

**Nota Integraal
Handhavingsbeleid
2013 – 2017**

gemeente Baarn
november 2012

Inhoudsopgave

1	Bestuurssamenvatting.....	4
	1.1 Noodzaak opstellen beleid	4
	1.2 Kaders beleid.....	4
	1.3 Bestuurlijke visie.....	4
	1.4 Prioritering.....	5
2	INLEIDING	7
	2.1 Algemeen.....	7
	2.2 Afbakening.....	8
	2.3 Aanleiding nieuw handhavingsbeleid.....	8
	2.4 Leeswijzer.....	9
3	Visie en uitgangspunten.....	10
	3.1 Missie van het integraal handhavingsbeleid.....	10
	3.2 Visie.....	10
	3.3 Uitgangspunten	10
	3.3.1 De handhaving vindt risicogericht plaats.....	11
	3.3.2 De gemeente Baarn geeft het goede voorbeeld	11
	3.3.3 De handhaving is eenduidig, helder en transparant.....	11
	3.3.4 Inwoners en bedrijven hebben een eigen verantwoordelijkheid.....	11
	3.3.5 Waar mogelijk wordt integraal gehandhaafd	12
	3.3.6 Handhaving draagt bij aan een eerlijke economische concurrentiepositie	12
	3.3.7 De handhaving vindt gebiedsgericht en signaal gestuurd plaats	13
	3.3.8 De handhaving heeft een (beperkt) experimenteel karakter	13
4	Risico's en prioriteiten	14
	4.1 Handhaven op basis van risico's	14
	4.2 Uitleg risicoanalyse	14
	4.3 Uitleg prioritering.....	15
	4.4 Uitvoering risicoanalyse.....	16
	4.5 Prioriteiten per taakveld.....	16
	4.6 Conclusies prioriteiten	18
5	Beleidsdoelstellingen.....	19
	5.1 Naleefdoelstellingen.....	19
	5.2 Kwaliteitsdoelstellingen	20
6	Monitoring en evaluatie	21
	6.1 Monitoring.....	21
	6.2 Evaluatie.....	21

I Bestuurssamenvatting

Voor u ligt de Nota Integraal Handhavingsbeleid 2013-2017 van de gemeente Baarn. Hierin is het handhavingsbeleid op het gebied van de fysieke leefomgeving voor de periode 2013-2017 vastgelegd. Onder de fysieke leefomgeving vallen de toezicht- en handhavingstaken die voortvloeien uit de wet- en regelgeving op het gebied van bouwen, ruimtelijke ordening, brandveiligheid, Algemene Plaatselijke Verordening (APV), Afvalstoffenverordening (Asv), Drank- en horecawet, Wet op de kansspelen en parkeren.

In deze nota worden beleidsmatige keuzes gemaakt over de taken die de gemeente de komende vier jaar uitvoert. Tevens wordt inzicht geboden in de middelen die de gemeente inzet om naleving van de regels te bereiken en te bevorderen. Het handhavingsbeleid wordt ieder jaar uitgewerkt in een Uitvoeringsprogramma Toezicht & Handhaving. Dit Uitvoeringsprogramma wordt zowel door het college als de burgemeester vastgesteld, ieder voor zover het zijn bevoegdheden betreft. Daarnaast wordt dit werkplan jaarlijks geëvalueerd en zo nodig worden beleidsdoelstellingen en prioriteiten bijgesteld. De evaluatie wordt aan de gemeenteraad bekend gemaakt.

1.1 Noodzaak opstellen beleid

De opstelling van dit handhavingsbeleid is om een aantal redenen noodzakelijk (hoofdstuk 2). Ten eerste hebben zich de laatste jaren op het gebied van wet- en regelgeving diverse ontwikkelingen voorgedaan die van invloed zijn op de handhaving. Zo treedt op 1 januari 2013 de nieuwe Drank- en Horecawet in werking en kan onder meer invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) worden genoemd die op het gebied van handhaving om een integrale aanpak vraagt. Voorkomen moet immers worden dat de ene dag iemand van het Waterschap en de volgende dag iemand van de gemeente op bezoek gaat bij een bedrijf. Ten tweede is nu de mogelijkheid ontstaan om te komen tot één handhavingsbeleid en hiermee een einde te maken aan de versnippering in handhavingsnota's (zowel kaderstellend als sectoraal). Ten derde beschikt de gemeente Baarn sinds 2010 over een nieuw handhavinginstrument (de bestuurlijke strafbeschikking). Bovenstaande ontwikkelingen dienen wel beleidsmatig verwerkt te worden, gevolgd door het stellen van prioriteiten.

1.2 Kaders beleid

Een belangrijk kader voor dit beleidsplan wordt gevormd door de kwaliteitseisen voor de handhaving. Deze zijn onder meer te vinden in het Besluit omgevingsrecht. Op grond van deze wettelijke kwaliteitseisen en de samenwerking met de ketenpartners, komt de handhaving programmatisch tot stand op basis van inzichtelijke keuzes en is de uitvoering gericht op het bereiken van vooraf afgesproken resultaten. De gemeentelijke kaders (zie bijlage II) worden ten slotte gevormd door het Collegeprogramma 2010-2014, de Programmabegroting 2012-2013 en andere reeds vastgestelde beleidsdocumenten.

1.3 Bestuurlijke visie

Als bestuurlijke visie is in de beleidsnota opgenomen (hoofdstuk 3) dat de gemeente Baarn het van groot belang vindt dat de regels die democratisch zijn opgesteld ook worden nageleefd. Om toezicht en handhaving als instrument effectief en efficiënt in te kunnen zetten, vindt de handhaving in Baarn professioneel plaats. Professioneel voor zover het de organisatie van de handhaving betreft en professioneel voor zover het de uitvoering van de werkzaamheden betreft. De gemeente Baarn zal onder andere actief naar haar burgers en bedrijven communiceren welke regels er zijn en met welk doel. Van zowel burgers en bedrijven mag worden verwacht dat zij zich bekend maken met deze regelgeving en dat zij hiernaar handelen.

Bij niet of onvoldoende naleven van de regels, schroomt de gemeente niet om bestuursrechtelijk of strafrechtelijk op te treden. Dit doet zij met haar eigen toezichthouders en handhavers of in samenwerking met diverse ketenpartners.

