

Integrale uitvoeringsnotitie Handhaving 2017 gemeente Schiedam



Vastgesteld door het college op 23 mei 2017 en de burgemeester op 15 juni 2017

Bestuurlijke samenvatting

Alles wat we doen, doen we voor de Schiedammers. We zijn een dienstbare overheid, voorspelbaar en betrouwbaar. We willen verantwoordelijk en flexibel zijn en een overheid die luistert, handelt en levert, plus mensen de ruimte geeft om te groeien. Dat houdt onder meer in dat we bijdragen aan prettig samenleven in de stad en problemen aanpakken waar burgers het meeste last van hebben.

In het Kompas 2014-2018 streeft het college ernaar om de objectieve veiligheid en het veiligheidsgevoel van alle Schiedammers te verbeteren, hetgeen moet resulteren in een veilige en aangename woon- en leefomgeving. Het college wil dat bereiken door een effectieve inzet van een goede mix van instrumenten, voorlichting, preventie, aanwezigheid op straat tot cameratoezicht. Een gemeentebrede integrale aanpak is daarbij essentieel.

Met de voorliggende notitie benoemen we de ambities voor het handhavingsbeleid. Er staat in omschreven op welke wijze we handhaven en toezicht houden. Kernbegrippen daarbij zijn: eenduidig, efficiënt en transparant optreden. Daar handhaving een uitvoerend karakter heeft, zijn het college en de burgemeester (voor zover het openbare orde bevoegdheden betreft) bevoegd tot het vaststellen van deze notitie. Deze notitie zal ter informatie aan de raad worden aangeboden.

In de afgelopen jaren heeft de gemeente Schiedam op het gebied van handhaving van het omgevingsrecht ervaring opgedaan met de methodiek van programmatisch handhaven. Uit ervaring blijkt dat dit concept een goede basis vormt voor een succesvolle handhaving. Vandaar dat we deze systematiek "uitrollen" over alle gemeentelijke handhavingstaken.

Programmatisch handhaven is nodig omdat de gemeente niet alle handhavingstaken volledig kan uitvoeren. 100 % handhaven (zero tolerance) is een utopie: er moeten keuzes gemaakt worden. Door beperkte middelen en capaciteit moeten we kiezen: wat doen we wel, wat doen we niet, wat eerst en wat later. Beleid voeren betekent niet meer en niet minder dan hierin keuzen maken en daarbij bepalen wat de intensiteit van het toezicht alsmede de wijze waarop handhaving plaatsvindt, zal zijn. Zo wordt ervoor gekozen om overtredingen in beginsel volgens een driestappenplan af te handelen (waarschuwing, vooraankondiging, handhavingsbesluit).

Voor het maken van keuzen zijn de handhavingstaken geïnventariseerd. Met behulp van een risicoanalyse worden prioriteiten gesteld. Op basis hiervan wordt een concreet actieprogramma gemaakt dat ook een rekening bevat van de personele capaciteit.

Voorliggende notitie is geen eindproduct. Het is een neerslag van een momentopname in een dynamisch proces. Ieder jaar zal een evaluatie van het actieprogramma plaatsvinden. De resultaten hiervan kunnen leiden tot bijstelling van de risicoanalyse en de daaruit voortvloeiende prioriteiten. Ook wensen vanuit het college en de burgemeester alsmede voortschrijdende inzichten zullen aan bijstelling bijdragen. Deze notitie moet dan ook worden beschouwd als het beginpunt van een volledige en structurele beleidscyclus, die moet leiden tot een duurzame, hoogwaardige kwaliteit van de handhaving.

1. Inleiding

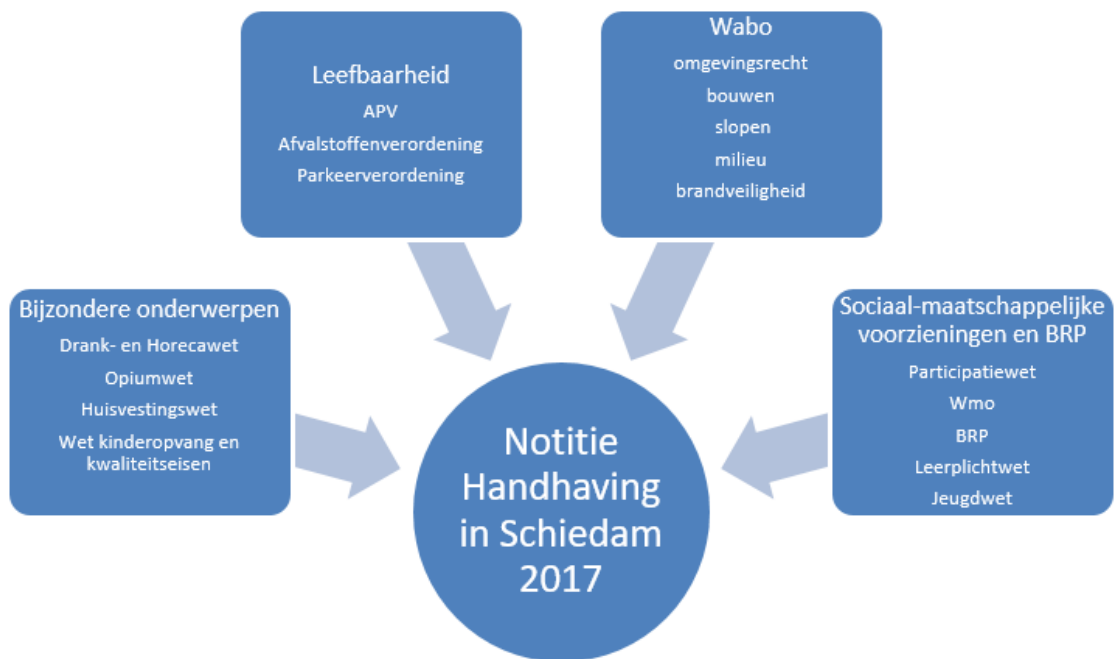
In het Kompas 2014-2018 streeft het college ernaar om de objectieve veiligheid en het veiligheidsgevoel van alle Schiedammers te verbeteren, hetgeen moet resulteren in een veilige en aangename woon- en leefomgeving. Het college wil dat bereiken door een effectieve inzet van een goede mix van instrumenten, voorlichting, preventie, aanwezigheid op straat tot cameratoezicht. Een gemeentebrede integrale aanpak is daarbij essentieel.

Met de voorliggende notitie benoemen we de ambities voor het handhavingsbeleid. Deze notitie vormt een raamwerk (kapstok) voor de wijze waarop we handhaven en toezicht houden. Kernbegrippen daarbij zijn naleving van regels en programmatisch handhaven.

In de afgelopen jaren heeft de gemeente Schiedam op het gebied van handhaving van het omgevingsrecht ervaring opgedaan met de methodiek van programmatisch handhaven. Uit ervaring blijkt dat dit concept een goede basis vormt voor een succesvolle handhaving. Vandaar dat we deze systematiek willen "uitrollen" over alle gemeentelijke handhavingstaken.

