernstaf, stadsdeelmanagement, Vergunningen, EP, SO Subsidies.

Handhavingstrategie Evenementen



Klachtenafhandeling

Klachten tijdens evenementen komen binnen bij de politie. Deze klachten worden achteraf doorgestuurd naar de gemeente Enschede ter afhandeling. Ook bij de gemeente zelf komen klachten binnen over evenementen. Uitgangspunt is dat op elke klacht wordt gereageerd (schriftelijk of telefonisch). Daarnaast worden de klachten geregistreerd om een goed beeld te kunnen vormen van overlast gevende evenementen en locaties. Het toezicht kan hierop vervolgens worden afgestemd.

Recent is de klachtenprocedure met politie en gemeente geactualiseerd. Hierin is onder meer afgesproken dat de politie niet alleen klachten registreert maar ook agenten op straat over de klachten informeert. Er kan contact worden gezocht met de organisatie van het evenement zodat er eventueel actie kan worden genomen om de overlast te verhelpen/ verminderen. In een aantal situaties is dit al effectief gebleken.

Informatievoorziening vooraf

Politie ontvangt zo vroeg mogelijk een afschrift van de evenementenvergunning. Gemeente spant zich in om vergunningverlening tijdig te laten plaatsvinden.

Er is afgesproken dat we vanuit Handhaving vooraf aan PSC/meldkamer doorgeven wanneer geluidsmetingen plaatsvinden en of er een toezichthouder van de gemeente tijdens het evenement bereikbaar is.

Uitbreiding bereikbaarheid PSC (regulier callcenter 0800 meldingen)

Op dit moment is de PSC op doordeweekse dagen tot 24.00 bereikbaar. Op vrijdagen en zaterdag is dit tot 01.00 uur. Politie Twente is bezig om de bereikbaarheid van de PSC uit te breiden naar 24-uur per dag bereikbaarheid. Bij de PSC is er meer tijd (in vergelijking met meldkamer) om de klachten van burgers op te nemen. Zo lang de 24-uur bereikbaarheid bij de PSC nog niet is gerealiseerd probeert de PSC incidenteel langer bereikbaar te blijven wanneer er evenementen zijn na 1.00 uur s 'nachts.

Via standaardformulieren worden de klachten naar gemeente verzonden.

Bij veel klachten over een specifiek evenement kan er vanuit de PSC ook contact worden gezocht met een toezichthouder van de gemeente (indien aanwezig), de organisatie van het evenement (verplichte bereikbaarheid in de vergunning opgenomen) of de (blauwe) agenten die op dat moment dienst hebben. Of dit daadwerkelijk gebeurt is ter beoordeling van de PSC.

Bereikbaarheid meldkamer (112 meldingen etc.)

Wanneer het callcenter niet meer bereikbaar is komen de telefoontjes bij de meldkamer binnen. Omdat hier ook 112 meldingen binnenkomen gelden er logischerwijs andere prioriteiten en afspraken.

Bij meerdere geluidsoverlastmeldingen wordt een verzamelincident aangemaakt. Hierbij worden alleen de telefoonnummers van de burgers genoteerd.

Meldkamer kan bericht uit doen naar een (blauwe) agent die op dat moment dienst heeft. Die kan de situatie gerichter beoordelen in samenspraak met een toezichthouder van de gemeente (indien aanwezig).

Gegevensverstrekking van meldingen bij meldkamer aan gemeente gebeurt achteraf via de evenementen coördinator of de betreffende wijkagent.

Markten en havens

Bij de actualisatie van de marktverordening zal een separatie handhavingsstrategie worden opgesteld. Separate standplaatsen vallen niet onder deze strategie. Het standplaatsenbeleid is namelijk gedereguleerd. Dit betekent dat met winkelcentra overeenkomsten zijn gesloten over het gebruik van de openbare ruimte om hier standplaatsen in te richten. Indien hier onwenselijke situaties optreden zullen deze voornamelijk langs privaatrechtelijke weg worden opgelost.

Illegale feesten

We gaan samen met de politie optreden tegen illegale feesten, indien er mogelijk gevaar voor verstoring van de openbare orde aanwezig is. Hiertoe is een projectplan opgesteld in samenwerking met de politie en OM. Verwachting is dat deze situatie zich maximaal tien keer per jaar voor zal doen in Enschede. Omdat hier nog geen ervaring mee is opgedaan, gaan we dit project monitoren om na te gaan hoeveel tijdsbeslag dit project vergt.

In het lokale driehoeksoverleg is op 2 juli 2015 besloten om de volgende werkwijze te hanteren.

- Het instrument (preventieve) last onder dwangsom wordt ingezet in het kader van handhavend optreden tegen illegale feesten.
- De uitvoering en samenwerking bij handhavend optreden tussen de gemeente en de politie krijgen vorm, zoals hieronder aangegeven (scenario's).

Scenario's voor inzet en organisatie van het opleggen

Scenario 1: Vooraf blijkt uit informatie dat iemand het voornemen heeft tot het organiseren van een illegaal feest en dat gevaar dreigt klaarblijkelijk, er kan al sprake zijn van opbouw op het terrein. In geval van klaarblijkelijke dreiging van een illegaal feest kan de burgemeester een preventieve last onder dwangsom opleggen op grond van artikel 125 Gemeentewet en artikel 5:7 Awb. Daarbij wordt de potentiële organisator gesommeerd om af te zien van het voornemen

om het illegale feest te laten doorgaan. Bij spoed wordt geen vooraanschrijving verstuurd maar direct een preventieve last opgelegd.

Werkwijze:

- De OvD Politie neemt contact op met de gemeente.
- Afdeling handhaving stelt de last onder dwangsom op.
- Ondertekening van de last in volmandaat. De burgemeester wordt achteraf op de hoogte gesteld van de inzet van de bevoegdheid.
- Bekendmaking van de last aan de organisator door uitreiking, gezamenlijk door de politie en de gemeente (Afdeling handhaving). De politie gaat samen met de gemeente voor uitreiking naar de betreffende locatie.
- Bij constatering van het plaatsvinden van het feest wordt de dwangsom verbeurd. Deze constatering wordt ook door de politie vastgelegd.

Scenario 2 : Een illegaal feest bevindt zich in de beginfase, nog zonder aanwezigheid van gasten (hetzij in de open lucht dan wel een besloten ruimte). In plaats van een preventieve last kan nu een last onder dwangsom worden opgelegd omdat de overtreding geconstateerd is. Daarbij kan een korte begunstigingstermijn van bijvoorbeeld een half uur in acht worden genomen. Werkwijze als bij scenario 1, bekendmaking door de politie zo nodig buiten aanwezigheid van de gemeente.

Scenario 3: Een illegaal feest bevindt zich in een latere fase, veel bezoekers aanwezig. Werkwijze als bij scenario 2. Uitgangspunt is dat er zeker ook in dit scenario aanleiding is voor het opleggen van een last onder dwangsom gelet op de omvang van de overtreding en de consequenties daarvan (feest in gang, grote bezoekersaantallen, ev. overlast etc.), met een daarop afgestemde passende hoogte van de dwangsom. Gelet op de aanwezigheid van (veel) bezoekers is er in de besluitvorming en het optreden aandacht voor de consequenties daarvan voor de openbare orde.

Hoogte van de dwangsom

De hoogte van de dwangsom wordt bepaald aan de hand van het aantal verwachte bezoekers en de ernst van de dreigende overtreding, die vooral in de hoge mate van veiligheidsrisico's die met de overtreding gepaard gaan tot uitdrukking komt. De volgende dwangsommen worden minimaal als norm aangehouden, met in alle gevallen een maximum van € 30.000,--:

scenario 1: € 10.000,-- per overtreding;

scenario 2: € 15.000,-- per overtreding;

scenario 3: € 25.000,-- per overtreding.