Handhaving is in deze visie niet enkel alleen repressief optreden. De nadruk ligt op preventie, omdat het voorkomen van overtredingen handhaving achteraf voorkomt, maar ook op het beïnvloeden van gedrag en het neerleggen van de verantwoordelijkheid waar die hoort. Dat betekent dat dus in de beleidsperiode veel aandacht aan communicatie en voorlichting zal worden besteed (bijlage VII). Beïnvloeding van gedrag kan ook worden bereikt door als gemeente zelf het goede voorbeeld te geven en waar dat mogelijk is, goed naleefgedrag te belonen met een verminderde toezichtfrequentie.

De repressieve handhaving is in deze visie met name van belang om de preventieve handhaving kracht bij te zetten. Repressief optreden is geen doel op zich, maar het sluitstuk wanneer de situatie daarom vraagt. Moet de gemeente echter repressief optreden, dan treedt zij daadkrachtig op zonder zich te laten verleiden tot willekeur. Hierdoor zal de gemeente naar haar burgers geloofwaardig, betrouwbaar en integer overkomen.

1.4 Prioritering

In beginsel treedt de gemeente Baarn tegen iedere overtreding op. Gelet op de hoeveelheid aan handhavingstaken kan de gemeente Baarn echter niet tegen elke overtreding met evenveel prioriteit optreden. Indien de gemeente alle wet- en regelgeving wil controleren, betekent dit een uitbreiding van formatie met 1,5 fte en een extra jaarlijkse uitgave van € 90.000. Omdat meer verantwoordelijkheid bij burgers en bedrijven wordt gelegd en de gemeente niet alle wet- en regelgeving waarvoor zij verantwoordelijk is kan controleren, dienen er keuzes te worden gemaakt. De handhavingsinspanningen dienen zich in beginsel te richten op die gebieden waar de risico's het grootst zijn. Om te bepalen waar de risico's liggen, is voor een aantal taakvelden (bouwen en wonen, brandveiligheid, ruimtelijke ordening en planologisch gebruik, en openbare ruimte en openbare orde en veiligheid) een risicoanalyse uitgevoerd (bijlage IV). Hierbij is gebruik gemaakt van een risicoanalysemodel van het Ministerie van Justitie. Volgens dit model bestaat het risico uit de kans op overtreding van de regelgeving zonder handhaving maal de mogelijk negatieve effecten die zich bij niet naleving kunnen voordoen.

Het is mogelijk om prioriteiten van de verschillende categorieën bij elkaar te brengen en inzichtelijk te maken en welke capaciteit hierbij hoort. Benadrukt wordt dat in de praktijk (met de huidige capaciteit) de rode taken allemaal worden opgepakt en waar mogelijk worden ook de oranje taken meegenomen. Hieronder wordt weergegeven wat de benodigde capaciteit is die hoort bij de verschillende categorieën. In de rechter kolom zijn de kosten voor de bijbehorende formatie bijgevoegd. Het verschil met de in de begroting opgenomen kosten is dat het hier alleen de personele kosten betreft terwijl in de begroting de totale kosten zijn meegenomen als gereedschappen, opleidingen, motorbrandstoffen, verzekering en dienstkleding.

	Arrangement	Capaciteit	Kosten formatie
1.	Alleen taken met hoge prioriteit	5,1 fte (huidige capaciteit)	€ 306.044 (begroting 2012)
2.	Taken met hoge en gemiddelde prioriteit	5,6 fte (huidige capaciteit + 0,5 fte Boa)	€ 330.794 (begroting 2013)
3.	Alle taken	6,1 fte (huidige capaciteit + 1 fte Boa)	€ 361.044
4.	Maximale controle	7,1 fte (huidige + 1 fte Boa + 1 fte BWT)	€ 426.044

2 INLEIDING

2.1 Algemeen

Enschede, Volendam, Maastricht en Utrecht hebben een aantal dingen gemeen: in deze en in een aantal andere gemeenten hebben zich de afgelopen jaren incidenten voorgedaan (branden, instortingen) soms met dodelijke afloop, altijd ingrijpend. Afgezien van de personele en materiële schade, die in het ene geval nog groter is dan in het andere, is er steeds sprake van ongeloof en verontwaardiging – hoe heeft dit in kunnen gebeuren?– en wordt er meteen naar de overheid gekeken – er is te weinig toezicht uitgeoefend, de voorschriften zijn niet gehandhaafd. Men gaat vaak voorbij aan de primaire verantwoordelijkheid van de veroorzakers, waartoe in de meeste van vornoemde gevallen niet het openbaar bestuur behoort. Dit neemt niet weg dat het bestuur een eigen verantwoordelijkheid heeft om goede vergunningen af te geven, te controleren of conform de vergunning wordt gebouwd en bij overtredingen zo nodig handhavend op te treden.

Als gevolg van bovengenoemde incidenten is de handhaving de laatste tien jaar sterk geprofessionaliseerd. Zo is diverse wetgeving tot stand gekomen – de Wet algemene bepalingen Omgevingsrecht (Wabo) en het daaraan verbonden Besluit omgevingsrecht (Bor) – waarin stringente kwaliteitseisen aan organisatie en uitvoering van de gemeentelijke handhaving worden gesteld.

In onderhavige beleidsnota treft u het handhavingsbeleid van de gemeente Baarn aan voor de periode 2013 – 2017. Het betreft hier het handhavingsbeleid op het gebied van de fysieke leefomgeving. Hieronder vallen de toezicht- en handhavingtaken die voortvloeien uit de wet- en regelgeving op het gebied van bouwen, ruimtelijke ordening, milieu, brandveiligheid, Algemene Plaatselijke Verordening, Afvalstoffenverordening, de (nieuwe) Drank- en horecawet, Wet op de kansspelen en parkeren. De uitvoering van deze taken is belegd bij het team Vergunningen, Toezicht & Handhaving, de Veiligheidsregio Utrecht en (vanaf 1 januari 2013) de Regionale Uitvoeringsdienst (RUD).

De gemeentelijke toezicht en handhaving heeft vele raakvlakken met toezicht en handhaving van andere (overheids)partners. In het verleden is het wel een gebeurd dat bij een bedrijf de ene dag iemand van toezicht en handhaving van de gemeente op de stoep stond, de volgende dag de brandweer en een dag later de provincie. In bijlage II is per partner een toelichting gegeven op de afbakening van de verantwoordelijkheden.