1.1 Reikwijdte

Deze notitie voorziet in een kader voor de wijze waarop het college en de burgemeester uitvoering willen geven aan de gemeentebrede handhavingstaken. Onder de reikwijdte van deze notitie valt de handhaving van een breed scala aan landelijke en gemeentelijke regelgeving zoals de Woningwet, Wet Ruimtelijke Ordening, Wet milieubeheer, Wet bodembescherming, de Algemene Plaatselijke Verordening, Parkeerverordening, de Afvalstoffenverordening, de Huisvestingswet, de Drank- en Horecawet, de Opiumwet, de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen, de Participatiewet, de Jeugdwet, de Wet basisregistratie personen (BRP), de Leerplichtwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning. De handhavingstaken zijn hieronder schematisch weergegeven.



Figuur 1

1.2 Totstandkoming

Deze notitie is tot stand gekomen in samenwerking met verschillende partijen binnen en buiten de gemeente. Er is inbreng geleverd door medewerkers van de betrokken afdelingen binnen de gemeente (inclusief: Stroomopwaarts) en door de ketenpartners van de gemeente Schiedam: de DCMR, de Veiligheidsregio Rotterdam Rijnmond (brandweer), de GGD en de politie Eenheid Rotterdam.

1.3 Leeswijzer

Om deze notitie leesbaar te houden zitten veel onderdelen in een aparte (uitgebreide) bijlage. De notitie begint met een korte inleiding in hoofdstuk 1, waar deze leeswijzer onderdeel van uitmaakt. Vervolgens wordt er in hoofdstuk 2 nader ingegaan op de achtergronden van deze notitie. In hoofdstuk 3 treft u de bestuurlijke visie op handhaving en de beleidsuitgangspunten aan. Hoofdstuk 4 beschrijft de strategie die Schiedam hanteert om naleving van wet- en regelgeving te bevorderen en zo nodig af te dwingen. De risicoanalyse wordt vervolgens in hoofdstuk 5 beschreven, die heeft plaatsgevonden om de prioriteiten per taakveld vast te stellen. De uitgevoerde risicoanalyse is als bijlage I opgenomen. Hoofdstuk 6 geeft aan met welke partners de handhaving wordt uitgevoerd. Tot slot gaat hoofdstuk 7 in op het monitoren.

2 Achtergronden

2.1 Kwaliteitscriteria

De samenleving mag van de overheid verwachten dat ze haar taken professioneel uitvoert. Om de handhaving op complexe regelgeving in het omgevingsrecht voldoende te borgen zijn door de Rijks-overheid kwaliteitscriteria gesteld aan de handhaving. In de Wet Verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving (Wet VTH) is, naast de verplichting om handhavingbeleid op te stellen, een aantal kwaliteitseisen uitgewerkt waaraan een bestuursorgaan dat belast is met handhaving moet voldoen. Zo moeten vergunningverlenende taken gescheiden worden uitgevoerd van handhaving.

De kwaliteitseisen voor de handhaving uit de Wet VTH zijn van toepassing op het omgevingsrecht en de hieraan gerelateerde wet- en regelgeving. Om de eenheid, de efficiency en de transparantie van de handhaving te bewaken alsmede vanuit de optiek van rechtsbescherming, kiest de gemeente Schiedam ervoor om de kwaliteitseisen voor zover mogelijk van toepassing te laten zijn op alle gemeentelijke handhavingstaken. Dit laat onverlet dat per handhavingstaak specifiek aanvullend beleid mogelijk blijft.

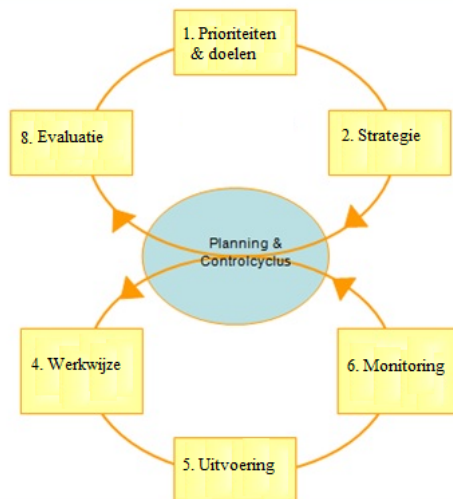
2.2 Begripsafbakening

Handhaving wordt in deze notitie in een breed perspectief gezien. Het is meer dan het opsporen van overtredingen en het daartegen optreden. Handhaven is ook het voorkomen van overtredingen. Onder handhaving wordt verstaan elke handeling die erop gericht is de naleving van rechtsregels te bevorderen of een overtreding te voorkomen of te beëindigen. Tot de bedoelde handelingen van de gemeente worden in ieder geval gerekend het houden van toezicht, het uitvoeren van controles of inspecties en het bestuursrechtelijk of strafrechtelijk optreden naar aanleiding van een geconstateerde overtreding, maar ook het inzetten van niet-juridische instrumenten zoals het geven van voorlichting.

2.2.1 Programmatisch handhaven, "Big 8"

In de ideale situatie is handhaving honderd procent effectief. De werkelijkheid is anders en vooral complexer. Handhavers hebben nu eenmaal te maken met beperkingen in middelen en capaciteit. Er zijn dus keuzes nodig in het aanpakken van problemen en in het bepalen van maatregelen.

Voor het maken van een dergelijke afweging is informatie nodig. Bijvoorbeeld over de risico's als regels overtreden worden en over de mate waarin die risico's een bedreiging vormen voor de effecten die de gemeente wil bereiken. Daarnaast is informatie nodig over de mate van naleving en de motieven van burgers en bedrijven om regels al dan niet na te leven. Met behulp van de methodiek van programmatisch handhaven wordt deze informatie systematisch verzameld en beoordeeld, zodat de juiste prioriteiten kunnen worden gesteld en de meest geëigende interventiestrategie kan worden bepaald. Het handhavingbeleid wordt bepaald door rationeel onderbouwde keuzes.



Actieprogramma.

Programmatisch handhaven kenmerkt zich door een cyclisch proces. De gemaakte keuzes en de effectiviteit van de gemaakte interventies worden steeds opnieuw geëvalueerd. Hiertoe wordt jaarlijks een **actieprogramma handhaving** opgesteld. In het actieprogramma wordt bepaald welke handhavingdoelen worden beoogd, welke aanpak daarvoor wordt gekozen en welke menskracht de uitvoering van de aanpak vergt. Ook wordt jaarlijks bekeken of de gemaakte afwegingen nog steeds adequaat zijn en of gestelde doelen worden bereikt. De evaluatie levert input voor de volgende cyclus. De processtappen

in de gehanteerde methodiek worden weergegeven in figuur 2. Deze cyclus is ook opgenomen in de Wet VTH.

2.3 Ontwikkelingen landelijke regelgeving

Tijdens de looptijd van deze nota zal een aantal ontwikkelingen in de landelijke regelgeving plaatsvinden die van invloed zijn op het handhavingsbeleid.