Afval

Zoals ook de afgelopen jaren handhaven we bijvoorbeeld overtredingen zoals afvaldumpingen naast huisvuilcontainers en het weggooien van blikjes bij zogenaamde "snoeproutes" bij scholen. Om deze overlast te beperken zijn afspraken gemaakt met Twente Milieu en zijn intern maatregelen genomen om de meldingen voor afvaldump efficiënt te registreren. Toezicht op afvaldump in het buitengebied vindt plaats voor bekende probleemlocaties of op basis van concrete meldingen.

Het is de bedoeling om de komende jaren projectmatig te blijven werken om te kunnen inspelen op specifieke problemen in de stadsdelen.

Parkeren

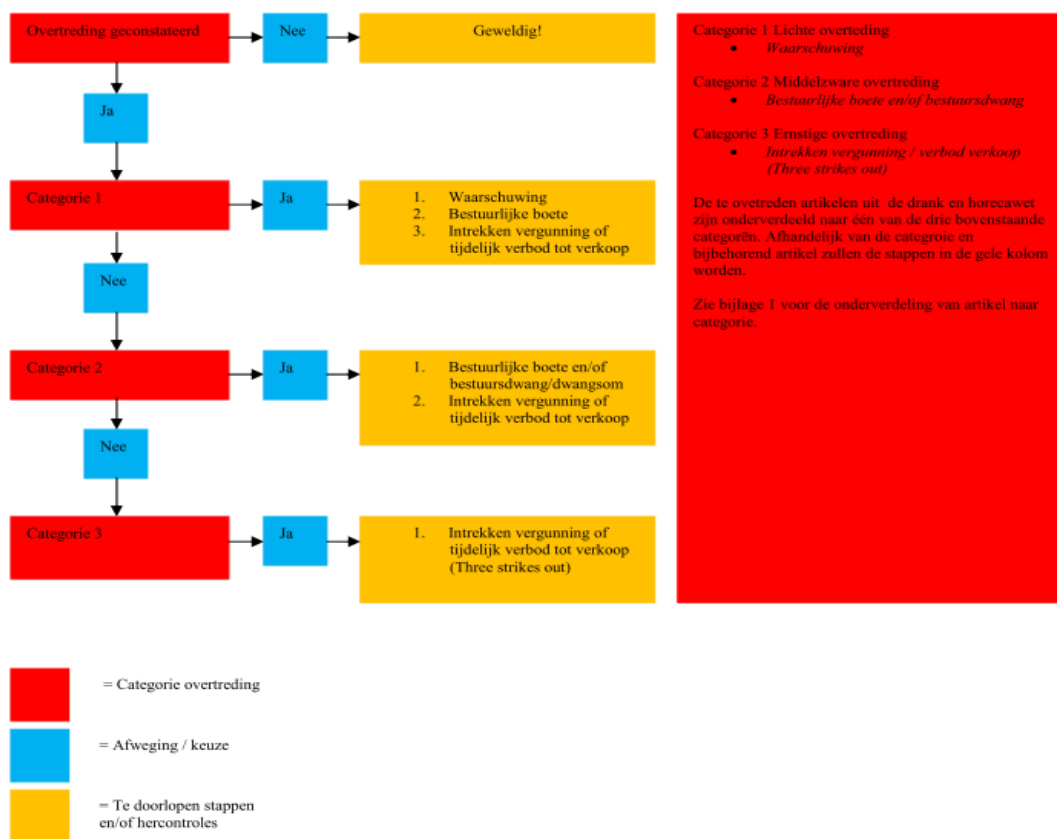
Er wordt tegen twee soorten overtredingen opgetreden. In de gebieden waar betaald parkeren is ingevoerd wordt gecontroleerd of het parkeergeld voldaan is. Dit is het zogenaamde toezicht op fiscaal parkeren. Een tweede soort overtreding betreft voertuigen die geparkeerd zijn in strijd met de verkeersregels. Vooral in de binnenstad is er vaak sprake van deze tweede vorm van parkeeroverlast. Het gaat dan vaak om hinderlijk parkeren. Overlast wordt ervaren als er meer vraag naar parkeerplaatsen is dan dat er aanbod is van plekken. Het wordt dan moeilijk om in de directe omgeving een vrije parkeerplek te vinden. Overlast ontstaat echter ook als er veel fout geparkeerd wordt. Dit leidt vaak tot hinderlijke en onveilige situaties. Als één of beide van bovenstaande situaties zich regelmatig voordoet op eenzelfde plek is sprake van een knelpunt. De gemeente stelt zich ten doel om deze parkeerknelpunten, indien mogelijk, aan te pakken. Parkeertoezicht zal zich met name richten op het binnensingelgebied en op de knelpunten.

Daarom is er structureel overleg met partners in de stad om deze overlast te verminderen. We gaan de komende twee jaar extra handhaven op de gebieden die buiten de betaald parkeerzones liggen. Daar waar het om overlastgebieden gaat controleren we bovendien ook na de eindtijd van het betaald parkeren.

Drank en Horecawet

De Drank- en Horecawet maakt dat toezichthoudende en handhavende taken nu bij het gemeentebestuur komen te liggen. Controle op deze wet zal plaatsvinden via Multidisciplinaire integrale Acties (MIA) en thematische controles, zoals leeftijdscontroles bij (para)commerciële instellingen. Verdere uitwerking is geregeld in het Drank- en Horecabeleid. In de daarop aansluitende handhavingsstrategie is per overtreding bepaald welke eventuele sancties we opleggen en welke werkwijze we hanteren. De handhavingsstrategie is hieronder weergegeven.

Handhavingsstrategie Drank- en Horecawet



De Burgemeester van Enschede,

G.O. van Veldhuizen

Bijlage 1 horende bij de handhavingsstrategie Drank- Horecawet

Overtreding van artikel	Korte omschrijving	Overtredingen-categorie: 1=Licht 2=Middel 3=Ernstig	Actie	Opmerking
Artikel 3	Zonder vergunning het horeca / slijtersbedrijf uitoefenen	1	Schriftelijke Waarschuwing / herstelbaarheid, 4 weken om een ontvankelijke aanvraag in te dienen	Dit artikel wordt vaak gebruikt in combinatie met artikel 25 van de DHW. Een aanschrijving bestuursdwang / dwangsom kan niet de verplichting hebben een DHW-vergunning aan te vragen teneinde de dwangsom niet te verbeuren.
Artikel 3	Het horeca / slijtersbedrijf uitoefenen terwijl vergunning is geweigerd, geschorst, ingetrokken of buiten behandeling gesteld.	3	Bestuurlijke boete en voornemen toepassen bestuursdwang. Na zienswijze: Definitieve beslissing bestuursdwang	
Artikel 4, eerste lid	Niet voldoen aan regels gesteld in de paracommerciële verordening	1	Schriftelijke Waarschuwing/ herstelbaarheid	
Artikel 4, vijfde lid	Afschrift ontheffing is niet aanwezig in de inrichting	1	Schriftelijke Waarschuwing/ herstelbaarheid	
Artikel 8	Niet voldoen aan eisen aan leidinggevend als bedoeld in of krachtens dit artikel	3	Vergunning wordt direct ingetrokken	Bevoegdheid tot intrekken is gelegen in artikel 31, eerste lid, sub b.
Artikel 9, derde lid	Aanwezigheid registratie barrijwilligers	1	Schriftelijke Waarschuwing / herstelbaarheid	
Artikel 9, vierde lid	Aanwezigheid bestuursreglement	1	Schriftelijke Waarschuwing / herstelbaarheid	
Artikel 10	Niet voldoen aan bij AMvB gestelde eisen van sociale hygiëne	3	Vergunning wordt direct ingetrokken	Bevoegdheid tot intrekken is neergelegd in artikel 31, eerste lid, sub b
Artikel 12, eerste lid	Verbod verstrekking alcoholhoudende drank voor gebruik elders dan in de vergunning aangegeven lokaliteit of terras.	2	Bestuurlijke boete	
Artikel 12, tweede lid	Verbod verstrekking sterke drank elders dan in de vergunning vermelde slijtlokaliteit	2	Bestuurlijke boete	
Artikel 13, eerste lid	Verbod verstrekken alcoholhoudende drank in een horecalokaliteit of op een terras voor gebruik elders dan ter plaatse	2	Bestuurlijke boete	