Ieder jaar worden de in het beleid gestelde prioriteiten uitgewerkt in een Uitvoeringsprogramma Toezicht & Handhaving. Hierin staat beschreven welke toezicht- en handhavingstaken de gemeente dat jaar uitvoert en welke capaciteit zij hiervoor inzet. De keuze voor deze tweedeling - een meerjarig handhavingsbeleid en een jaarlijks Uitvoeringsprogramma – is gemaakt om met de operationele uitvoering flexibel te kunnen inspelen op de actualiteit. De gemeente zal die taken met een hoge prioriteit zeker uitvoeren. Indien mogelijk worden ook taken met een gemiddelde prioriteit en lage prioriteit uitgevoerd. Dit mede afhankelijk van de beschikbare capaciteit. De vaststelling van beide stukken vindt plaats door zowel het college als door de burgemeester – ieder voor zover de handhavingstaken tot hun bevoegdheden behoren.

2.2 Afbakening

Eerder in de inleiding is al aangegeven dat het handhavingsbeleid, dat in de deze nota beschreven wordt, betrekking heeft op de fysieke leefomgeving. Deze nota ziet dus niet toe op handhaving van de sociale wetgeving en de leerplicht. Ook de privaatrechtelijke handhaving en de milieuhandhaving wordt in deze nota niet behandeld. Voor de milieuhandhaving wordt verwezen naar het Regionaal Handhavingsprogramma Wet milieubeheer 2013 – 2014. In deze nota wordt in bijlage IV Naleefstrategie toegelicht hoe met de ketenpartners die toezicht houden op het taakveld milieu wordt samengewerkt.

2.3 Aanleiding nieuw handhavingsbeleid

Een aantal ontwikkelingen in het bijzonder vormen de aanleiding om nieuw handhavingsbeleid op te stellen:

Veranderingen in wet- en regelgeving Leefomgeving

Deze veranderingen stellen steeds hogere eisen aan de gemeentelijke handhaving. Was de verplichting tot het opstellen van handhavingsbeleid eerst nog opgenomen in de Wet milieubeheer (2002), de Woningwet (2007) en de Wet ruimtelijke ordening (2008), met de inwerkingtreding op 1 oktober 2010 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) is deze verplichting uitgebreid naar het gehele omgevingsrecht. De introductie van de Wabo stelt verder nieuwe eisen aan de handhaving. De gemeente moet onder meer gecoördineerd toezicht organiseren en zorgen voor één handhavingstraject. Niet alleen het bevoegde gezag mag immers toezicht uitoefenen op de omgevingsvergunning, maar ook andere betrokken overheidsinstanties, zoals bijvoorbeeld de provincie en het waterschap. In het merendeel van de gevallen is de gemeente bevoegd gezag en dus verantwoordelijk voor de handhaving. Is er sprake van een provinciale inrichting dan zijn Gedeputeerde Staten bevoegd gezag.

Veranderingen in de Drank- en Horecawetgeving

De Eerste Kamer heeft op 22 mei 2012 de nieuwe Drank en Horecawet (DHW) aangenomen. De nieuwe wet treedt per 1 januari 2013 in werking. Gevolg is dat het toezicht op de naleving van de DHW over gaat van de Voedsel en Warenautoriteit (VWA) naar de gemeente. Dit betekent dat de circa 80 bedrijven in Baarn die alcohol verkopen jaarlijks (steekproefsgewijs) bezocht moeten worden en indien nodig moeten worden aangeschreven. Ook de leeftijdsgrenzen hotspots (bedrijven waar jongeren proberen alcohol te kopen en hangplekken waar alcohol wordt genuttigd), waarvan circa 15 hangplekken of winkels in Baarn aanwezig zijn, moeten worden gecontroleerd.

Beëindiging versnippering in het handhavingsbeleid

Het huidige handhavingsbeleid is vastgesteld in 2008. Met dit beleid werd een adequaat niveau van inspectie, toezicht en handhaving vastgesteld voor de beleidsvelden van ruimtelijke ordening, milieu, openbare orde en veiligheid. Met de opstelling van onderhavige Nota Integraal Handhavingsbeleid 2012 – 2017 wordt beoogd aan de versnippering in diverse nota's – zowel kaderstellend als sectoraal – een einde te maken.

De introductie van een nieuw handhavinginstrument

Met ingang van 1 november 2010 heeft de gemeente Baarn een nieuw handhavinginstrument tot haar beschikking: de bestuurlijke strafbeschikking. Met dit instrument kunnen straffen worden opgelegd voor veel voorkomende en overlast veroorzakende overtredingen van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) en de Afvalstoffenverordening (Asv). De beschikbaarheid van dit instrument maakt het noodzakelijk om beleidsmatig vast te leggen in welke situaties de gemeente Baarn dit instrument toepast.

2.4 Leeswijzer

Om deze nota leesbaar te houden zijn veel (ook belangrijke) onderdelen in een aparte (uitgebreide) bijlage bijgevoegd. De nota begint in hoofdstuk 1 met een bestuurssamenvatting. In hoofdstuk 2 waar deze leeswijzer onderdeel van uitmaakt, wordt nader ingegaan op de achtergronden van het beleid. Ingegaan wordt onder meer op de redenen om nieuw beleid op te stellen en op de doelen die met het opstellen van beleid beoogd worden. In hoofdstuk 3 treft u de bestuurlijke visie op handhaving en de beleidsuitgangspunten aan.

Hoofdstuk 4 geeft een beschrijving van de risicoanalyse die heeft plaatsgevonden om de prioriteiten per taakveld vast te stellen. De uitgevoerde risicoanalyse is als bijlage IV opgenomen. Tevens staan in dit hoofdstuk de prioriteiten voor de handhaving weergegeven. Hoofdstuk 5 beschrijft de doelstellingen die met het beleid nagestreefd worden. Ook worden hierin de indicatoren genoemd aan de hand waarvan gemeten zal worden of de beleidsdoelstellingen worden bereikt. Hoofdstuk 6 gaat ten slotte in op de monitoring en de evaluatie van de uitgevoerde werkzaamheden.