- Medio 2016 is de **Wet Verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving (Wet VTH)** in werking getreden. Met deze wet zijn er meer specifieke eisen gesteld aan de kwaliteit van zowel de handhaving als de taken op het gebied van vergunningverlening in relatie tot de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). De gemeenteraad moet een verordening vaststellen over de kwaliteit van de uitvoering en handhaving van taken binnen het omgevingsrecht.
- Met het wetsvoorstel **Wet kwaliteitsborging voor het bouwen** wordt een nieuw stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen geïntroduceerd. De inhoudelijke toetsing aan het Bouwbesluit verschuift - in eerste instantie voor een aantal categorieën bouwwerken - naar private partijen. Wanneer deze wet in werking treedt is nog onzeker.
- De Rijksoverheid wil met de **Omgevingswet** het omgevingsrecht eenvoudiger maken. Waarschijnlijk zullen in 2019 26 wetten, met in totaal 5000 wetsartikelen, gebundeld zijn in één omgevingswet met 350 wetsartikelen. Het gaat hier om regels over ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water. De gemeente moet dan een omgevingsplan maken waarin al deze aspecten geregeld worden.
- In 2018 worden wijzigingen doorgevoerd in regels over kinderopvang. Het gaat hier om wijzigingen in de manier waarop toeslagen voor kinderopvang zijn geregeld en om wijzigingen in kwaliteitseisen aan kinderopvang en het toezicht hierop. Het doel hiervan is om te bereiken dat er meer oog komt voor de pedagogische kwaliteit van de opvang en minder nadruk op de structurele randvoorwaarden.



2.4 Ervaringen handhaving omgevingsrecht

Voorafgaand aan deze notitie is de bestaande Kadernota Handhaving omgevingsrecht gemeente Schiedam 2013-2017 geëvalueerd. In deze Kadernota zijn de volgende beleidsdoelstellingen opgenomen:

Doelstellingen handhavingsbeleid 2013-2017

1. *Het verbeteren van het (spontane) naleefgedrag en daarmee een bijdrage leveren aan het verbeteren van de kwaliteit van de (leef)omgeving;*

Hoe te realiseren:

- Meer aandacht schenken aan communicatie/voorlichting in het algemeen en tijdens controles, teneinde bewustwording van gedrag en regels te bewerkstelligen. Hiermee moet betrokkenheid en eigen verantwoordelijkheid worden gestimuleerd;
- Taken met een hoge prioriteit structureel uitvoeren en geconstateerde overtredingen consequent aanpakken conform een uniforme sanctiestrategie.

2. *Het behalen van een adequaat kwaliteitsniveau voor de uitvoering van de toezicht- en handhavingstaken. Het adequaat niveau wordt gedefinieerd als:*

- Voldoen aan de criteria uit het Besluit omgevingsrecht;
- Voldoen aan het door de (voormalige) VROM-Inspectie beschreven niveau.

Hoe te realiseren:

- Het uitvoeren van de taken op basis van een prioritering die mede is opgesteld op basis van een integraal uitgevoerde risico-analyse;
- Het verder vormgeven en uitvoering geven aan integraal handhaven;
- Het verbeteren van registratie en informatie-uitwisseling

Evalutie

Door consequent aandacht te blijven geven aan communicatie, zijn burgers en bedrijven gaan inzien dat het de gemeente ernst is met het toezicht en de handhaving. Hier gaat uiteindelijk ook een preventieve werking vanuit. De toezichttaken met een hoge prioriteit zijn bijna allemaal structureel uitgevoerd. Voor het jaar 2015 is het eerste jaarverslag handhaving omgevingsrecht verschenen. Hieruit bleek dat in 2015 te weinig aandacht is besteed aan het toezicht op sloop. Dit was reden om dit in 2016 bij te stellen en heeft er meer toezicht op sloop plaats gevonden. Alle handhavingzaken met een hoge prioriteit zijn door capaciteitsgebrek bij bouwtoezicht en/of de juridische ondersteuning niet zo snel opgepakt als gewenst. In 2015 en 2016 zijn hiervoor extra uren ingezet boven de formatie. Overtredingen worden nu steeds consequent aangepakt. De risicoanalyse is gemaakt en het uitvoeren van taken is gebeurd op basis van prioriteiten. In 2015 en 2016 is er een actieprogramma toezicht en handhaving omgevingsrecht geschreven. Met al deze documenten heeft de in dit hoofdstuk genoemde beleidscyclus, BIG-8, vorm gekregen.

Aanbevelingen

Naar aanleiding van de bovenstaande bevindingen kunnen een aantal conclusies over verdere ontwikkeling van de handhaving als volgt worden samengevat:

- Het programmatisch werken en het stellen van prioriteiten heeft goed gewerkt;
- De in het vorige handhavingbeleid omschreven uitgangspunten, werkwijze en prioriteitstellingen zijn nog steeds actueel. Daarom is dit in deze notitie opnieuw opgenomen. Wel zal de risicoanalyse worden geactualiseerd en ook voor de overige handhavingstaken worden opgesteld. In deze notitie zijn de geactualiseerde risicoanalyses opgenomen in bijlage I;
- De kwaliteitsverbetering (professionalisering) van de toezicht en handhavingorganisatie die in de afgelopen jaren zichtbaar is geworden, moet verder worden doorgezet. Er kan worden verkend of goede ervaringen die zijn opgedaan – met name in het omgevingsrecht – breder toepasbaar zijn;
- In navolging van het omgevingsrecht zal er naar gestreefd worden om ook voor de andere handhavingstaken jaarlijks een vergelijkbaar actieprogramma en jaarverslag te maken.

3. Visie en uitgangspunten

3.1 Visie

Handhaving staat niet op zichzelf, maar levert een bijdrage aan de duurzame en veilige ontwikkeling van Schiedam. Het college wil samen met de Schiedammers optrekken en inspelen op de dynamiek van de stad. Deze waarden zijn vertaald naar een visie op handhaving en een aantal concrete uitgangspunten. De uitgangspunten dienen als maat voor het dagelijks handelen in het kader van handhaving.

Wetten en regels zijn noodzakelijk ter bescherming van kwetsbare, beschermingswaardige belangen zoals veiligheid, een gezond leefmilieu en de openbare ruimte. Omdat we willen dat deze belangen worden geborgd, vinden we het als overheid belangrijk dat wetten en regels worden nageleefd. Dit voorkomt rechtsongelijkheid en willekeur. Het naleven van regels en voorschriften is in eerste instantie een verantwoordelijkheid van bewoners, bedrijven, verenigingen, instellingen en overheden zelf.

Handhaving is een keten van activiteiten, die gericht is op het doen naleven van de regels en voorschriften. Het voorkomen van overtredingen heeft prioriteit. Handhaving wordt dus niet alleen gezien als het afdwingen van naleefgedrag door bestraffing, maar als het gehele proces van opstellen van duidelijke regelgeving, voorlichting, toezicht, bemiddeling en - in het uiterste geval - sanctionering.