Bijlage 1 horende bij de handhavingsstrategie Drink- Horecawet

	Overtreding van artikel	Korte omschrijving	Overtredingen-categorie: 1=Licht 2=Middel 3=Ernstig	Actie	Opmerking
	Artikel 13, tweede lid	Verbod verstrekken alcoholhoudende drank voor gebruik ter plaatse in een slijtersbedrijf anders dan proeven	2	Bestuurlijke boete	
	Artikel 14, eerste lid	Andere bedrijfsactiviteiten in slijterij	1	Schriftelijke Waarschuwing/ herstelbaarheid	Zie Besluit aanvulling omschrijving slijtersbedrijf
	Artikel 14, tweede lid	Verbod bedrijfsactiviteiten in horecalokaliteit of op terras	1	Schriftelijke Waarschuwing/ herstelbaarheid	Zie Besluit aanvulling omschrijving slijtersbedrijf
	Artikel 15, eerste lid	Verboden bedrijfsactiviteiten in lokaliteit behorende bij een inrichting waarbij alleen toegang mogelijk is via de horecalokaliteit	1	Schriftelijke Waarschuwing/ herstelbaarheid	
	Artikel 15, tweede lid	Rechtstreeks verbinding tussen slijterij en andere neringsruimte	1	Schriftelijke Waarschuwing/ herstelbaarheid	
	Artikel 16	Automatenverkoop alcoholhoudende drank	2	Bestuurlijke boete	
	Artikel 17	Verstrekken alcoholhoudende drank (voor gebruik elders dan ter plaatse) anders dan in gesloten verpakking	1	Schriftelijke Waarschuwing/ herstelbaarheid	
	Artikel 18, eerste lid	Verkoopverbod zwak-alcoholhoudende drank anders dan in de in lid 2 genoemde locaties	1	Schriftelijke Waarschuwing/ herstelbaarheid	
	Artikel 18, derde lid	Onderscheid tussen alcoholhoudende en niet alcoholhoudende drank ontbreekt	1	Schriftelijke Waarschuwing/ herstelbaarheid	
	Artikel 19, eerste lid	Verbod illegale bestelservice sterke drank	2	Bestuurlijke boete	
	Artikel 19, tweede lid	Verbod illegale bestelservice zwakalcoholhoudende drank	2	Bestuurlijke boete	
	Artikel 19a eerste lid	Drie maal in periode van 12 maanden artikel 20 eerste lid overtreden	3	Three strikes out (ontzegging verkoop zwakalcoholhoudende drank te verkopen vanaf locatie waar dit heeft plaatsgevonden)	Bevoegdheid burgemeester.
Niet vergunningplichtig	Artikel 20, eerste en tweede lid	Verstrekken zwak alcoholhoudende dranken of sterke drank aan personen van wie niet is vastgesteld dat deze de leeftijd van 18 jaar hebben bereikt	2	Bestuurlijke boete	Een locatie als bedoeld in artikel 18, tweede lid, of artikel 19, tweede lid, onder a (niet vergunningplichtig) welke in een periode van 12 maanden 3 maal artikel 12, eerste lid, heeft overtreden kan de bevoegdheid worden ontzegd zwakalcoholhoudende drank te verkopen. (artikel 19a)

Bijlage 1 horende bij de handhavingsstrategie Drank- Horecawet

	Overtreding van artikel	Korte omschrijving	Overtredingen-categorie: 1=Licht 2=Middel 3=Ernstig	Actie	Opmerking
Vergunning-plichtig	Artikel 20, eerste en tweede lid	Verstrekken zwak alcoholhoudende dranken of sterke drank aan personen van wie niet is vastgesteld dat deze de leeftijd van 18 jaar hebben bereikt	2	Bestuurlijke boete	
Evenementen e.a.	Artikel 20, eerste en tweede lid	Verstrekken zwak alcoholhoudende dranken of sterke drank aan personen van wie niet is vastgesteld dat deze de leeftijd van 18 jaar hebben bereikt	2	Bestuurlijke boete	
	Artikel 20, derde lid	Aanwezigheid personen <16 jaar in een slijtlokaliteit zonder toezicht persoon > 21 jaar	2	Bestuurlijke boete	
	Artikel 20, vijfde lid	Geen aanduiding leeftijdsgrenzen bij de toegang of aanduiding niet goed leesbaar	1	Schriftelijke Waarschuwing / herstelmogelijkheid	
	Artikel 20, zesde lid	Toelaten personen in kennelijke staat van dronkenschap of onder invloed van andere psychotrope stoffen	2	Proces verbaal en/of vooraankondiging vergunning intrekken. Na zienswijze: definitieve aanschrijving vergunning intrekken	Bestuurlijke boete kan niet worden opgemaakt, enkel een proces verbaal
	Artikel 20, zevende lid	Verbod dienst te doen onder invloed	2	Proces verbaal en/of vooraankondiging vergunning intrekken. Na zienswijze: definitieve aanschrijving vergunning intrekken	Bestuurlijke boete kan niet worden opgemaakt, enkel een proces verbaal
	Artikel 21	Verstrekken van alcoholhoudende drank, met het vermoeden van verstoring openbare orde, veiligheid of zedelijkheid	2	Proces verbaal en/of vooraankondiging vergunning intrekken. Na zienswijze: definitieve aanschrijving vergunning intrekken	Artikel 31, eerste lid onder c (imperatieve intrekingsgrond van de DHW-vergunning) Bestuurlijke boete kan niet worden opgemaakt, enkel een proces verbaal Indien vergunning niet ingetrokken kan worden, dan een last onder dwangsom
	Artikel 22, eerste lid	Alcoholverbod bij tankstations, winkels bij wegrestaurants en andere ruimten langs de autosnelweg die geen horecabedrijf zijn	2	Bestuurlijke boete en/of vooraankondiging last onder dwangsom. Na zienswijze: Definitieve aanschrijving last onder dwangsom	