3 Visie en uitgangspunten

In dit hoofdstuk wordt de visie van de gemeente Baarn voor de handhaving geformuleerd. De visie is richtinggevend en dient als toetsingskader bij de prioritering en de keuze van de handhavingstaken.

3.1 Missie van het integraal handhavingsbeleid

De gemeente wil duidelijkheid bieden over de uit te voeren taken en de in te zetten middelen, maar ook op de communicatie over de doelen die zij met de wet- en regelgeving nastreeft. Ook de manier van handhavend optreden wil de gemeente verduidelijken. Deze is consequent en voorspelbaar, zonder te leiden tot willekeur. De gemeente Baarn behartigt met de handhaving de belangen van de gemeenschap als geheel en maakt in handhavend optreden geen onderscheid tussen individuele burgers of bedrijven. De gemeente wil daarnaast ook duidelijk maken dat zij bij overtreding van de regels optreedt. Dit is nodig, omdat zij de regelgeving, en de burgers en bedrijven die belang hebben bij deze regelgeving, serieus neemt. Ook de handhaving van vastgestelde voorschriften is van belang voor de geloofwaardigheid van de gemeente. Indien voorschriften niet worden gehandhaafd, kunnen deze eenvoudigweg worden overtreden.

3.2 Visie

De gemeente Baarn zal actief naar haar burgers en bedrijven communiceren welke regels er zijn en met welk doel. Van zowel burgers en bedrijven mag worden verwacht dat zij zich bekend maken met deze regelgeving en dat zij hiernaar handelen. Bij niet of onvoldoende naleven van de regels, schroomt de gemeente niet om bestuursrechtelijk of strafrechtelijk op te treden. Dit doet zij met haar eigen toezichthouders en handhavers of in samenwerking met ketenpartners zoals in hoofdstuk 2 zijn toegelicht.

Bij de uitvoering van de handhaving zal de gemeente kritisch blijven kijken naar de doelen die met de regelgeving nagestreefd worden. Als voorbeeld kan gegeven worden de vervuiling van de leefomgeving en het niet naleven van de regels rond de aanbidding van afval. De vraag is of burgers/bedrijven uit onverschilligheid op verkeerde momenten hun afval aanbieden of dat het tijdstip waarop aangeboden moet worden niet bekend is. Misschien zijn de momenten van aanbidding wel bekend maar zijn dat, gelet op de hoeveelheid afval, niet voldoende momenten. In deze gevallen zullen toezichthouders of handhavers het initiatief nemen om, samen met het organisatieonderdeel dat verantwoordelijk is voor het inhoudelijke beleidsterrein, te onderzoeken wat de achterliggende oorzaak van het probleem is.

De hierboven beschreven visie wordt in een aantal concrete uitgangspunten uitgewerkt. Deze uitgangspunten vinden hun uitwerking in het beleidsplan, het Uitvoeringsprogramma Toezicht en Handhaving en in de dagelijkse praktijk.

3.3 Uitgangspunten

De gemeente voert regie op de handhaving

De regiefunctie komt tot uiting in de gemotiveerde keuzes die de gemeente Baarn maakt met betrekking tot de aard, omvang en intensiteit van toezicht en handhaving. Regie voeren op handhaving betekent dat de gemeente proactief optreedt en niet alleen ad hoc tot actie overgaat naar aanleiding van incidenten, meldingen of handhavingverzoeken.

3.3.1 De handhaving vindt risicogericht plaats

In beginsel treedt de gemeente Baarn tegen iedere overtreding op. Gelet op de hoeveelheid aan handhavingstaken kan de gemeente Baarn echter niet tegen elke overtreding met evenveel prioriteit optreden. Dit betekent dat er keuzes moeten worden gemaakt. De keuze welke taken worden uitgevoerd is voor een belangrijke deel gebaseerd op een risicoanalyse en de daaruit voortvloeiende prioriteiten. Zie hiervoor ook hoofdstuk 4. Voor een ander deel bepalen bestuurlijke en landelijk vastgestelde prioriteiten en ontwikkelingen welke taken worden opgepakt.

3.3.2 De gemeente Baarn geeft het goede voorbeeld

De gemeente Baarn is wettelijk verplicht om naleving van regels bij burgers en bedrijven af te dwingen. De gemeente zelf dient zich ook aan de regels te houden. Daarnaast is er ook het uitgangspunt 'goed voorbeeld doet goed volgen'. De gemeente heeft als initiatiefnemer vaak te maken met regelgeving, bijvoorbeeld omgevingsvergunningen en bestemmingsplanbepalingen. Maar ook is het verrichten van basale gemeentelijke taken als vuil ophalen, onderhoud aan plantsoenen of het oprichten en onderhouden van schoolgebouwen gebonden aan regels. De gemeente Baarn leeft deze regels na. Als de eigen gemeentelijke organisatie in de fout gaat en regels overtreedt waarvoor de gemeente Baarn bevoegd is, zal handhaving op de gebruikelijke wijze plaatsvinden.

3.3.3 De handhaving is eenduidig, helder en transparant

De gemeente Baarn wil duidelijk zijn over wat wel en niet is toegestaan. Eenduidigheid betekent dat de gemeente bij geconstateerde overtredingen consequent en voorspelbaar handelt. De handhaving vindt daarom zoveel mogelijk gestandaardiseerd plaats volgens heldere procedures. Doordat vergelijkbare situaties op vergelijkbare wijze worden afgehandeld worden willekeur en rechtsongelijkheid voorkomen. Zie ook bijlage VI voor de sancties en termijnen.

Dat de handhaving transparant is, blijkt onder meer uit het feit dat de activiteiten op het gebied van handhaving schriftelijk en digitaal worden vastgelegd in het systeem Squit. Dit geldt niet alleen voor de stappen in de beleidscyclus (visie, strategie en prioriteitstelling), maar ook voor de administratieve organisatie en de procedures. Via jaarlijkse evaluaties zal de wijze van uitvoering inzichtelijk worden gemaakt en verantwoording aan de raad worden afgelegd.

