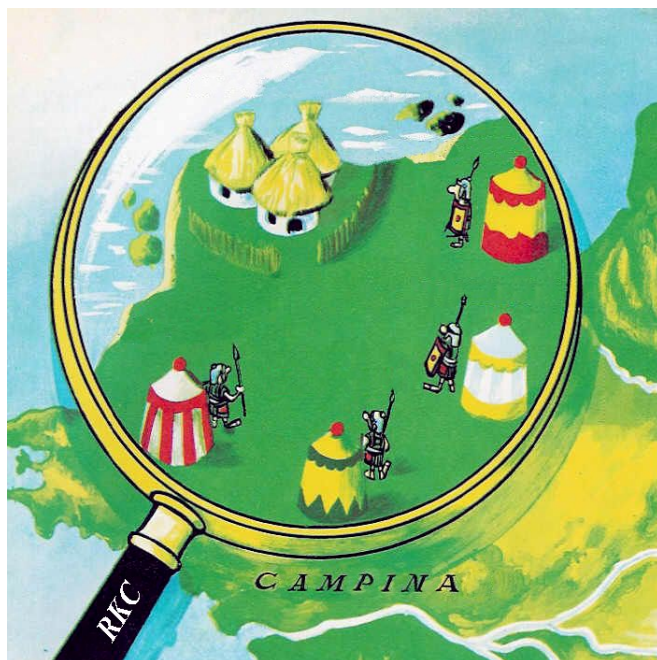


Rapport Handhavingsbeleid Gemeente Bergeijk

Je maintiendrai of met de Franse slag?



Rekenkamercommissie Bergeijk

A.E.T. (Ton) Kuiper - voorzitter

S.B.J. (Stan) Backus - juridisch adviseur

S.C.A. (Stef) Luijten - raadslid

B.A.A. (Bart) Verhagen - raadslid

Datum

3 februari 2016 (concept)

4 maart 2016 (definitief)

Colofon

De Rekenkamercommissie Bergeijk heeft een onafhankelijke positie binnen de gemeente. Ons doel is de gemeenteraad een extra handvat te bieden bij zijn controlerende, kaderstellende en beleidsinhoudelijke taak door middel van het doen van onderzoek. Daarbij willen we antwoord krijgen op vragen zoals:

- Zijn de doelen van het gemeentelijk beleid bereikt?
- Zijn de voorbereiding en de uitvoering van het beleid efficiënt verlopen?
- Welke aanbevelingen zijn nodig om de doeltreffendheid te vergroten?
- Is er sprake van rechtmatig handelen?

Wij voeren hiertoe zelf onderzoek uit, eventueel met inschakeling van een deskundige. In ieder onderzoek wordt een onderdeel van het gevoerde beleid geëvalueerd, met als nadrukkelijke bedoeling te leren voor de toekomst. Voor dit onderzoek van het gemeentelijk handhavingsbeleid hebben we ons juridisch laten ondersteunen door mr. Stan Backus.

De rekenkamercommissie spreekt hierbij zijn waardering uit voor de snelle en royale verstrekking van opgevraagde documenten door beleidsmedewerker Ben Follon. We bedanken hem en zijn collega Jan de Greef voor de tijd, die zij voor dit onderzoek hebben vrijgemaakt. Het openhartige gesprek met wethouders Frank van der Meijden en Mathijs Kuijken hebben we zeer gewaardeerd. We zijn mr. Ronald Bloemsma (IBT Provincie Noord-Brabant) en Roy Jacobs (student Avans Hogeschool Bestuurskunde, Den Bosch) zeer erkentelijk voor hun bereidwilligheid hun inzichten met ons te delen. Hein van Riet, Frans van Gestel en Anja Hommering (Afdeling Beheer & Ruimte) hebben ons ingewijd in de werking van SQUIT XO.