3.2 Uitgangspunten

1. We werken vraaggericht en in verbinding met de stad

Vanuit het principe dat mensen de stad maken, stimuleren we eigen verantwoordelijkheid van bewoners, bedrijven en instellingen als het gaat om naleving van regels en het leveren van een bijdrage aan de kwaliteit van de leefomgeving. Uitgangspunt is dat mensen het logisch vinden om zich aan regels te houden.

Mensen maken de stad betekent ook dat de gemeente ruimte biedt aan wensen vanuit de stad. We geven op een vraaggerichte manier invulling aan het handhavingbeleid door inwoners en bedrijven uit te nodigen om mee te denken over handhavingvraagstukken. Inwoners en bedrijven kunnen altijd bij de gemeente terecht als ze klachten hebben of overlast ervaren. Verzoeken tot handhaving worden behandeld.

2. We zijn open en transparant

Om écht vraaggericht en in verbinding met de stad te kunnen werken is het belangrijk dat bewoners, bedrijven en instellingen weten waar ze aan toe zijn. De gemeente wil duidelijk zijn over wat wel en



niet is toegestaan en wat verwacht wordt van de Schiedammers. Nagenoeg alle activiteiten op het gebied van handhaving (zoals de resultaten van uitgevoerde controles) worden schriftelijk vastgelegd. Ook wordt het handhavingsbeleid kenbaar gemaakt via de gemeentelijke website. Hiermee is voor iedereen duidelijk hoe de gemeente in bepaalde situaties handhaaft. Randvoorwaarde voor een open en transparante houding is het respecteren van de privacy.

3. *We werken integraal*

Onze toezicht- en handhavingsorganisatie is zo ingericht dat integraal wordt gecontroleerd op de verschillende taakvelden als veiligheid, een gezond leefmilieu of de openbare ruimte. Dit zorgt voor een efficiënte inzet van de handhavingscapaciteit. Om integraal te kunnen handhaven zoekt de gemeente waar mogelijk contact met andere toezichthoudende partijen (zoals politie, brandweer, DCMR, GGD, Stroomopwaarts) om gezamenlijk (gedragen) beleid op te stellen en controles uit te voeren. Zo realiseren we een vermindering van de toezichtslast bij bedrijven, voorkomen we onnodige bureaucratie en worden bewoners niet van het kastje naar de muur gestuurd.

Integraal handhaven betekent ook integraal kijken naar de oorzaak van een probleem: de stad mag van ons verwachten dat een probleem doeltreffend wordt aangepakt. Indien nodig of wenselijk zal hierbij vanuit handhaving regie worden gevoerd. Zo worden discussies tussen organisatieonderdelen over wie "probleemeigenaar" is voorkomen.

4. *We maken keuzes en spelen in op een veranderende omgeving*

Bij handhavingvraagstukken werken we vanuit het besef dat het niet mogelijk is om elke misstand aan te pakken. Daarnaast veranderen de prioriteiten en wensen uit de stad. We maken keuzes om toch in staat te zijn om de belangrijkste zaken op te pakken en om onze handhavingscapaciteit op een doeltreffende manier in te zetten.

De keuzes maken we op basis van:

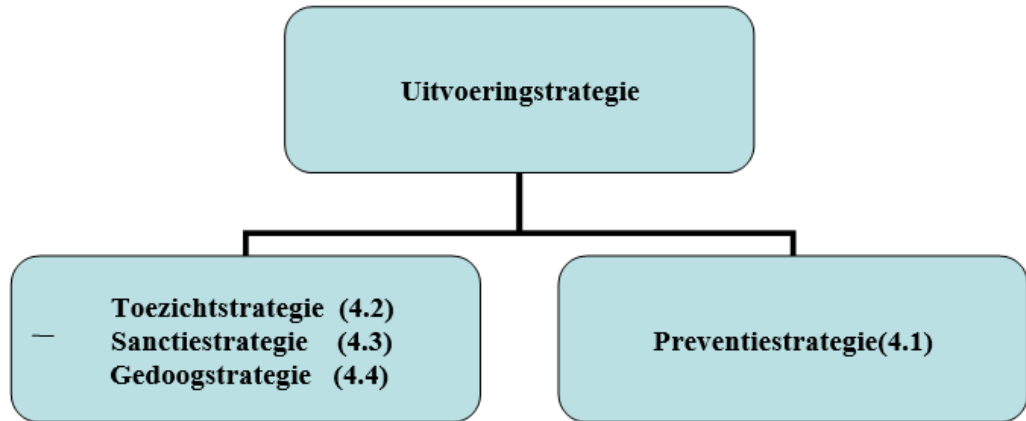
- Vragen uit de stad (zie uitgangspunt 1);
- Prioritering op basis van risicoanalyses: we houden rekening met de effecten van overtredingen. Door te werken op basis van risicoanalyses realiseren we lastenverlichting voor bedrijven die alles goed op orde hebben (geen onnodige controles);
- Onvoorziene omstandigheden.

5. *We blijven innoveren*

Schiedam is een innovatieve stad. Ook bij handhaving streven we naar een innovatieve aanpak. Dit gebeurt enerzijds bij ons handelen in de stad: we blijven onszelf steeds vernieuwen en kiezen voor maatwerk bij het oplossen van problemen. Iedere casus is anders en vraagt om een specifieke aanpak. Anderzijds zetten we nieuwe technieken in om naleefgedrag te bevorderen. Zo blijven we bijvoorbeeld investeren in informatiegestuurde handhaving en zullen we nader bekijken in hoeverre we het toepassen van zelfcontroles door bedrijven kunnen bevorderen.

4. Uitvoeringstrategie

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de strategieën die de gemeente Schiedam hanteert. In hoeverre de gestelde regels ook daadwerkelijk worden nageleefd wordt bepaald door een groot aantal factoren. Dit varieert van kennis van regels, via het nut en de noodzaak ervan inzien, tot het bewust overtreden ervan. Een aantal van deze factoren is te beïnvloeden door consequent te handhaven in de meest brede zin van het woord. Alle activiteiten die erop gericht zijn om ervoor te zorgen dat regels worden nageleefd, worden samengevat in de uitvoeringstrategie. De strategie richt zich enerzijds op het stimuleren van de naleving en anderzijds op het reduceren van de risico's die kunnen voortkomen uit het niet naleven van de voorschriften. De uitvoeringstrategie wordt onderverdeeld in de volgende onderdelen: preventiestrategie, toezichtstrategie, sanctiestrategie en een geadoogstrategie.



4.1 Preventiestrategie

De preventiestrategie richt zich op het vergroten van de bewustwording bij burgers en bedrijven. Het gevolg is dat er minder toezicht en handhaving hoeft plaats te vinden omdat er minder overtredingen worden begaan. Op verschillende wijzen kan getracht worden om overtredingen te voorkomen, bijvoorbeeld door een adequate wijze van voorlichten en communiceren. Door goede voorlichting kunnen onwenselijke situaties worden voorkomen en gedrag van burgers en bedrijven positief worden beïnvloed. Voorlichting vindt zo gericht mogelijk plaats via de gemeentelijke website en/of via persberichten. Daarnaast vindt geregeld doelgroepgerichte voorlichting plaats. Hier wordt informatie gegeven over specifieke regels die van toepassing zijn (bijvoorbeeld door het organiseren van een informatieavond). Het individueel aanspreken van de overtreder en het laten zien dat een 'overtreder' wordt aangepakt is ook een vorm van preventieve handhaving.