3.3.4 Inwoners en bedrijven hebben een eigen verantwoordelijkheid

Met de modernisering van de VROM-regelgeving is een nieuwe generatie wetgeving ontstaan. Kenmerkend hiervan is dat een groot aantal vergunningstelsels is afgeschaft en plaats heeft gemaakt voor algemene regels en meldingstelsels. Deze modernisering is niet alleen ingegeven door de wens van de overheid om de administratieve lasten te verminderen, maar is ook gebaseerd op een veranderende verhouding tussen burgers en overheid. In deze verhouding willen burgers en bedrijven meer vrijheid en een overheid op afstand. De gemeente Baarn spreekt deze veranderende verhouding aan, omdat zij goed aansluit bij haar visie van een krachtige en doelmatige overheid die streeft naar een efficiënte samenleving. De gemeente vindt het vanuit deze visie van groot belang dat inwoners en bedrijven zelf hun verantwoordelijkheid nemen ten aanzien van naleving van de voor hen geldende regels en zij zal hen hier nadrukkelijk op aanspreken.

Het stimuleren van de eigen verantwoordelijkheid wordt overigens niet enkel ingegeven door de gemeentelijke visie op de rol van de overheid. Ook de economische crisis draagt hieraan bij. Als gevolg hiervan moet de gemeente Baarn de komende jaren bezuinigen. Omdat de gemeente tegelijkertijd steeds meer handhavingstaken moet uitvoeren betekent dit dat zij – uitgaande van de huidige

handhaving capaciteit – steeds effectiever en efficiënter dient te werken. De handhaving richt zich daarom vooral op die activiteiten waar de risico's het grootste zijn of daar waar het naleefgedrag laag is.

In deze benadering past ook dat de verantwoordelijkheid zoveel mogelijk daar wordt gelaten waar die ligt. Bij de keuze welke handhavinginstrumenten worden ingezet, laat de gemeente zich daarom leiden door die instrumenten, die tegen zo laag mogelijk kosten, het meeste rendement opleveren. Om die reden kiest de gemeente - waar dat mogelijk en verantwoord is – dan ook voor oplegging van een last onder dwangsom in plaats van een last onder bestuursdwang. De bestuurlijke kosten zijn bij dit instrument lager, terwijl de verantwoordelijkheid voor het ongedaan maken van de overtreding bij de overtreder ligt.

Slecht gedrag wordt daadkrachtig aangepakt, goed gedrag wordt beloond

Regels, die zorgvuldig tot stand zijn gekomen, moeten worden nageleefd. Wanneer dat niet gebeurt, treedt de gemeente Baarn op. Handhaving kan op vele manieren, bijvoorbeeld door het stilleggen van illegale bouw of het geven van een bekeuring voor het laten loslopen van honden. In alle gevallen zal handhaving daadkrachtig volgens het vastgelegde werkproces gebeuren. Vaak zijn er omstandigheden (een aanleiding) waarom een overtreding plaatsvindt. Ondanks de persoonlijke achtergrond van deze aanleiding zal het werkproces gevolgd worden om eenduidigheid en willekeur te voorkomen.

Deze daadkracht blijkt enerzijds uit het feit dat het handhavingstraject pas wordt afgesloten nadat de overtreding is opgeheven en anderzijds uit het feit dat een slecht nalevend bedrijf vaker wordt gecontroleerd. In navolging van andere gemeenten zal de gemeente Baarn deze beleidsperiode de mogelijkheden onderzoeken om de resultaten van de uitgevoerde controles en handhavingbesluiten publiekelijk bekend te maken op de gemeentepagina van de Baarnsche Courant of op de gemeentelijke website. Een zorgvuldige aanpak is hierbij vereist, omdat de consequenties groot kunnen zijn.

3.3.5 Waar mogelijk wordt integraal gehandhaafd

De gemeente Baarn levert deze beleidsperiode een bijdrage aan de vermindering van de toezichtlast voor bedrijven door zoveel mogelijk integraal te controleren, langs de opklimmende schaal van signaleren, samen controleren en voor elkaar controleren. Waar mogelijk zal de gemeente contact zoeken met landelijke inspectiediensten, zoals de Voedsel- en Warenautoriteit, om gezamenlijke controles uit te voeren. Het streven om meer integraal te werken is enerzijds ingegeven door invoering van de Wabo. Onder deze wet dient de gemeente het toezicht te coördineren en te zorgen voor één handhavingstraject. Anderzijds wordt met de integrale werkwijze tegemoet gekomen aan de ambitie die de gemeente heeft in het kader van de verbetering van de dienstverlening naar het bedrijfsleven toe. In hoofdstuk 6 wordt ingegaan op de uitwerking van de integrale handhaving.

3.3.6 Handhaving draagt bij aan een eerlijke economische concurrentiepositie

Om een gunstig ondernemersklimaat in Baarn te behouden, draagt de handhaving bij aan een zogenaamd 'level playing field' voor bedrijven in onder meer het centrum. Onder een 'level playing field' wordt een marktsituatie verstaan waarin zowel voor nieuwe als gevestigde bedrijven dezelfde regels gelden waardoor zij een gelijke uitgangspositie hebben om met elkaar te concurreren. De gemeente wil dit 'level playing field' bereiken door niet alleen helder, eenduidig en transparant op te treden, maar ook door actief te toe te zien op naleving van de voorschriften in de bestemmingplannen. Door actief toezicht op bestemmingplannen wil de gemeente bijvoorbeeld voorkomen dat winkels, die op locaties in het centrum gevestigd zijn, oneerlijke concurrentie ondervinden van bedrijven die op bedrijfslocaties detailhandel uitoefenen in strijd met het bestemmingplan.

3.3.7 De handhaving vindt gebiedsgericht en signaal gestuurd plaats

De handhaving in de openbare ruimte in Baarn is zo ingericht dat adequaat kan worden gereageerd op de problematiek die zich in het centrum en wijken voordoet. Voor een belangrijk deel zullen signalen van burgers en bedrijven bepalen in welke wijken de handhaving in de openbare ruimte wordt ingezet. Zij zijn immers als geen ander op de hoogte wat zich in de wijken afspeelt.

3.3.8 De handhaving heeft een (beperkt) experimenteel karakter

Om tegemoet te komen aan de veranderende verhouding tussen overheid en burger/ bedrijven gaat de gemeente Baarn komende jaren experimenteren met nieuwe vormen van toezicht en handhaving. Het stimuleren van de eigen verantwoordelijkheid van burgers en ondernemers staat bij deze experimenten centraal. Voorbeelden waaraan gedacht moet worden zijn zelfcontrole bij evenementen (inhuur van gecertificeerde beveiligingsbedrijven) of het bedenken van de aanpak van zwerfafval door scholieren in het kader van een maatschappelijke stage.