Bijlage 1 horende bij de handhavingsstrategie Drank- Horecawet

	Overtreding van artikel	Korte omschrijving	Overtredingen-categorie: 1= Licht 2=Middel 3=Ernstig	Actie	Opmerking
	Artikel 22, tweede lid	Alcoholverbod in a) stadions b) gebouwen gezondheidszorg, onderwijs en zwembaden	2	Bestuurlijke boete en/of vooraankondiging last onder dwangsom. Na zienswijze: Definitieve aanschrijving last onder dwangsom	Er is (nog) geen algemene maatregel van bestuur maar dit artikel is al wel opgenomen in Besluit bestuurlijke boete
	Artikel 24, eerste lid	Leidinggevende op vergunning/aanhangsel vermeld is niet aanwezig	1	Schriftelijke Waarschuwing/ herstelbaarheid	
	Artikel 24, tweede lid	Geen leidinggevende die vermeld is op vergunning of aanhangsel of barvrijwilliger aanwezig	1	Schriftelijke Waarschuwing/ herstelbaarheid	
	Artikel 24, derde lid	Personen <16 jaar slijten of tappen.	1	Schriftelijke Waarschuwing/ herstelbaarheid en arbeidsinspectie in kennis stellen	
Sterke drank	Artikel 25, eerste lid	Verbod op illegale aanwezigheid van alcoholhoudende drank	2	Bestuurlijke boete en/of bestuursrechtelijke waarschuwing	
Zwak alcoholhoudende drank	Artikel 25, eerste lid	Verbod op illegale aanwezigheid van alcoholhoudende drank	2	Bestuurlijke boete	
Artikel 35 ontheffing maar sterke drank aanwezig	Artikel 25, eerste lid	Verbod op illegale aanwezigheid van alcoholhoudende drank	2	Bestuurlijke boete	
	Artikel 25, tweede lid	Toelaten dat alcoholhoudende drank in voor publiek geopende ruimte wordt genuttigd	2	Bestuurlijke boete	
	Artikel 25a	Verbod/beperving verstrekking alcoholhoudende drank in verordening genoemde inrichtingen	1	Schriftelijke Waarschuwing/ herstelbaarheid	
	Artikel 25b	Verbod toegangsleeftijd bezoekers geregeld in verordening	-	-	Niet in verordening opgenomen
	Artikel 25c	Verbod/beperving verstrekken zwakalcoholhoudende drank uit in verordening genoemde locaties	-	-	Niet in verordening opgenomen.
	Artikel 25d	Verbod prijsacties genoemd in verordening	-	-	Niet in verordening opgenomen

Tenzij anders vermeld kan zowel een bestuurlijke boete als een proces verbaal worden opgemaakt. Dit dient in overleg met de OvJ te gebeuren.

Sanctie	Grondslag	Toepassen mogelijk bij overtreding van artikel
Intrekken vergunning/ ontheffing en/of schorsing	Artikel 31 geeft imperatieve en facultatieve intrekingsgronden. Artikel 32 schorsing.	Alles behalve 3, 9 vijfde lid, 17, 18, 19, 22, 25 en 45
Bestuurlijke boete	O.b.v. artikel 44a, eerste lid Drank- en Horecawet.	De burgemeester kan een bestuurlijke boete opleggen ter zake van overtreding binnen zijn gemeente van het bij of krachtens de artikelen 3, 4, 9, derde, vierde en vijfde lid, 12 tot en met 19, 20, eerste tot en met vijfde lid, 22, eerste en tweede lid, 24, 25, behoudens het derde lid, 25a tot en met 25d, 29, derde lid, 35, tweede en vierde lid, of 38 gestelde. (artikel 44a lid 1)
Dwangsom/bestuursdwang	O.b.v. artikel 125, derde lid Gemeentewet. Artikel 5:32 Awb. Artikel 19a, 36 en 44 Drank- en Horecawet.	Alles behalve 9 vijfde lid, 20 zesde en zevende lid, 21, 22 tweede lid en 45
Strafrecht	Wet economische delicten en Richtlijn strafvordering. Voor art 45 commune strafrecht.	Alles behalve 9 vijfde lid en 29
Three strikes out	O.b.v. artikel 19a Drank- en Horecawet.	artikel 20 eerste en tweede lid

Bijlage 1 horende bij de handhavingsstrategie Drank- Horecawet

	Overtreding van artikel	Korte omschrijving	Overtredingen-categorie: 1=Licht 2=Middel 3=Ernstig	Actie	Opmerking
	Artikel 29, derde lid	Niet aanwezig hebben van de vergunning in de inrichting	1	Schriftelijke Waarschuwing / herstelmogelijkheid	
	Artikel 30	Geen (tijdige) melding van verandering van de inrichting indien deze niet meer voldoet aan omschrijving in vergunning	3	Vergunning direct intrekken	Bij tijdige melding kan een gewijzigde vergunning worden verleend, indien aan de inrichtingseisen wordt voldaan. Grondslag ligt in artikel 31, eerste lid, sub d.
	Artikel 30a, eerste lid	Geen melding van een nieuwe leidinggevende of geen melding dat de aantekening dat een leidinggevende geen bemoeienis heeft met de bedrijfsvoering of exploitatie doorgehaald moet worden	3	Vergunning direct intrekken	Grondslag ligt in artikel 31, eerste lid, sub d
Melding geweigerd	Artikel 30a, vijfde lid	Het bijschrijven van een nieuwe leidinggevende is binnen twee jaar drie keer geweigerd op basis van artikel 8 DHW of artikel 3 Wet Bibob	1	Waarschuwing, bij een volgende keer (dus de vierde weigering binnen 2 jaar) wordt de vergunning ingetrokken	De burgemeester kan de vergunning intrekken op basis van artikel 31, derde lid sub b
	Artikel 31, eerste lid, sub c	De vergunning levert gevaar op voor de openbare orde, veiligheid of zedelijkheid	3	Vergunning direct intrekken	De imperatieve bevoegdheid tot intrekken is gelegen in artikel 31, eerste lid, sub c
	Artikel 31, derde lid, sub a	Er is sprake van het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de Wet bevordering integriteits-beoordelingen door het openbaar bestuur	3	Vergunning direct intrekken	De bevoegdheid om de vergunning in te trekken is gelegen in artikel 31, derde lid, sub a. Alvorens de vergunning daadwerkelijk in te trekken kan om een Bibob advies gevraagd worden.
	Artikel 35, tweede lid	Overtreding van voorschriften gesteld aan ontheffing	1	Schriftelijke Waarschuwing/ herstelmogelijkheid	
	Artikel 35, vierde lid	Ontheffing/afschrift dient aanwezig te zijn	1	Schriftelijke Waarschuwing / herstelmogelijkheid	
	Artikel 38	Onjuiste gegevens verstrekken bij aanvraag	3	Vergunning direct intrekken	Artikel 31, eerste lid onder a imperatieve intrekingsgrond

Overige APV-feiten

In de APV staan veel ge- en verbodsbepalingen met als doel de leefbaarheid te vergroten. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan aanhangers in de woonwijken, honden(poep) overlast etc. In het uitvoeringsprogramma komen dit soort zaken per stadsdeel aan bod. De aanpak die het meest effectief is wordt per onderwerp gebruikt. Voor de aanhangwagens is dat bijvoorbeeld via het bestuursrecht maar voor hondenpoep of loslopende honden is dat de bestuurlijke strafbeschikking.

Permanente bewoning op campings in Enschede

In Enschede zijn drie grote campings aanwezig: camping De Buytenplaats, Camping Twente en Camping De Twentse Es. Deze campings hebben allemaal de bestemming 'recreatie – kampeerterrein'. Dat betekent dat permanente bewoning op grond van het bestemmingsplan **niet** is toegestaan. Permanente bewoning op campings is onwenselijk omdat dit ten koste gaat van het toeristische aanbod en de ruimtelijke uitstraling van de campings. Daarnaast zijn kampeermiddelen zoals stacaravans niet geschikt voor permanente bewoning. Op alle drie de bovengenoemde campings vindt op dit moment permanente bewoning plaats. De mate van permanente bewoning is op Camping De Buytenplaats verreweg het grootst. Op het adres van deze camping staan inmiddels meer dan 200 personen ingeschreven in het Brp (Basisregistratie personen).

Noodzaak tot specifieke handhavingsaanpak

Er zijn verschillende redenen waarom de permanente bewoning moet worden aangepakt én waarom hier een specifieke beleidslijn voor nodig is.