De gemeente schenkt veel aandacht aan preventie in het sociaal domein. Immers vroegsignalering, versterking van de nulde en eerste lijnszorg en voorlichting zijn allemaal gericht op het voorkomen van zwaardere problematiek en hogere kosten.

4.2 Toezichtstrategie

In de toezichtstrategie wordt besproken hoe de gemeente als bevoegd gezag het toezicht uitoefent. Onder toezicht wordt hier verstaan: de werkzaamheden die door of namens een bestuursorgaan worden verricht om na te gaan of voorschriften worden nageleefd.



Algemeen

De wijze waarop het toezicht wordt uitgevoerd hangt af van de prioriteit die aan een handhavingstaak is toegekend. In onderstaande tabel staat weergegeven hoe het toezicht op de prioriteiten doorgaans plaatsvindt.

Prioriteit	Mate van toezicht	Toelichting
Hoog/heel hoog	Pro-actief	<ul style="list-style-type: none">- Het toezicht op naleving van de regels vindt pro-actief plaats op basis van een vaste controlefrequentie. Verder wordt actief gezocht naar overtredingen door het uitvoeren van surveillances en gerichte controles;- Afhandelen van signalen krijgt voorrang op andere werkzaamheden.
Gemiddeld	Actief of passief	<ul style="list-style-type: none">- Het toezicht vindt minder intensief en vooral steekproefsgewijs plaats door gebiedsgerichte controles of door surveillances.- planmatig toezicht.



Laag Passief - In beginsel wordt alleen naar aanleiding van meldingen of handhavingverzoeken toegezien op naleving van de regels.

Met de beschrijving van de toezichtstrategie wordt inzicht gegeven in de wijze waarop het toezicht wordt uitgeoefend om de gestelde doelen te bereiken. Het toezicht vindt plaats op basis van gestelde prioriteiten en doelen, nadat er een risicoanalyse is uitgevoerd. De volgorde in prioriteit is leidend voor de frequentie en de diepgang van het toezicht. Hierbij wordt onderscheid gemaakt in aanbod gestuurd toezicht en periodiek toezicht. Dat wil zeggen: toezicht naar aanleiding van verleende vergunningen en toestemmingen en programmatisch toezicht.

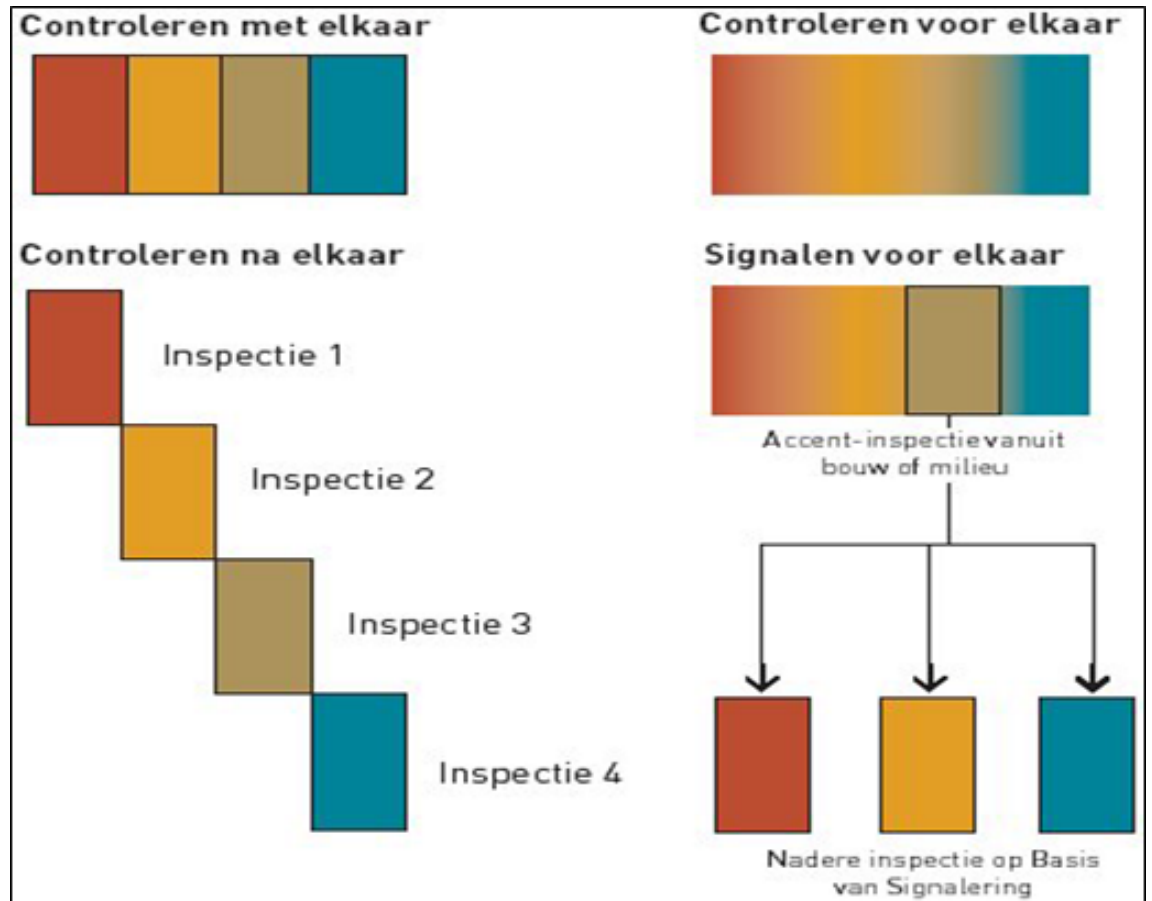
Voorop staat dat op alle prioriteiten gehandhaafd wordt. De intensiteit van de handhaving is echter verschillend. Hoe hoger de prioriteit hoe actiever er gehandhaafd wordt.

Integraal toezicht

Om efficiënt te handhaven en de controlelast voor burgers en bedrijven zo laag mogelijk te houden is het streven om zo veel mogelijk integraal toezicht uit te oefenen. Controles met interne handhavingpartners en met andere handhavinginstanties worden zoveel mogelijk gecombineerd, zodat tijdens één controlemoment zoveel mogelijk verschillende aspecten worden gecontroleerd. Zo wordt voorkomen dat een burger of bedrijf een paar keer een controle krijgt van achtereenvolgens verschillende handhavers binnen de gemeente of van andere handhavinginstanties. Integraal toezicht kan verschillende vormen aannemen, waarbij de geschikte vorm afhankelijk is van de complexiteit en de context van de activiteit waarop toezicht wordt gehouden.