4 Risico's en prioriteiten

In dit hoofdstuk zijn het doel van de handhaving, de visie en de uitgangspunten verder uitgewerkt in een risicoanalyse van toezichts- en handhavingstaken en de benodigde formatie op hoofdlijnen.

4.1 Handhaven op basis van risico's

Bij het vaststellen van het handhavingsbeleid is een prioriteitstelling noodzakelijk. De gemeente kan namelijk niet alle wet- en regelgeving waarvoor zij verantwoordelijk is controleren. Dit betekent dat er keuzes dienen te worden gemaakt. Daarbij worden vragen gesteld als wat wordt gehandhaafd, hoe wordt gehandhaafd, wat heeft prioriteit en wat heeft minder of geen prioriteit? Met het maken van deze keuzes kan de handhavingcapaciteit beter worden ingezet. De inspanningen dienen zich in beginsel te richten op die gebieden waar de risico's het grootst zijn.

Dat de minder prioritaire gebieden hierdoor automatisch minder aandacht krijgen, betekent niet dat de gemeente niet zou voldoen aan haar wettelijke taken. In de Wabo staat dat het bevoegd gezag tot taak heeft zorg te dragen voor de bestuurrechtelijke handhaving van de Wabo en de hieronder vallende wetgeving (o.a. Wet milieubeheer, Woningwet, Wet ruimtelijke ordening). In de betreffende wetgeving is echter niet voorgeschreven op welke wijze het bevoegd gezag de regels moet controleren en of zij alle regels moet controleren. Integendeel. De wetgever biedt in het Besluit omgevingsrecht het bevoegd gezag juist de mogelijkheid om handhavingsbeleid te formuleren en hierin prioriteiten te stellen.

4.2 Uitleg risicoanalyse

Om de risico's te kunnen schatten is een risicoanalyse uitgevoerd. Hierbij is gebruik gemaakt van een risicoanalysemodel dat door het Ministerie van Justitie is ontwikkeld. Dit model definieert risico (R) als het gemiddelde van de negatieve effecten (NE) die zich bij niet naleving van de regelgeving kunnen voordoen maal de kans (K) op overtreding als niet wordt gehandhaafd

$$R = NE \times K$$

De volgende negatieve effecten (NE) kunnen worden onderscheiden:

Veiligheid:	in hoeverre leidt de overtreding tot aantasting van de fysieke veiligheid en leidt de overtreding tot veiligheidsrisico's voor de omgeving of derden? Het gaat hierbij om zaken als brandgevaar, explosiegevaar of instortingsgevaar.
Leefbaarheid:	leidt de overtreding tot aantasting van de leefomgeving (leefbaarheid, aanzicht en privacy)?
Financieel-economisch:	leidt de overtreding tot financieel-economische schade voor de gemeente?
Natuur:	leidt de overtreding tot aantasting van de natuur? Aspecten die hier aan de orde kunnen komen zijn bodemverontreiniging, aantasting flora en fauna;

Volksgezondheid: in hoeverre heeft de overtreding gevolgen voor de volksgezondheid? Het betreft vooral effecten voor de lange(re) termijn als gevolg van onvoldoende licht of lucht, geluid, vochtigheid en gebruik en gebruik van of blootstelling aan schadelijke stoffen);

Imago: hoe groot is de politiek-bestuurlijke afbreuk als gevolg van de begane overtreding?

Per mogelijke handhavingstaak is getalsmatig een inschatting gemaakt van de ernst van de negatieve effecten op een schaal van 0 tot 5. Een 5 staat voor een groot negatief effect en een 0 voor geen negatief effect.

De kans is bepaald door getalsmatig in te schatten wat de verwachte overtredingskans is van de na te leven regels. Daarbij is uitgegaan van de situatie dat niet wordt gehandhaafd.

Bij het schatten van de overtredingskans is gekeken naar de motieven van burgers en bedrijven om regels na te leven of juist te overtreden. Zo kunnen bedrijven onbewust regels overtreden, omdat zij onwetend zijn van de regels, maar ook komt het voor dat zij calculerend tot de conclusie komen dat een boete goedkoper is ten opzichte van het financieel 'voordeel' dat ze hebben door het overtreden van de regels. Ook spelen zaken als de inschatting van verwachte reputatieschade, normbesef en de gevoelde pakkans een rol.

Ook bij het bepalen van de kans is per handhavingstaak een score van 0 tot 5 toegekend.

4.3 Uitleg prioritering

Door de gewogen score voor de negatieve effecten te vermenigvuldigen met de gewogen score voor kans, wordt een getalswaarde verkregen voor het risico dat aan een handhavingstaak is verbonden. Hierbij is een uitkomst tussen 0 en 25 mogelijk.

De prioriteitenstelling is vervolgens gebaseerd op de totaalscore. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen drie zogenaamde prioriteitenblokken. Een prioriteitenblok is een cluster van taken die via de risicoanalyse zijn gegroepeerd naar prioriteitsniveau (hoog, gemiddeld, laag). De verdeling van de scores over de prioriteitsblokken is als volgt:

Prioriteit	Score in risicoanalyse
Groot	> 12
Gemiddeld	6 t/m 11
Klein	0 t/m 5

Hoewel de risicoanalyse met cijfers werkt, is het goed voor ogen te houden dat de uitkomst niet objectief maar subjectief is. Het is het gevolg van een keuze. De risicoanalyse helpt bij het rationaliseren van deze keuzen. De handhavingorganisatie dient zich bovendien niet blind te staren op de uitkomsten. Bepaalde handhavingstaken scoren in de risicoanalyse wellicht niet hoog, terwijl zij maatschappelijk en bestuurlijk toch belangrijk zijn. Vanwege deze relevantie krijgen deze taken dan toch een belangrijke plaats in de uitvoering.

Zoals in de inleiding is toegelicht, zijn keuzes mogelijk nu beleid opnieuw wordt vastgesteld. De uitkomst van de risicoanalyse en de keuzes waarop de komende jaren wordt gehandhaafd, moet gezien worden tegen de context van een zekere organisatorische capaciteit.