- Het is een groeiend probleem, bij niets doen groeit het probleem alleen maar verder. De omvang is dusdanig dat er onvoldoende handhavingscapaciteit is om alle overtredingen aan te pakken. Hierin moeten vooraf keuzes worden gemaakt.
- Permanente bewoning is in ruimtelijke zin meer belastend voor de omgeving dan het recreatieve gebruik. Het kan leiden tot verrommeling.
- Het is in strijd met het recent vastgestelde bestemmingsplan en wij hebben een beginselplicht regelgeving te handhaven. Indien deze regelgeving niet wordt gehandhaafd gaat dat ten koste van de geloofwaardigheid van de gemeente.
- In nood- en crisissituaties bemiddelt de gemeente ook naar campings voor tijdelijke bewoning. Dit maakt het complex omdat de gemeente dus in zekere zin meewerkt aan overtredingen.

Om de bovengenoemde redenen is er gekozen voor een specifieke beleidslijn.

De gekozen handhavingsaanpak

Om tot deze beleidslijn te komen is er een discussienota in het college besproken. In deze discussienota stonden verschillende scenario's beschreven hoe om te gaan met permanente bewoning op campings. Het college heeft gekozen voor een scenario waarin onderscheid wordt gemaakt tussen huidige gevallen van permanente bewoning en nieuwe gevallen van permanente bewoning.

- Huidige gevallen van permanente bewoning worden 'gewraakt'. Deze bewoners ontvangen een brief van de gemeente waarin staat dat permanente bewoning niet is toegestaan, maar dat er op dit moment geen capaciteit is om hiertegen op te treden. Daar kan eventueel in de toekomst wel op worden teruggekomen. Wij verwachten dat onder de huidige groep bewoners ook (natuurlijke) verhuizingen zullen plaatsvinden. Deze aanpak is daarom aan te merken als een uitsterfconstructie.
- Nieuwe gevallen van permanente bewoning worden direct opgepakt. Bewoners ontvangen van de afdeling handhaving Object gebonden een brief waarin staat dat ze een termijn van 9 maanden krijgen om te verhuizen naar een reguliere woonsituatie. Tussentijds wordt bewaakt of deze mensen zich voldoende inspannen om een reguliere woonsituatie te vinden. Na de gestelde termijn van negen maanden volgt een controle. Indien de overtreding niet is opgeheven volgt in beginsel een handhavingsbesluit. Alleen in bijzondere situaties kan er via een hardheidsclausule worden afgeweken van deze termijn. Deze afwijking dient te worden geformaliseerd via een persoonsgebonden gedoogbeschikking.

Peildatum

De peildatum voor deze handhavingsaanpak is de datum waarop deze beleidslijn wordt vastgesteld en daarmee van kracht wordt. De bewoners die op deze datum staan ingeschreven ontvangen een wrakingsbrief. Alle nieuwe gevallen die ná deze datum op een camping gaan wonen worden aangepakt conform de gekozen handhavingsaanpak.

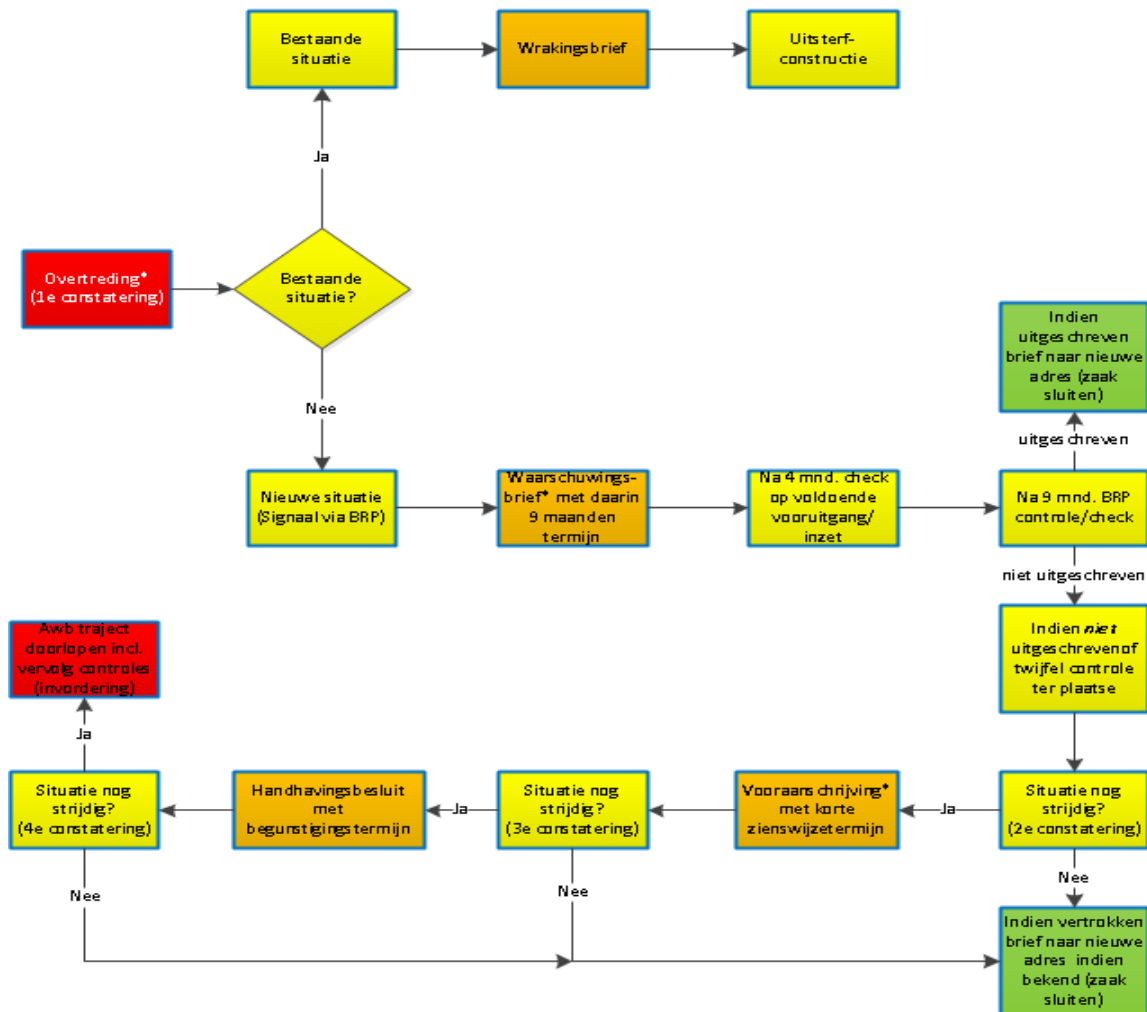
Communicatie

Deze beleidslijn maakt onderdeel uit van het Handhavingsbeleid 'Helder Handhaven 2.0'.

Campingeigenaren worden over deze aanpak geïnformeerd.

Tot slot zal er in overleg met de afdeling Communicatie worden bekeken of er een persbericht over deze aanpak kan worden uitgedaan.

Handhavingstrategie Permanente Bewoning Campings



*Informereren van betrokken hulpverleners en meldpunt Woonkans

Bijlage 8 Gedoogstrategie

Bij gedoogsituaties dient te worden aangesloten bij de huidige (constante) jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State.

“Slechts onder bijzondere omstandigheden kan worden gedoogd. Dat kan zich voordoen als sprake is van concreet zicht op legalisatie. Ook kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien”. In dit hoofdstuk worden enkele handreikingen gegeven over gedogen van overtredingen ².