Niet elke taak leent zich voor een volledig integrale aanpak waarbij één toezichthouder op alle aspecten controleert. De gemeente hanteert een integraal toezichtsmodel waarin onderscheid wordt gemaakt in vier vormen van toezicht, afhankelijk van de complexiteit van de toezichtstaak.

1. Controleren met elkaar: vanuit de betrokken taakvelden wordt gezamenlijk een integrale controle uitgevoerd. Deze vorm is toepasbaar in situaties die complexer zijn of een hoge bestuurlijke prioriteit hebben.
2. Controleren na elkaar: verschillende toezichthouders voeren een controle na elkaar uit. Aangezien deze controles plaatsvinden over een relatief langere periode heeft deze aanpak een sterk preventieve werking.
3. Controleren voor elkaar: er wordt een integrale controle uitgevoerd voor de betrokken taakvelden door één toezichthouder. Deze vorm wordt vooral gebruikt in situaties die worden gekenmerkt door een geringe complexiteit.
4. Signaleren voor elkaar: er wordt een controle uitgevoerd door één toezichthouder. Deze toezichthouder neemt tijdens de controle (binnen het model controleren na elkaar) aspecten van de andere taakvelden mee. Indien hij waarneemt dat er op het gebied van de andere taakvelden iets mis is, seint hij zijn "collega(s)" in.



4.3 Sanctiestrategie

Om naleving van de regelgeving af te dwingen staan zowel bestuursrechtelijke als strafrechtelijke instrumenten ter beschikking. In de sanctiestrategie staat beschreven wanneer en welke middelen worden ingezet. Voor diverse deelgebieden zijn er afzonderlijke sanctiestrategieën opgesteld en vast gelegd.

4.3.1 Landelijke Handhavingstrategie

In 2014 is door onder andere de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Openbaar Ministerie (OM), de nationale politie en de omgevingsdiensten, gezamenlijk één Landelijke Handhavingstrategie (LHS) ontwikkeld op basis waarvan gemeenten, omgevingsdiensten, het OM en de politie voortaan op eenduidige manier optreden bij geconstateerde overtredingen. De strategie komt voort uit de behoefte van de betrokken instanties om eenduidig handhavend op te treden en de afstemming van bestuurs- en strafrecht te optimaliseren (bijlage III).

Uitgangspunten

De Landelijke Handhavingstrategie is gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

1. Onafhankelijkheid (sterke, slagkrachtige en onafhankelijke handhavinginstanties);
2. Professionaliteit en vakmanschap (training, opleiding, kennis- en informatie-uitwisseling);
3. Betrouwbaarheid (beginselplicht tot handhaven en verantwoording afleggen);
4. Eenvoud (een passende interventie bij iedere bevinding en hoe daartoe te komen);
5. Gezamenlijkheid (overleg, afstemming en planmatig en informatiegestuurd gezamenlijk optreden).

De Landelijke Handhavingstrategie bevat een stappenplan voor het bepalen van de reactie/interventie op een bevinding. De reactie/interventie is afhankelijk van de (mogelijke) gevolgen van de bevinding en het gedrag van de overtreder. Daarbij worden ook eventuele verzwarende (of verlichtende) aspecten meegewogen. De strategie 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. Daarnaast is overleg over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht geregeld.

Handhavingsorganisaties kiezen afhankelijk van de situatie weloverwogen voor alleen bestuursrechtelijk, bestuurs- en strafrechtelijk of alleen strafrechtelijk optreden. Uitgangspunt is dat het bestuur en het

OM, elk handelend vanuit de eigen verantwoordelijkheid, hun handelen afzonderlijk en in combinatie richten op het naleven van wet- en regelgeving.

De gemeente Schiedam heeft in 2013 al gekozen om de Landelijke Handhavingstrategie te implementeren voor het gehele handhavingveld Wabo. Hoewel de LHS primair ontwikkeld is vanuit het omgevingsrecht is de LHS ook breder toepasbaar. Gezien de doelstelling om de handhavingsorganisatie verder te professionaliseren wordt de LHS, voor zover mogelijk, ook geïmplementeerd voor de andere handhavingvelden. Zo wordt de in de LHS genoemde interventiematrix gehanteerd om te bepalen welk middel het meest geschikt is om de overtreding ongedaan te maken.

Matrix sanctiestrategie					
De (mogelijke) gevolgen	Aanzienlijk risico, Dreigend en/of onontkoombaar	Spoe de seisende bestuursdwang	Spoe de seisende bestuursdwang	Spoe de seisende bestuursdwang en Strafrechtelijke vervolging	Spoe de seisende bestuursdwang en Strafrechtelijke vervolging
		behoorlijk risico	Last onder dwangsom	Last onder dwangsom	Last onder dwangsom en Strafrechtelijke vervolging
M.b.t. - veiligheid - gezondheid -milieu -leefbaarheid zijn:	bepert risico	Constatering Bestuurlijke waarschuwing	Last onder dwangsom	Last onder dwangsom	Last onder dwangsom
	vrijwel geen risico	Constatering Geen bestuurlijke sanctie	Constatering Geen bestuurlijke sanctie	Constatering Bestuurlijke waarschuwing	Last onder dwangsom
		x-as			
Het gedrag van de overtreder is:		Pro-actief	onverschillig	calculerend	bewust en recidivist

Figuur 3 Matrix toepassingsstrategie/relatie met het strafrecht

4.3.2 Stappenplan bestuursrechtelijk optreden

Alle overtredingen worden in beginsel volgens een driestappenplan afgehandeld. De strategie kent de volgende stappen:

1. Na constatering krijgt de overtreder een bestuurlijke waarschuwing en wordt hij geïnformeerd over het gewenste naleefgedrag. Er worden afspraken gemaakt over het beëindigen of, indien mogelijk, legaliseren van de illegale situatie.
2. Blijkt bij hercontrole dat de overtreding nog niet ongedaan is gemaakt of dat er sprake is van een hernieuwde overtreding, dan wordt een vooraankondiging voor een handhavingsbesluit naar de overtreder verstuurd. In deze vooraankondiging wordt de overtreder een termijn gesteld om een zienswijze op de vooraankondiging in te dienen.
3. Daarna volgt een formeel handhavingsbesluit. Tegen dit besluit staan rechtsmiddelen open (bezwaar en beroep)

Op de hiervoor beschreven basislijn (driestappenplan) zijn uitzonderingen mogelijk, waardoor het aantal stappen wordt teruggebracht en er dus sneller wordt overgegaan tot een handhavingsbesluit:

Uitzondering: tweestappenplan

Er wordt volgens het tweestappenplan gewerkt indien er geen ruimte is voor een bestuurlijke waarschuwing. Dit houdt in dat direct na constatering van de overtreding een vooraankondiging voor een handhavingsbesluit wordt verzonden. Dit kan zich voordoen indien sprake is van aantoonbaar verwijtbaar handelen, of indien duidelijk is dat de overtreder niet bereid is om de overtreding ongedaan te maken.

