

1	TOEZICHT EN HANDHAVING	
	Onderwerp: Protocol 4a: Risicoanalyse en prioritering	Datum: 15 juni 2017
	Paraaf burgemeester: Paraaf secretaris:	

1. Inleiding

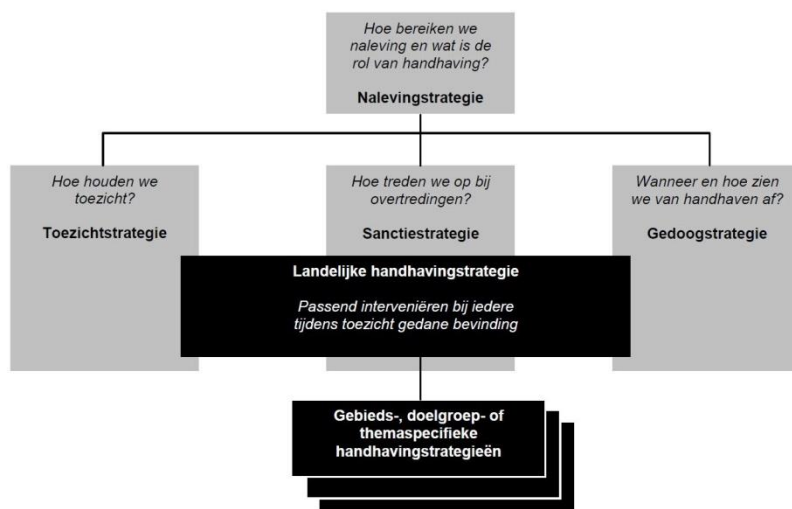
Om de regelgeving en het beleid dat is vastgelegd in diverse bestemmingsplannen en andere beleidsnota's overeind te houden is een intensieve en adequate handhaving van de regels noodzakelijk. Slechts dan kan, ook in de toekomst aan de bescherming en bevordering van de kwaliteit van de bebouwde omgeving en daarmee aan een goed woon-, werk- en leefklimaat gestalte worden gegeven.

2. Doel

Doel van dit protocol is het geven van inzicht en het vastleggen van de wijze waarop de prioritering van het toezicht en de handhaving van regels plaatsvindt.

3. Inhoud

Toezicht en handhaving vindt plaats volgens de landelijke handhavingsstrategie.



Positionering van de landelijke handhavingsstrategie

De landelijke handhavingstrategie gaat uit van het in principe een zo licht mogelijk instrument in te zetten om herstel te bevorderen. Wanneer herstel uitblijft, kunnen zwaardere middelen ingezet worden. Zie hiervoor de onderstaande matrix:

DE (MOGELIJKE) GEVOLGEN ZIJN:	Aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar	4	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaat of erkenning Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD	Strafrecht PV Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaat of erkenning Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD
	Van belang	3	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht	Strafrecht PV Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaat of erkenning Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD
	Beperkt	2	Bestuursrecht herstellend Aanspreken / informeren	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht	Strafrecht PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD
	Vrijwel nihil	1	Bestuursrecht herstellend Aanspreken / informeren	Bestuursrecht herstellend Aanspreken / informeren	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek Waarschuwen	Strafrecht PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen
				A	B	C
			Goedwillend: <ul style="list-style-type: none"> • Onbedoeld • Proactief 	Moet kunnen: <ul style="list-style-type: none"> • Onverschillig 	Calculerend: <ul style="list-style-type: none"> • Bewust belemmerend en/of risico nemend 	Bewust en structureel / Crimineel: <ul style="list-style-type: none"> • Fraude • Oplichting • Witwassen
GEDRAG VAN DE OVERTREDER						

De interventiematrix voor het bepalen van de eerste interventie(s)

De gemeente heeft veel handhavingstaken. Aangezien er een beperkt aantal beschikbare middelen en capaciteit aanwezig is, is het noodzakelijk om binnen deze handhavingstaken prioriteiten te stellen. Daarvoor dient dit protocol.

In het geheel afzien van handhaving is niet aanvaardbaar

Het oordeel van de Afdeling is duidelijk: "Beleid dat inhoudt dat tegen overtredingen die in het handhavingsbeleid een lage prioriteit hebben in het geheel niet handhavend zal worden opgetreden, is rechtens niet aanvaardbaar, omdat daarmee het te handhaven wettelijk voorschrift wordt ondergraven."

Dit uitgangspunt is terecht. Een activiteit is niet zonder reden verboden. Men mag ervan uitgaan dat met de verbodsbepaling beoogd wordt een onwenselijke situatie te voorkomen. Dit betekent dat tegen

overtreding van een verbodsbepaling in beginsel handhavend moet worden opgetreden óf dat de overtreding moet worden gelegaliseerd.

In de praktijk is het echter onmogelijk voor de gemeente om tegen alle overtredingen handhavend op te treden. Hiervoor ontbreekt gewoonweg de capaciteit. Gelukkig heeft de Afdeling hier oog voor en is het mogelijk om prioriteiten te stellen in het kader van doelmatige handhaving. Het mag er alleen niet op neerkomen dat in het geheel niet wordt gehandhaafd. Dit geldt in ieder geval wanneer een derde om handhaving verzoekt.