Het landelijke beleidskader inzake gedogen ³ opgesteld door de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu en de Minister van Verkeer en Waterstaat en de jurisprudentie van de bestuursrechter zijn als uitgangspunt gebruikt bij het opstellen van dit hoofdstuk. Aan het landelijke beleidskader voor gedogen kunnen geen rechten worden ontleend.

Het motto vanuit de preventie is: ‘Handhaven is goed, maar preventie is beter.’ Wanneer toezicht echter tot handhaven leidt is daadwerkelijk handhaven de regel en gedogen de uitzondering. Uitsluitend met uitzicht op legalisatie en/of opheffen van de strijdigheid kan het middel gedogen onder voorwaarden uitkomst bieden en aanvaardbaar worden ingezet. Op de juiste wijze ingezet, kan gedogen dan zorgen voor de nodige flexibiliteit die in de sfeer van een bepaald normencomplex noodzakelijk is.

Karakter van de gedoogstrategie

Deze gedoogstrategie heeft het karakter van een beleidsregel (in de betekenis die de Algemene wet bestuursrecht daaraan toekent): “een algemene regel over de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van de handhavingsbevoegdheid van een bestuursorgaan.”

De Awb bepaalt ook: “Het bevoegde gezag handelt overeenkomstig de beleidsregel, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen⁴.”

Wat is gedogen?

Definitie van gedogen:

het bestuur dat bevoegd is tot handhaving ziet willens en wetens (tijdelijk) af van optreden tegen een overtreding.

Verskillende vormen:

- stilzwijgend (achteraf);
- uitdrukkelijk (vooraf of achteraf);
- al dan niet onder bepaalde voorwaarden;
- al dan niet vooruitlopend op legalisatie (gekwalificeerd gedogen)

De bevoegdheid om te gedogen kan worden afgeleid uit het discretionaire karakter van de handhavingsbevoegdheden. In de jurisprudentie wordt een aantal eisen aan het gedogen gesteld:

Eisen:

- uitdrukkelijk schriftelijk gedogen;
- tijdelijke karakter (bij voorkeur vooruitlopend op vergunningverlening);
- verbonden aan voorwaarden;
- betrokkenheid van belanghebbenden (hoorplicht van art. 4:7 en 4:8 Awb)

beginnt gedogen: Formeel gezegd: handhaving is het opzeggen van een sanctie tegen een

² De basis hiervoor vormt de nota “Grenzen aan gedogen” van het Ministerie van Justitie (Sdu Uitgevers, ISBN 90399 1156 8).

³ Bestaande uit de ‘eerste gedoogbrief’ van de ministers VROM en Verkeer en Waterstaat van 28 mei 1990, TK 1989-1990, 21 137, nr. 269, de ‘tweede gedoogbrief’ van de ministers van VROM en Verkeer en Waterstaat van 10 oktober 1991, onder de titel ‘Gezamenlijk beleidskader in zake het terugdringen van het gedogen van milieu-overtredingen’, TK 1991-1992, 22 343, nr. 2 en de kabinetsnota ‘Grenzen aan gedogen’, TK 1996-1997, 25 085, nrs. 1-2.

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

overtreding. Als geen sanctie wordt opgelegd, gedooft het bestuur. En juist hier schijnt enige differentiatie op zijn plaats.

Is het de bedoeling een evenwichtig handhavingsbeleid te voeren (het optreden tegen overtredingen om een adequaat niveau van normbevestiging en naleving te bereiken) dan vraagt dat om een zekere prioriteitstelling.

Wordt daardoor voor bepaalde normovertredingen geen actief handhavingsbeleid gevoerd, dan is er geen sprake van gedogen. Als een bestuursorgaan na een zorgvuldige belangenafweging gedooft - al dan niet onder het stellen van voorwaarden - is er sprake van expliciet gedogen. Komt gedogen voort uit het onvermogen of uit onwil tot handhaven (regelgeving is slecht uitvoerbaar, handhavende instantie is slecht geëquipeerd, weinig capaciteit etc.) dan is sprake van impliciet gedogen. Gedogen op laatstgenoemde gronden is onaanvaardbaar⁵.

Als voldaan wordt aan de vereisten voor gedogen maar de te gedogen overtreding is ontstaan als gevolg verwijtbaar gedrag van de zijde van de overtreder wordt door de politie procesverbaal opgemaakt. Wanneer de gedoofttermijn is verstreken en de strijdigheid bestaat nog of voorwaarden van een gedooftbeschikking niet worden nageleefd kan alsnog handhavend worden opgetreden.

Wanneer is gedogen aanvaardbaar?

Op de juiste wijze ingezet, kan gedogen zorgen voor de nodige flexibiliteit die in de sfeer van een bepaald normencomplex noodzakelijk is⁶. Het bestuur kan de gevolgen van het gedogen voor een groot deel zelf in de hand houden door:

- duidelijkheid te verschaffen over wat wordt gedooft,
- hoelang zal worden gedooft,
- wiens overtreding wordt gedooft
- en onder welke condities wordt gedooft.

Gedogen is aanvaardbaar:

- Slechts in uitzonderingsgevallen en
- onder voorwaarde dat de situatie beperkt is in omvang en/of tijd.

Gedogen dient:

- expliciet en na zorgvuldige kenbare belangenafweging plaats te vinden, en
- aan controle te zijn onderworpen.

Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag van het bestuursorgaan worden gevergd dit niet te doen. Dit kan zich voordoen indien concreet uitzicht op legalisatie bestaat of er sprake is van een overmacht- of overgangssituatie. Dit is een situatie waarbij het achterliggend belang beter gediend is met het tijdelijk afzien van handhavend optreden. Hieronder worden deze situaties kort toegelicht.

Overmachtsituatie

Bij een dergelijke situatie heeft het handhaven van wettelijke regels ongewenste consequenties uit oogpunt van het door de overtreden rechtsregel beschermde belang. In dit soort situaties biedt de afweging van belangen weinig ruimte. De situatie dwingt tot het laten prevaleren van een bepaald belang boven de andere betrokken belangen. Het 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. Een tijdelijke storing bij een afvalverwerkingsbedrijf waardoor bij de toeleveranciers meer afval of afval gedurende een langere tijd moet worden opgeslagen dan is toegestaan is een voorbeeld van een overmachtsituatie.

⁵ Overigens kan gedogen alleen plaatsvinden als er sprake is van het niet naleven van een voorschrift of regeling.

⁶ Zie Handhaven met effect: "gedogen is de smeerolie van het besturen; teveel smeerolie leidt echter tot glibberig optreden").

Overgangssituatie

In overgangssituaties kan gedogen aanvaardbaar zijn als de consequenties van handhaving niet in redelijke verhouding staan tot de belangen die met (onmiddellijke) handhaving gemoeid zouden zijn. Bij een *overgangssituatie* kan het bijvoorbeeld gaan om:

- de situatie waarin nieuwe regelgeving in voorbereiding is en redelijkerwijs mag worden verwacht dat daarmee de overtreding spoedig wordt gelegaliseerd;
- situaties waarin een overtreding voortvloeit uit een uitspraak van de bestuursrechter waarbij een verleende vergunning door de bestuursrechter is vernietigd op formele gronden, terwijl de activiteit redelijkerwijs alsnog (ten volle) vergunbaar moet worden geacht.

Gedogen kan aanvaardbaar zijn als het achterliggende belang, dat een norm primair beoogt te beschermen, in uitzonderingsgevallen, die de wetgever niet heeft voorzien, beter gediend is met (tijdelijk) al dan niet onder voorwaarden afzien van handhaving. Ook kan een zwaarder wegend belang gedogen soms rechtvaardigen. Rechtsbeginselen kunnen er toe leiden dat ook andere belangen dan het door de norm te beschermen belang moeten worden meegenomen in de afweging.