4.4 Uitvoering risicoanalyse

Voor de volgende taakvelden is een risicoanalyse uitgevoerd:

1. Bouwen en wonen;
2. Brandveiligheid;
3. Ruimtelijke ordening en planologisch gebruik;
4. Openbare ruimte en openbare orde en veiligheid;
5. Overige activiteiten (zoals bijvoorbeeld het snijvlak tussen milieu en ruimtelijke ordening).

Voor de taakvelden waarvoor een risicoanalyse is uitgevoerd, is een inventarisatie gemaakt van de toezicht- en handhavingtaken waarvoor het risico bepaald dient te worden. Vervolgens hebben per taakveld experts een risicomatrix ingevuld. Aan de hand van de individuele scores is een gemiddelde score per handhavingtaak berekend. De uitkomsten zijn vervolgens met het college van burgemeester en wethouders besproken, die hierin enkele wijzigingen hebben aangebracht. De uitkomsten van de risicoanalyse zijn dus resultaat van zowel ambtelijke als bestuurlijke inbreng.

4.5 Prioriteiten per taakveld

Hieronder wordt samengevat wat uit andere beleidsdocumenten (zie bijlage I voor het totale overzicht) naar voren is gekomen voor Baarn belangrijk is. Vervolgens is op grond van de risicoanalyse (zie bijlage III voor de totale uitkomst) bepaald welke prioriteiten er liggen. Hierbij is een getalsmatige inschatting gemaakt van de ernst van de negatieve effecten die zich bij niet-naleving van deze regels kunnen voordoen en van de verwachte overtredingskans van deze regels. In onderstaand overzicht is tevens aangegeven of taken veel tijd kosten of dat deze weinig tijd kosten omdat ze bijvoorbeeld in de surveillance worden meegenomen. Afgesloten wordt met een overzicht waarin is aangegeven welke capaciteit nodig is als alle taken geheel of gedeeltelijk worden opgepakt.

Aanbevelingen uit andere beleidsdocumenten

Taakveld	Veel T	Weinig T	Prioriteit
Toezicht en handhaving op ergernissen als hondenpoep, overlast door jongeren (overdag en tijdens het uitgaan). Inspectie op constructie en brandveiligheid. Rommel op straat en zwerfvuil	X X X	X	Hoog
Toezicht en handhaving op fout parkeren		X	Gemiddeld
Verkeersveiligheid, autokraak en fietsendiefstal.	X		Laag

De prioriteiten voor de taakvelden bouwen en wonen/ruimtelijke ordening en planologisch gebruik (uit risicoanalyse)

Taak	Veel T	Weinig T	Prioriteit
Asbestverwijdering Bouwen zonder vergunning Gebruik in strijd met bestemmingsplan	X X X		Hoog
Bouwen en slopen (specifiek monumenten en archeologie) Vergunningvrij bouwen (constructief toezicht)	X	X	Gemiddeld
Werkzaamheden zonder aanlegvergunning Slopen zonder melding (exclusief asbest) Vergunningvrij bouwen (piepsysteem) Gebruik in strijd met het bestemmingsplan Gebruik gemeente-eigendommen (controle en toezicht op naleving overeenkomsten verhuur en pacht en controle op onrechtmatig in gebruik nemen van gemeentegrond. Toezicht op bestaande bouw (eens /2jaar)	X X	X X X	Laag

Prioriteiten voor het taakveld openbare ruimte, openbare orde en veiligheid (uit de risicoanalyse)

Taak	Veel T	Weinig T	Prioriteit
Openbare orde en veiligheid (jongerenoverlast ingeval van crimineel en irritant gedrag, APV-evenementen, drugs- en alcoholoverlast, geluidsoverlast) Parkeerexcessen	X	X	Hoog
Drank- en horecawet en alle aan horeca gerelateerde regelegeving (sluizingstijden, kansspelen) APV-regelgeving ten aanzien van de openbare ruimte (loslopende honden, hondenpoep, verkeerd aanbieden huishoudelijke afval, afval verbranden, terrassen en uitstallingen e.d.) Jongerenoverlast	X X	X	Gemiddeld
Controle Winkeltijdenwet		X	Laag

Behalve de prioriteiten uit de risicoanalyses zullen de toezichthouders en handhavers in Baarn in de beleidsperiode ook uitvoering geven aan de landelijke prioriteiten. Een deel van deze prioriteiten zal vooral in ketenverband worden opgepakt. Jaarlijks zal in het Uitvoeringsprogramma toezicht & handhaving worden aangegeven op welke wijze de gemeente deze landelijke prioriteiten zal uitvoeren.

Landelijke ontwikkelingen	Veel T	Weinig T	Prioriteit
Toezicht brandveiligheid zorginstellingen	x		Hoog
Drank- en horeca toezicht	x		Gemiddeld
Komst nationale politie en daarmee verschuiving takenpakket naar gemeenten: aanpak kleine criminaliteit, controle visserij, stropen, bijzondere wetten, watersport op de Eem	x		Laag

4.6 Conclusies prioriteiten

Op grond van voorgaande prioriteiten is het mogelijk om prioriteiten van de verschillende categorieën bij elkaar te brengen en inzichtelijk te maken en welke capaciteit hierbij hoort. Benadrukt wordt dat in de praktijk (met de huidige capaciteit) de rode taken allemaal zijn opgepakt en waar mogelijk ook de oranje taken zijn opgepakt. Daarnaast is het zo dat een toezichthouder nooit met een beperkte blik naar buiten gaat maar altijd met een brede blik naar de omgeving kijkt om zo surveillances zo optimaal mogelijk te benutten en overtredingen te constateren.

Hieronder zijn de categorieën weergegeven waarbij wordt opgemerkt dat de vierde categorie niet reëel is omdat in geen enkele gemeente alle wetgeving wordt gecontroleerd. Het betreft hier controles uitgevoerd door een bouwinspecteur. Omdat deze een hogere salariering kent is in kolom capaciteit expliciet meegenomen het verschil tussen een extra Boa of een extra Bouwinspecteur (BWT). Hieronder wordt weergegeven wat de benodigde capaciteit is die hoort bij de verschillende categorieën.