Ton Kuiper, Stef Luijten en Bart Verhagen

Inhoudsopgave

	pagina
1. Inleiding	3
2. Wettelijke kaders	5
3. Gemeentelijke invulling	10
4. Handhaving in de praktijk	17
5. Rol van de Raad	21
6. Conclusies	23
7. Aanbevelingen	26
8. Bestuurlijke reactie	28
 Bijlagen	
1. Verzamelde informatie: gesprekken en documenten	30
2. Artikel 7 BOR	31
3. Hoofdstuk 10 MOR	33
4. Correspondentie met de Provincie	35
5. Lijst van gebruikte afkortingen	36

1. Inleiding

Uitgangspunten en onderzoeksvragen

Dit onderzoek betreft handhaving van het omgevingsrecht, zoals dat in Hoofdstuk 2 nader uitgewerkt wordt. Het gaat dus niet om handhaving van de openbare orde of van de veiligheid, voor zover die taak aan de Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost is uitbesteed (brandweer, rampenbestrijding, crisisbeheersing). Evenmin hebben we de handhaving van sociale wetgeving onderzocht (bestrijding van uitkeringsfraude).

Voor dit onderzoek hebben we gekozen voor een zogenaamde 'quickscan-plus', waarin de nadruk op een beoordeling ('quickscan') van het gemeentelijk beleidskader ligt, aangevuld met een toets daarvan aan een beperkt aantal casussen ('plus'). Dat is dus een andere aanpak dan die van het rkc-onderzoek uit 2008, waarin het handhavingsbeleid geanalyseerd werd aan de hand van een dertigtal casussen, verdeeld over alle 21 gemeentelijke handhavingsthema's. Uit het bestuderen van casussen kan wel een indruk gekregen worden van deelaspecten van handhaving, maar het is vrijwel ondoenlijk om op die manier een overzicht van het beleid als geheel te krijgen. Er is bij handhaving op voorhand ook geen relatie tussen de kwaliteit van het gevoerde beleid en de frequentie van incidenten, casussen of klachten. Een lage frequentie kan zowel duiden op voortreffelijk naleving-gedrag van burgers als op tekortschietende handhaving van de overheid.

Daarom zijn we begonnen met een inventarisatie van het wettelijke beleidskader en hebben we vervolgens bekeken hoe dat in het Bergeijkse handhavingsbeleid is vertaald. Aanvullend hebben we aan de hand van een paar casussen proberen te verifiëren in hoeverre de uitvoering daarmee in overeenstemming is.

Vragen, die daarbij aan de orde zijn gekomen, zijn ondermeer of het handhavingsbeleid inzichtelijk geformuleerd is en voldoet aan de wettelijke kaders, of de uitvoering doelmatig en doeltreffend georganiseerd is, hoe de raad erbij betrokken is en welke rol de ODZOB op dit moment in dit beleid speelt.

Aan handhaven zit een juridische component. Omdat expertise op dit vlak binnen de rekenkamer-commissie niet voorhanden is, hebben we ons voor dit onderzoek laten ondersteunen door jurist mr. S.B.J. Backus.

Uitvoering

Startpunt van dit onderzoek was het inleidend gesprek op 9-4-2015 met gemeentesecretaris en beleidsmedewerkers, welke voortvarend en royaal hebben voldaan aan het toesturen van alle gevraagde informatie. Mede op grond van die documenten is de onderzoeksopzet nader uitgewerkt en op 29-6-2015 via de griffier ter informatie naar B&W en raad gezonden. De vragen, die we in de daarop volgende maanden verzameld hebben, zijn op 15-10-2015 in een vervolgoverleg met de beleidsmedewerkers behandeld. Gezien de rol, die de provincie als toezichthouder op het handhavingsbeleid vervult, hebben we op 22-10-2015 op het Provinciehuis ook een gesprek gehad met de teamcoördinator Interbestuurlijk Toezicht Omgevingsrecht.