Voor al deze omstandigheden geldt dat zij slechts in uitzonderingsgevallen en onder zorgvuldige belangenafweging kunnen worden toegepast mits het gedogen zoveel mogelijk in omvang en tijd beperkt is.

Gedogen beperken in omvang en/of tijd

Gedogen is slechts aanvaardbaar zolang en voor zover zich de betreffende uitzonderingssituatie voordoet. Zodra de formele gedoogtermijn is verstreken, of er andere omstandigheden zijn die de gedoogsituatie doen beëindigen, wordt overgegaan tot handhaving. Ook kan de noodzaak om te gedogen weggenomen worden door de situatie te legaliseren. Is (tijdelijke) legalisering van de overtreding mogelijk, dan verdient dit altijd de voorkeur boven gedogen. De situatie mag slechts tijdelijk worden gedoogd. Dit betekent dat er een concrete eindtermijn moet worden genoemd. De totale tijdspanne waarover wordt gedoogd, moet zo kort mogelijk zijn.

Gedogen expliciet en na zorgvuldige kenbare belangenafweging

Gedogen moet altijd in de vorm van een beschikking. Een gedoogbeschikking dient expliciet en na zorgvuldige kenbare belangenafweging te worden genomen. Ook moet de gedoogbeschikking uiteraard voldoen aan de overige eisen die de Algemene wet bestuursrecht aan besluiten stelt.

Alleen als gedoogbeschikkingen expliciet en dus ook schriftelijk zijn genomen en tevens van een zorgvuldige en kenbare motivering zijn voorzien, zijn ze ook daadwerkelijk onderworpen aan de mogelijkheid van controle. Het besluit zal ook duidelijk moeten zijn over de gedragingen die gedoogd worden en over de (eind)termijnen en de voorwaarden die aan het gedogen gesteld worden. Ook moet in de beschikking een verwijzing staan dat derden alsnog tegen de toestemming bezwaar kunnen maken. Noodzakelijk is ook dat in de beschikking vermeld staat dat het de verantwoordelijkheid van het Openbaar Ministerie voor de strafrechtelijke rechtshandhaving onverlet laat.

Gedogen aan controle onderwerpen

Wil de overheid geloofwaardig zijn dan is het van evident belang dat de gedogende instantie zelf de controle uitoefent. Een actieve houding en extra aandacht zijn dus vereist.

Dat gedoogbeschikkingen niet moeten worden verward met echte vergunningen blijkt vooral wanneer de handhaving van gedoogvoorwaarden aan de orde is.

Gedoogvoorwaarden bevatten de condities waaronder het bestuur bereid is geen gebruik te maken van de handhavingsbevoegdheid. Indien de overtreder zich niet aan de condities houdt riskeert hij een sanctie. Omdat de overtreding van gedoogvoorwaarden niet kan worden gezien als de overtreding van een wettelijk voorschrift, kan de overtreding van dergelijke voorwaarden

geen grondslag vormen voor het nemen van een sanctiebeschikking. Wel kan een dergelijke overtreding de aanleiding vormen voor een sanctie ter zake van de oorspronkelijke overtreding.

Uitgangspunt is dat aan de inzet van de bestuurlijke handhavingsinstrumenten een belangenafweging vooraf dient te gaan. Het feit dat het bestuur een bepaalde overtreding heeft gedoogd, is een factor die op verschillende plaatsen in die belangenafweging een rol speelt waarbij de belangen van de overtreder, van derden en het algemeen belang zorgvuldig dienen te worden afgewogen.

Dat kan ertoe leiden dat ondanks het eerdere gedogen toch kan worden opgetreden. Om te voldoen aan de evenredigheidseis van art. 3:4, tweede lid, Awb kan het echter nodig zijn de overtreder enigszins tegemoet te komen, door hem bijvoorbeeld een langere termijn te gunnen, feitelijke medewerking te verlenen bij het ongedaan maken van de overtreding en - in een uitzonderlijk geval - door financiële compensatie aan te bieden voor tenietgegane investeringen (bijvoorbeeld indien er sprake was van vooraf gekwalificeerd gedogen en de overtreder onder invloed daarvan investeringen heeft verricht).

Afstemming met de handhavingspartners

- *Interne afstemming:* Binnen een handhavende organisatie dient een gedoogbeschikking goed afgestemd te worden. Zo zal er binnen een gemeente veelal overleg moeten plaatsvinden tussen milieu, brandweer, ruimtelijke ordening en bouwen, om te voorkomen dat een situatie uit het ene oogpunt zou worden gedoogd terwijl dit op de andere gebieden niet mogelijk is.
- *Externe afstemming:* Om een weloverwogen belangenafweging te kunnen maken is het van belang dat ook de handhavingspartners bij het nemen van gedoogbeschikkingen betrokken worden. Op grond van het landelijk beleidskader inzake gedogen wordt de VROM-Inspectie voorafgaand aan het besluit om te gedogen om een reactie op de concept-gedoogbeschikking gevraagd. Daarnaast wordt het Openbaar Ministerie op de hoogte gebracht van de ontstane gedoogsituatie. Aangezien gedoogbesluiten alleen in beperkte mate bestuurlijke handhaving toelaten is de rol van politie en Openbaar Ministerie heel belangrijk. Immers het gedoogbesluit laat de mogelijkheid voor strafrechtelijk handhaving onverlet. Het bestuur kan pas handhavend optreden wanneer de gedoogbeschikking is ingetrokken. Zouden zich overtredingen voordoen dan kan strafrechtelijk optreden snel en adequaat het nalevingsgedrag bevorderen. De dreiging van strafrechtelijk optreden kan tevens een drukmiddel vormen voor de naleving van de gedoogvoorwaarden. Hierover dient, zoals boven al vermeld, wel melding te worden gemaakt in de gedoogbeschikking.

Een afschrift van de gedoogbeschikking wordt gezonden aan: *het Openbaar Ministerie; de Politie; de Inspectie Leefomgeving en Transport en zonodig andere betrokken instanties.*

Procedurele eisen voor een gedoogbeschikking

Beslissing tot gedogen is beschikking

Uit de Algemene wet bestuursrecht en de door de bestuursrechter gevormde jurisprudentie volgt ondubbelzinnig dat de schriftelijke beslissing om te gedogen moet worden aangemerkt als een beschikking⁷. Een beslissing om te gedogen moet berusten op een verzoek van de inrichtinghouder.

In de Algemene wet bestuursrecht is bepaald dat de aanvraag tot het geven van een beschikking schriftelijk moet worden ingediend. De aanvraag moet ondertekend zijn en tenminste de volgende informatie bevatten (artikelen 4:1, 4:2 Awb):

- de naam en het adres van de aanvrager;
- de dagtekening;
- een aanduiding van de beschikking die wordt gevraagd;

⁷

Een beschikking is een besluit dat niet van algemene strekking is.

- gegevens en bescheiden die voor de beslissing op de aanvraag nodig zijn en waarover de aanvrager redelijkerwijs de beschikking kan krijgen.

Motivering

De aanvrager moet in zijn gedoogverzoek gemotiveerd ingaan op de bijzondere omstandigheden die naar diens oordeel gedogen in zijn geval rechtvaardigen. Daarbij kan aansluiting gezocht worden bij de bijzondere omstandigheden die in het algemeen aanleiding kunnen zijn voor een gedoogsituatie: concreet zich op legalisatie (ontvankelijke aanvraag is ingediend, en voorlopige inschatting is 'vergunbaar'), onevenredigheid van handhaving in het licht van de daarmee te dienen belangen, andere verantwoorde bescherming van het belang dat de overtreden rechtsregel beoogt te beschermen.