Handvatten voor prioritering in handhavingsbeleid

Uit een uitspraak van 4 juni 2014 van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State kunnen de volgende handvatten voor prioritering in handhavingsbeleid worden afgeleid:

1. Prioritering kan bepalend zijn voor de mate waarin toezicht wordt gehouden op de naleving van voorschriften.
2. Prioritering mag inhouden dat bij bepaalde lichte overtredingen alleen naar aanleiding van een klacht of een verzoek van een belanghebbende wordt beoordeeld of handhavend moet worden opgetreden.

De wijze waarop het toezicht wordt uitgevoerd, hangt dus af van de prioriteit die aan een taak is toegekend. De prioritering is leidend voor de frequentie van toezicht. In de onderstaande tabel staat weergegeven hoe toezicht op de prioriteiten doorgaans plaatsvindt.

Mate van prioriteit	Toelichting
Lage prioriteit	Het toezicht vindt niet actief plaats. In principe wordt alleen naar aanleiding van meldingen of handhavingsverzoeken toegezien op naleving van de regels. Toezicht wordt ook projectmatig uitgevoerd. In het kader van vergunningverlening zal hier sprake zijn van een marginaal toetsingsniveau of zal zelfs geen toetsing plaatsvinden.
Gemiddelde prioriteit	Het toezicht vindt plaats op in het oog springende gevallen. In geval van meldingen en verzoeken om handhaving wordt actief gehandhaafd. In het kader van vergunningverlening zal hier sprake zijn van een beperkt toetsingsniveau: beoordeling op basis van (algemene) uitgangspunten.
Hoge prioriteit	Het toezicht op naleving van de regels vindt actief plaats en kan ook projectmatig worden opgepakt. In het kader van vergunningverlening zal hier sprake zijn van een intensief of representatief toetsingsniveau.

Voorop staat dat de gemeente in alle gevallen toezicht houdt. De intensiteit van het toezicht is echter verschillend.

Jaarlijks stelt het college het handhavingsuitvoeringsprogramma vast. In het HUP kunnen speerpunten worden bepaald. Overtredingen met betrekking tot deze speerpunten krijgen een hoge prioriteit.

Voor de overige handhavingstaken passen wij het systeem toe van risico-analyse, met de daaraan gegeven prioritering. Dit is een landelijk geaccepteerd risicomodel van het (voormalige) ministerie van Justitie. Het model gaat uit van de volgende definitie:

Risico = negatief effect x de kans dat dit effect optreedt
--

Welke negatieve effecten zijn er?

Wij onderscheiden zes soorten negatief effect, die de overheid met gedragsvoorschriften wil voorkomen:

1. Fysieke veiligheid. Aspecten van fysieke veiligheid zijn brandgevaar, constructieveiligheid, gevaarlijke stoffen, situaties waarin de veiligheid van mens en dier fysiek wordt bedreigd.
2. Kwaliteit leefomgeving. Aspecten van leefbaarheid zijn (gevoel van) veiligheid, aanzicht/welstand, privacy, geluid- en stankhinder, wanneer de kwaliteit van leven wordt bedreigd.
3. Financieel-economische zaken. Financiële-/maatschappelijke aansprakelijkheid van de gemeente/gemeenschap door handelen of het nalaten van handelen.
4. Natuur/milieu. Aspecten hiervan zijn bodemverontreiniging, geluidhinder, de mate waarin de natuur of het milieu schade wordt toegebracht of zelfs verloren gaat.
5. Volksgezondheid. Aspecten zijn lucht, vocht, ventilatie, de mate waarin het welzijn/gezondheid van

mens en dier wordt bedreigd (gezondheidsklachten/ziekten).

6. Bestuurlijke imago. De aantasting van het beeld van de gemeente bij burgers en bedrijven.

De factoren worden gewaardeerd in scores (van 0 t/m 5) en het product van die twee scores vormen het risico in termen van handhaving.

Overige richtlijnen bij handhaving:

- Bij overtredingen van hoog geprioriteerde zaken zal direct handhavend worden opgetreden.
- Overtredingen op voorerven en op zijerven, grenzend aan het openbaar toegankelijk gebied, worden in alle gevallen als hoge prioriteit aangemerkt.
- Wanneer het gaat om excessen, overtredingen die schade en/of overlast veroorzaken, dan wel wanneer de veiligheid in het geding is, wordt in alle gevallen actief gehandhaafd.
- Bij zaken met een gemiddelde prioriteit gaat het met name om overtredingen die in het oog springen (opvallen) tijdens de reguliere surveillance. Het toezicht vindt niet actief en planmatig plaats. De nadruk ligt met name op preventie en voorlichting en niet op het starten van een handhavingprocedure.
- Is een taak laag geprioriteerd, dan handhaaft de gemeente in dat geval alleen op basis van externe meldingen (piepsysteem), of indien gewenst op een projectmatige manier indien waargenomen afnemend naleefgedrag ontstaat dat als ongewenst wordt aangemerkt door het college.
- Bij het constateren van een overtreding wordt eerst gekeken of legalisatie tot de mogelijkheden behoort.
- Bij overtredingen met een hoge prioriteit die al lang(er) bestaan, wordt zo mogelijk het principe van "win-win" toegepast.

Formele schriftelijke handhavingsverzoeken en meldingen moeten na een (belangen)afweging wel worden opgepakt, ook al heeft de betreffende taak een lage prioriteit.