Uitzondering: éénstappenplan

Indien sprake is van overtredingen met acuut gevaar en/of onomkeerbare en/of veiligheidsgevolgen (ernstige overlastsituaties) die direct optreden vereisen, wordt er direct opgetreden met een handhavingsbesluit (stap 3).

Van spoedeisende situaties is onder andere (niet limitatief) sprake bij:

1. Levensbedreigende situaties (bijvoorbeeld bij instortingsgevaar);
2. Illegale lozingen en andere ernstige milieubedreigende situaties;

3. Brandgevaarlijke situaties die acuut levensbedreigend kunnen zijn;
4. Het stilleggen van de bouw in geval van illegale bouw of onvoorziene veiligheid- of gezondheids-situaties tijdens vergunde bouwwerkzaamheden;
5. Aantasting van monumentale waarden;
6. Illegale groundbewerking;
7. Bedreiging van de openbare orde;
8. Illegale sloop (bijvoorbeeld met asbest) of onvoorziene veiligheid- of gezondheidssituaties tijdens vergunde sloopwerkzaamheden;

Uitzondering: Landelijk bepaald sanctiebeleid

De Participatiewet is leidend voor het toepassen van sancties bij het niet naleven van de bepalingen van deze wet. Het college heeft geen ruimte om daarvan af te wijken. Wel laat de Participatiewet toe dat een zogenaamde termijn van orde wordt gesteld, waarin betrokkene de gelegenheid wordt geboden om de overtreding te beëindigen.

4.4 Gedoogstrategie

Er bestaat een beginselplicht tot handhaving. Er kunnen zich echter omstandigheden voordoen waarin het aanvaardbaar of zelfs noodzakelijk is om van (bestuursrechtelijk) handhaven af te zien (gedogen). Slechts in uitzonderingsgevallen en onder een zorgvuldige belangenafweging kan worden besloten een situatie te gedogen. Het gedogen moet in omvang en tijd beperkt zijn.

In de nota 'Gedogen in Nederland' is een landelijk kader gegeven voor gedogen. Op basis van dit landelijk kader is gedogen aanvaardbaar:

1. Als handhaving onredelijk is;
2. Als de te handhaven regel niet in verhouding staat tot de gevolgen van handhavend optreden (disproportioneel);
3. Als er expliciet wordt gedoogd, moet de gedoogbeschikking duidelijke en concrete voorschriften bevatten en voldoen aan de vereisten (voor het nemen) van een besluit (Algemene wet bestuursrecht en het zorgvuldigheidsbeginsel).

4.5 Overtredingen door de overheid

Overtredende overheden bieden geen goed voorbeeld. Bij overtredingen door een onderdeel van de eigen gemeente of van andere overheden wordt op dezelfde wijze opgetreden als wordt opgetreden bij overtredingen door derden. Hierin wordt geen onderscheid gemaakt.

4.6 Privaatrechtelijke handhaving

De gemeente treedt ook op als private partij, bijvoorbeeld bij het sluiten van koop- en huurovereenkomsten (bijvoorbeeld voor standplaatsen op woonwagenlocaties, ligplaatsen), bij snippergroen dat bij tuinen is betrokken en als eigenaar van grond in openbaar gebied. Vanuit haar hoedanigheid als rechtspersoon kan de gemeente dan privaatrechtelijk handhaven door bijvoorbeeld een actie tot nakoming van de overeenkomst of een onrechtmatige daad in te stellen of door het claimen van een contractuele boete. In vaste jurisprudentie van de Hoge Raad zijn criteria ontwikkeld om te bepalen of in een situatie gebruik gemaakt kan worden van privaatrecht of van publiekrecht, de zogenaamde "doorkruisingsleer". Concreet betekent dit dat als de gemeente de keuze heeft tussen privaatrechtelijke of bestuursrechtelijke instrumenten in de regel gekozen moet worden voor de bestuursrechtelijke weg omdat daarbij betere rechtswaarborgen gelden voor de burger.

4.7 Meldingen en verzoeken om handhaving

Meldingen en verzoeken om handhaving worden aan de hand van de prioriteiten in behandeling genomen. De reactie kan inhouden dat behandeling ervan wordt uitgesteld, omdat handhaving van de betreffende overtreding op dat moment geen prioriteit heeft. Een melding of een cluster van meldingen kan aanleiding geven de planning aan te passen om een efficiënte aanpak te bewerkstelligen. Bij de jaarlijkse evaluatie zal worden bekeken in hoeverre de meldingen en handavingsverzoeken (meer) gestructureerd toezicht op een bepaald terrein nodig maken.

5. Prioriteitstelling

Gelet op de hoeveelheid handhavingstaken kan de gemeente niet tegen elke overtreding met evenveel prioriteit optreden. Dit betekent dat er keuzes moeten worden gemaakt. Deze keuzes zijn voor een belangrijk deel gebaseerd op een risicoanalyse (paragraaf 5.2), zodat de handavingscapaciteit zo efficiënt mogelijk kan worden ingezet. Naast het risicogericht handhaven op basis van een risicoanalyse, worden de keuzes ook gemaakt op basis van landelijke prioriteiten (paragraaf 5.4).

5.1 Risicoanalyse algemeen

Voor het uitvoeren van de risicoanalyse is gebruik gemaakt van een landelijk risicomodel van het ministerie van Veiligheid & Justitie. Dit model gaat uit van de definitie: $Risico = (\text{negatief effect}) \times (\text{de kans dat dit effect voorkomt})$. Anders gezegd houdt het model in dat van alle te onderscheiden activiteiten (feitelijk de overtredingen) de kans wordt bepaald dat er iets gebeurt en dat deze kans wordt afgezet tegen de ernst van de gevolgen daarvan (het negatief effect). De volgende zes categorieën zijn gedefinieerd om het effect van een (potentiële) overtreding te bepalen:

1. Veiligheid: In hoeverre leidt de overtreding tot aantasting van de fysieke veiligheid en leidt de overtreding tot veiligheidsrisico's voor de omgeving of derden?
2. Volksgezondheid: In hoeverre heeft de overtreding gevolgen voor de volksgezondheid?
3. Natuur/milieu/omgevingswaarde: Leidt de overtreding tot aantasting van het natuurschoon en/of de omgeving?
4. Financieel-economisch: Hoe groot is de financieel-economische schade bij het plaatsvinden van de overtreding?
5. Leefbaarheid: In welke mate zorgt de overtreding voor aantasting van de kwaliteit van de sociale leefomgeving?
6. Imago overheid: In welke mate leidt de overtreding tot imagoschade van het bevoegd gezag?

Per activiteit c.q. overtreding is op basis van praktijkervaring van de betrokken medewerkers bepaald hoe op de categorieën wordt gescoord en hoe groot daarmee de kans op overtredingen is. De inschatting van de risicoanalyse is een momentopname. Deze analyse wordt jaarlijks gecontroleerd op actualiteit. Naar aanleiding van de evaluatie kunnen de analyses worden bijgesteld. Eens in de vier jaar zullen de analyses geheel worden herzien in een nieuwe nota.