Verlenging geldigheidsduur gedoogbeschikking

Voor een verlenging van de geldigheidsduur van een besluit om te gedogen moet opnieuw aan de inhoudelijke eisen worden getoetst. Een besluit tot verlenging van de geldigheidsduur moet ook gebaseerd zijn op een schriftelijk en gemotiveerd verzoek.

Vorbereiding besluit tot gedogen

De voorbereiding van een besluit om te gedogen dient plaats te vinden met in achtneming van de afdelingen 3.2 en 4.1.2 van de Awb. In afdeling 3.2 is vastgelegd dat een besluit zorgvuldig moet worden voorbereid. Dit betekent dat het bestuursorgaan bij de voorbereiding de nodige kennis over de relevante feiten en af te wegen belangen vergaart (artikel 3:2 Awb) en een goede belangenafweging maakt (artikel 3:4 en 3:5 Awb). In afdeling 4.1.2 is geregeld dat de aanvrager en/of andere belanghebbende in principe in de gelegenheid moeten worden gesteld hun zienswijze naar voren te brengen voordat het besluit om te gedogen daadwerkelijk wordt genomen. De zienswijze kan naar keuze mondeling of schriftelijk naar voren worden gebracht (artikel 4:9 Awb). De ingediende zienswijze wordt betrokken bij de verdere besluitvorming. Overigens hoeft niet in alle gevallen gelegenheid te worden geboden voor het indienen van een zienswijze (zie de uitzonderingen in de artikelen 4:7 en 4:8 van de Awb). Daarnaast kan het bestuursorgaan op grond van artikel 4:11 van de Awb de toepassing van de procedure achterwege laten voor zover de vereiste spoed zich daartegen verzet, de belanghebbenden al de gelegenheid hebben gehad hun zienswijze bij een eerdere beschikking of bij een ander bestuursorgaan naar voren te brengen en zich sindsdien geen nieuwe feiten of omstandigheden hebben voorgedaan of het met de beschikking beoogde doel slechts kan worden bereikt indien de belanghebbende daarvan niet al tevoren in kennis is gesteld.

In het voorgaande wordt gesproken over de voorbereidingen van een besluit om te gedogen. Maar wat als het bestuursorgaan het gedoogverzoek wil afwijzen? Over het algemeen wordt aangenomen dat het afwijzen van een gedoogverzoek geen besluit is. Slechts in bijzondere gevallen wordt het afwijzen van een gedoogverzoek door de bestuursrechter gezien als een besluit.

Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als aan het gedoogverzoek zeer klemmende, concrete gronden voor het aannemen van een rechtsplicht tot gedogen ten grondslag liggen. Hier moet de opmerking gemaakt worden dat de jurisprudentie over het zijn van een bijzonder geval zeer casuïstisch is en geen eenduidig beeld schetst.

Dat het afwijzen van een gedoogverzoek in de meeste gevallen niet als een besluit kan worden aangemerkt, betekent dat de Awb niet van toepassing is op dergelijke beslissingen. Tegen een dergelijke beslissing kan dus bijvoorbeeld geen bezwaar worden gemaakt.

Wel dient het bestuursorgaan bij een dergelijke beslissing de Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur in acht te nemen. In de praktijk komt het dus wel voor dat het bestuursorgaan dat van plan is een gedoogverzoek af te wijzen van te voren de aanvrager om zijn mening hierover vraagt.

In overeenstemming met het landelijk beleidskader inzake gedogen wordt, in het geval het bevoegd gezag voornemens is een gedoogbeschikking vast te stellen, de VROM-Inspectie

voorafgaand aan het nemen van dat besluit in de gelegenheid gesteld een reactie te geven op de concept-gedoogbeschikking.

Gedoogvoorwaarden

Gedoogvoorwaarden bevatten de condities waaronder het bevoegde gezag bereid is geen gebruik te maken van ter beschikking staande bestuursrechtelijke handhavinginstrumenten. Daarbij moet vooral gedacht worden aan beschermende voorwaarden die ervoor zorgen dat het door de overtreden rechtsregel beschermde belang genoegzaam is gewaarborgd en voorkomen wordt dat in zoverre (materieel) gezien een verslechtering optreedt ten opzichte van een legale situatie. Voor zover aan de orde en mogelijk sluiten de gedoogvoorwaarden aan bij de voorschriften die aan een nog te verlenen vergunning zullen worden verbonden. Bij overmachtsituaties worden aan het besluit om te gedogen zodanige voorwaarden verbonden dat de mogelijk nadelige gevolgen voor het door de rechtsregel beschermde belang zoveel mogelijk worden beperkt en geneutraliseerd. In de beschikking kan worden opgenomen dat de gedoogvoorwaarden gedurende de geldigheidsduur van de gedoogbeschikking kunnen worden aangevuld of gewijzigd. Als één of meerdere gedoogvoorwaarden niet worden nageleefd zal het bevoegde gezag in de meeste gevallen eerst manen tot naleving van de gedoogvoorwaarden. Als de situatie daarna niet verandert dan wordt het besluit tot gedogen ingetrokken en wordt alsnog handhavend opgetreden tegen de overtreding. Dit handhavend optreden zal geschieden overeenkomstig de 'Handhavingsstrategie'.

Beslistermijn en opschorting beslistermijn

Op een aanvraag om te gedogen wordt beslist overeenkomstig afdeling 4.1.3 van de Awb. Dit betekent dat op een aanvraag om te gedogen in principe binnen acht weken na ontvangst wordt beslist (artikel 4:13 Awb). De aanvraag moet dan wel voldoen aan de eisen: de aanvrager moet gemotiveerd aangeven welke bijzondere omstandigheden naar diens oordeel gedogen in dit geval rechtvaardigen. Is het verzoek niet of niet voldoende gemotiveerd en zijn er aanvullende gegevens nodig om te kunnen beslissen op de aanvraag dan kan de beslistermijn worden opgeschort (artikelen 4:5 en 4:15 Awb). De beslistermijn wordt in dat geval opgeschort met ingang van de dag waarop het betreffende bestuursorgaan de aanvrager uitnodigt de aanvraag aan te vullen, tot de dag waarop de aanvraag is aangevuld of de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken.

Soms is het niet mogelijk om binnen acht weken te beslissen op een aanvraag om te gedogen bijvoorbeeld omdat de zaak heel complex is. In dat geval kan het betreffende bestuursorgaan een andere beslistermijn vaststellen. Deze termijn moet echter wel redelijk zijn en de aanvrager moet daarvan in kennis worden gesteld (artikel 4:15 Awb).

Bekendmaking en publicatie gedoogbesluiten

Het besluit om te gedogen wordt bekendgemaakt met inachtneming van afdeling 3.6 van de Awb. Dit betekent dat de bekendmaking van een besluit om te gedogen gebeurt door toezending of uitreiking van dit besluit aan de aanvrager en eventuele andere belanghebbenden. De bekendmaking is van belang omdat anders de gedoogbeschikking niet in werking treedt.

Naast de bekendmaking van het besluit wordt een kennisgeving van het besluit of de zakelijke inhoud van het besluit gepubliceerd in een van overheidswege uitgegeven blad of een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad. Dit om extra transparant te zijn. In de kennisgeving wordt aangegeven dat tegen het besluit om te gedogen door belanghebbenden bezwaar kan worden gemaakt bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen en wel binnen 6 weken nadat het besluit om te gedogen bekend is gemaakt. Ook wordt aangegeven bij welke bestuursrechter daarnaast kan worden verzocht een voorlopige voorziening te treffen ten aanzien van het besluit om te gedogen.

Bijlage 9 Bereikbaarheid buiten kantooruren m.b.t. Wabo-taken.