	Arrangement	Capaciteit	Kosten
1.	Alleen taken met hoge prioriteit	5,11 fte (huidige capaciteit)	€ 306.044 (begroting 2012)
2.	Taken met hoge en gemiddelde prioriteit	5,61 fte (huidige capaciteit + 0,5 fte Boa)	€ 330.794 (begroting 2013)
3.	Alle taken	6,11 fte (huidige capaciteit + 1 fte Boa)	€ 361.044
4.	Maximale controle	7,11 fte (huidige + 1 fte Boa + 1 fte BWT)	€ 426.044



5 Beleidsdoelstellingen

In de voorgaande hoofdstukken zijn de gemeentelijke visie en de uitgangspunten aan de orde gekomen. Ook is gekeken wat de risico's zijn die zich bij niet naleving van de regelgeving kunnen voordoen en is bepaald welke prioriteiten de gemeente Baarn in de handhaving stelt. In dit hoofdstuk komt de vraag aan de orde wat de gemeente met het handhavingsbeleid wil bereiken. In de begroting 2013 zijn onderstaande beleidsdoelstellingen ook opgenomen.

5.1 Naleefdoelstellingen

Het doel van het handhavingsbeleid is het bijdragen aan een veilige en prettige leef- en woonomgeving. De belangrijkste naleefdoelstelling die de gemeente Baarn met het handhavingsbeleid wil bereiken is het verbeteren van het naleefgedrag en het daarmee leveren van een bijdrage aan de achterliggende doelstellingen die met de wetten en regels beoogd worden. Deze doelstelling kan als vrijblijvend worden geïnterpreteerd. Om de deze concreter te krijgen is hieronder de doelstelling verder gekwantificeerd, waarbij de gegevens uit 2011 als 0-meting worden gehanteerd.

Voor het bedrijventoezicht (brandveiligheid) is de volgende naleefdoelstelling geformuleerd:
In 2015 is het percentage bedrijven dat de van toepassing zijnde regels na de eerste controle naleeft met minimaal 10% verbeterd ten opzichte van peiljaar 2011.

Voor het toezicht in de openbare ruimte is de volgende naleefdoelstelling geformuleerd:
In 2015 is het percentage overtredingen en meldingen/ handhavingsverzoeken op het gebied van afvalstoffen, hondenregels en parkeerexcessen met minimaal 10% verminderd ten opzichte van peiljaar 2011.

Voor het toezicht bij bouwen in afwijking van een omgevingsvergunning is de volgende naleefdoelstellingen geformuleerd:
In 2015 is het percentage overtredingen van bouwen in afwijking van een omgevingsvergunning met minimaal 20% verminderd ten opzichte van peiljaar 2011.

Voor het toezicht bij gebruik in strijd met het bestemmingsplan is de volgende naleefdoelstellingen geformuleerd:
In 2015 is het percentage overtredingen van gebruik in strijd met het bestemmingsplan met minimaal 15% verminderd ten opzichte van peiljaar 2011.



5.2 Kwaliteitsdoelstellingen

Kwaliteitsdoelstellingen zeggen iets over de kwaliteit die de gemeente bij de uitvoering van haar taken wil bereiken. De volgende kwaliteitsdoelstellingen worden geformuleerd:

- Maximaal binnen twee weken na het indienen van een handhavingsverzoek worden de bevindingen en het verdere verloop van de afhandeling van het verzoek aan de indiener schriftelijk bekend gemaakt.
- In de beleidsperiode wordt gestreefd naar het uitvoeren van 100% van de geplande controles. In de praktijk blijkt dat door onvoorziene (acute) situaties die vragen om een directe (handhavings)actie, 90% van de geplande controles uit het Uitvoeringsprogramma Toezicht & Handhaving uitgevoerd worden.
- De gemeentelijke handhaving voldoet in 2013 aan alle kwaliteitseisen voor de handhaving van de omgevingsregelgeving. Dat betekent niet alleen het opstellen van handhavingsbeleid en uitvoeringsprogramma's, maar ook de monitoring van alle activiteiten.



6 Monitoring en evaluatie

6.1 Monitoring

Om na te kunnen gaan of de beleidsdoelstellingen en de geplande werkzaamheden worden gehaald, is het belangrijk dat de resultaten van de uitgevoerde controles worden gemonitord. Onder monitoring wordt het systematisch verzamelen, analyseren, gebruiken en communiceren van informatie over de voortgang van een project of activiteit verstaan.

De toezichthouders en handhavers verwerken de resultaten van de controles in het bouwregistratiesysteem Squit en het Boa-registratiesysteem. Met deze applicatie kunnen per locatie gegevens worden bijgehouden over ingediende aanvragen, verstrekte vergunningen, uitgevoerde controles, geconstateerde overtredingen en eventuele handhavingacties (bestuurlijk en strafrechtelijk). Squit stelt team vergunningverlening en toezicht/handhaving in staat om op een juiste manier uitvoering te geven aan de taken die voortkomen uit de Wabo.

6.2 Evaluatie

Onderhavige beleidsnota wordt elk jaar uitgewerkt in een Uitvoeringprogramma Toezicht en Handhaving. Dit programma bevat een realistische raming van de handhavingsactiviteiten die in dat jaar zullen worden uitgevoerd en is tevens leidend voor de uitvoering van de handhavingstaken. Daarbij dient uiteraard rekening te worden gehouden met de organisatorische en financiële mogelijkheden en de bestuurlijke ambities. De uitvoering van de werkplannen vereist namelijk het beschikbaar stellen van menskracht en middelen. Daarom zal de opstelling van het jaarlijkse handhavingsprogramma synchroon lopen met de opstelling van de gemeentelijke begroting. Op die manier kunnen de handhavingswerkzaamheden jaarlijks worden afgestemd op de financiële beleidskaders en de aanwezige budgettaire ruimte.

De senior juridisch medewerker handhaving rapporteert twee keer per jaar via de managementsrapportage (marap) of bestuursrapportage (burap) over de voortgang van de voorgenomen werkzaamheden. Aan het begin van het nieuwe jaar maakt de senior handhaving tevens een evaluatie/jaarverslag Toezicht & Handhaving. Hierin wordt gekeken in hoeverre de geplande werkzaamheden zijn uitgevoerd en deze hebben bijgedragen aan het bereiken van de geformuleerde beleidsdoelstellingen. Indien de evaluatie daartoe aanleiding geeft, worden de prioriteiten, beleidsdoelstellingen en/ of strategieën aangepast.