5.2 Risicoanalyses per onderwerp

Er zijn risicoanalyses uitgevoerd voor de volgende onderwerpen:

1. Omgevingsrecht (bouw, sloop, monumenten, ruimtelijke ordening, milieu, brandveiligheid);
2. Leefbaarheid (APV, Afvalstoffenverordening, Parkeerverordening);
3. Bijzondere onderwerpen (o.a. Drank- en horecawet, Opiumwet, Huisvestingswet, Wet kinderopvang, Winkeltijdenwet);
4. Sociaal maatschappelijke voorzieningen (BRP, Participatiewet) Voor de Wmo en de Jeugdwet is nog geen risicoanalyse uitgevoerd.

In bijlage I is de risicoanalyse opgenomen en in bijlage II is een uitleg gegeven over de wijze van prioriteren. Bijlage IV voorziet in een uitwerking van de prioriteiten zoals ze in de prioriteitenmatrix zijn opgenomen.

5.3 Landelijke thema's

De gemeente Schiedam geeft uitvoering aan de landelijke thema's door deze mee te wegen in de risicoanalyse: asbest, bodem, opslag gevaarlijke stoffen, risicovolle inrichtingen, brandveiligheid en constructieve veiligheid.

5.4 Cyclisch proces

Gemaakte keuzes en de effectiviteit van de gemaakte interventies worden steeds opnieuw geëvalueerd. Hiertoe wordt jaarlijks een actieprogramma handhaving opgesteld. In het actieprogramma wordt aan de hand van de risicoanalyse bepaald welke handhavingdoelen worden beoogd, welke aanpak daarvoor wordt gekozen en welke menskracht de uitvoering van de aanpak vergt. Zo wordt jaarlijks bekeken of de gemaakte afwegingen nog steeds adequaat zijn, of gestelde doelen worden bereikt en of eventuele beleidswijzigingen aanleiding geven om gemaakte keuzes bij te stellen.

6. Samenwerking

Handhaving is steeds complexer en vraagt steeds meer van de gemeentelijke Organisatie. Daarnaast geldt dat handhaving vaak een gemeente-overschrijdend karakter heeft. Dit leidt onder andere tot de wens voor een interne en externe integrale handhavingaanpak. Dit houdt bijvoorbeeld in dat de handhaving van de verschillende handhavingstaakvelden op elkaar wordt afgestemd en dat indien mogelijk gezamenlijke acties worden uitgevoerd. Samenwerking leidt vaak tot betere handhavingresultaten, tot efficiënter werken en tot kostenbesparing.

6.1 Samenwerking intern

Binnen de gemeente functioneert een gemeentebreed interventieteam dat zowel intern als extern samenwerkt met verschillende disciplines variërend van toezicht en handhaving op de Wet basisregistratie personen, Drank- en Horecawet, APV en de Huisvestingswet. Er is een vaste kernbezetting vanuit team Toezicht en Handhaving. Dit wordt per casus aangevuld met een partner. Intern valt te denken aan een inspecteur bouw- en woningtoezicht.

6.2 Samenwerking extern

6.2.1 DCMR

Het toezicht op milieuregelgeving geschiedt door de milieudienst Rijnmond (DCMR). De DCMR houdt risicogestuurd toezicht op basis van van tevoren vastgestelde brancheplannen. De gemeente speelt een coördinerende en beslissende rol bij handhaving. Dit betekent dat het toezicht wordt uitgevoerd door de DCMR, maar dat de handhavingsbesluiten worden genomen door het college. Toezichthouders van de DCMR gaan bijvoorbeeld mee met gebiedsgerichte controles van de gemeente op de verschillende bedrijventerreinen, bij het controleren van vuurwerkverkooppunten en de zogenaamde horeca-controles..



6.2.2 Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond (VRR)

De veiligheidsregio bedient beleidsmakers en handhavers van adviezen en zo nodig assisteert zij bij controles. Deze controles vinden voornamelijk plaats bij grote evenementen of ter ondersteuning van de toezichthouders van het team Vergunningen en Handhaving. Afstemming vindt enkel plaats bij concrete gevallen middels een vooroverleg en/of ander direct contact. De veiligheidsregio ontvangt afschriften van handhavingsbrieven die voor de organisatie van belang zijn in het kader van de brandveiligheid en externe veiligheid.

6.2.3 Politie Eenheid Rotterdam

Op vele terreinen bestaat er een directe samenwerking met de politie. De politie participeert in diverse handhavingsprojecten zoals het ontmantelen van hennepkwekerijen, het toezicht in de horeca en gebiedgerichte handhavingsacties. Daarnaast fungeert de politie, indien noodzakelijk als sterke arm bij het bestuursrechtelijk toezicht. Ook hebben zij een actieve rol bij het toezicht tijdens grote evenementen.



7 Monitoren en verantwoording

Sluitstuk van het adequate handhavingproces is de verantwoording over de handhavingsinspanningen en -resultaten. Daarin staat de vraag centraal of de geleverde inspanningen hebben bijgedragen aan het realiseren van de gestelde visie en uitgangspunten. Daarmee wordt de beleidscyclus van handhaving gesloten.



7.1 Monitoring

Een goede registratie van handhavingszaken vergemakkelijkt het vervolgtraject (repressief toezicht en sancties) en verschaft inzicht in de hele keten vanaf een geconstateerde overtreding tot en met de naleving. Het voordeel hiervan is dat alle handhavingspartners profiteren van de informatie. Het registreren van kwantitatieve en kwalitatieve handhavingsgegevens is met name van belang voor het te voeren beleid, de in te zetten capaciteit en de verantwoording naar het bestuur en management. De monitoring wordt gebruikt om te beoordelen of er voldoende voortgang wordt behaald in het actieprogramma. DCMR en VRR rapporteren periodiek aan de gemeente over de behaalde resultaten.

7.2 Verantwoording/jaarverslag

Na afloop van het kalenderjaar wordt een jaarverslag opgesteld, waarin tenminste over de volgende onderwerpen wordt gerapporteerd:

- De toepassing van het handhavingsbeleid en de uitvoering van het actieprogramma;
- Het aantal geplande en uitgevoerde handhavingsprojecten en -activiteiten;
- Het aantal geplande en bestede uren.

Om te kunnen beoordelen of de uitgevoerde toezicht- en handhavingactiviteiten effectief zijn, is evalueren noodzakelijk. In de verslaglegging wordt weergegeven of en op welke wijze de voorgenomen activiteiten zijn gerealiseerd. Hiermee wordt aangesloten bij het beoogde cyclische karakter van het handhavingsproces. De resultaten uit het jaarverslag kunnen aanleiding zijn om de prioriteiten of het actieprogramma bij te stellen.



Bijlage I Risicomatrix



Bijlage II Gehanteerde systematiek van prioriteren



Bijlage III Landelijke handhavingstrategie



Bijlage IV Uitwerking risico's en prioriteiten