Voordat we ons eindoordeel hebben geformuleerd hebben we op 6-1-2016 afrondend gesproken met de betrokken wethouders. Daarin is afgesproken dat een conceptversie van dit rapport per omgaande aan hen toegestuurd zou worden, aangezien de vaststelling van een nieuw meerjaren handhavingsbeleidsplan door B&W in de tweede helft van januari geagendeerd was. B&W hebben ons op hun beurt dat nieuwe plan op 27 januari 2016 toegestuurd, zodat we dat nog in dit onderzoek mee hebben kunnen nemen.

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 geeft een samenvatting van de relevante wettelijke beleidskaders. In Hoofdstuk 3 toetsen we de gemeentelijke handhavingsdocumenten aan deze wettelijke kaders. Aan de hand van een beperkt aantal casussen vergelijken we de praktijk met de theorie in Hoofdstuk 4. Hoofdstuk 5 gaat in op de rol van de raad. Hoofdstuk 6 bevat onze conclusies, Hoofdstuk 7 onze aanbevelingen. Zoals gebruikelijk sluit het rapport af met de bestuurlijke reactie in Hoofdstuk 8.

We hebben het rapport zodanig geschreven, dat de gehaaste lezer ook kan beginnen met de conclusies uit Hoofdstuk 6. Deze zijn gebaseerd op de bevindingen uit Hoofdstuk 3, 4 of 5, waar de nadere onderbouwing terug te vinden is.

2. Wettelijke kaders

Inleiding

Zonder regels geen handhaving. Dit lijkt een open deur, maar overheden stellen heel veel regels op. Willen die regels het beoogde doel dienen, dan moet het uitgangspunt zijn dat die regels gerespecteerd worden en - bij (dreigende) overtreding - ook gehandhaafd. Een overheid die een regel niet handhaaft diskwalificeert in zekere zin die regel zelf. Dus ook: zonder handhaving geen regels.

Regels, die gelden in gemeenten, worden niet alleen door de gemeente zelf bepaald. Veel regels komen voort uit Europese, landelijke of provinciale regelgeving. Vaak zijn het de lokale overheden die invulling moeten geven aan de regels en dus ook aan de handhaving van de regels.

Op het gebied van de ruimtelijk ordening wordt het merendeel van de regels bepaald door de centrale overheid. Het ruimtelijk bestuursrecht bijvoorbeeld, waar dit onderzoek zich mede op richt, is daar een goed voorbeeld van.

Een wettelijke regel om te handhaven ontbreekt vaak in de wet. Desondanks: een beginselplicht tot handhaven vloeit voort uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. We moeten bestuursrechtelijk handhaven ook in dat perspectief zien. Het gaat in dit rapport niet om strafrechtelijk handhaven. In het strafrecht is immers de drang om daadwerkelijk op te treden nog groter. Een beginselplicht geeft bestuurders dus ruimte om in bepaalde gevallen wél en in andere niet op te treden. Daar schuilt een risico in van willekeur. Want als je per geval mag beoordelen of handhavend wordt opgetreden, kan het voorkomen dat gelijke gevallen ongelijk worden beoordeeld. Daar heeft de wetgever bij handhaving ook oog voor gehad. De wetgever heeft enerzijds bepaald om niet aan te geven wanneer wel en niet handhavend moet worden opgetreden, maar heeft anderzijds de lokale overheden wel verplicht om duidelijk aan te geven op welke wijze zij handhavend optreedt. Voor wat betreft de handhaving van het omgevingsrecht, waar dit onderzoek zich op concentreert, is daar een heel systeem voor uitgewerkt in de vorm van een soort drietrapsraket: WABO-BOR-MOR. Hieronder beschrijven we daarom eerst hoe dat systeem er in grote lijnen uit ziet.

Wet Algemene bepalingen Omgevingsrecht (WABO)

In hoofdstuk 5 van de WABO is de basis opgenomen voor bestuursrechtelijke handhaving. In artikel 5.1 is bepaald welke wetten allemaal onder de handhaving vallen. In artikel 5.2 vinden we de zorgplicht van de gemeente (en andere overheden) met betrekking tot handhaven: “Het bevoegd gezag heeft tot taak zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving”. De provincie wordt belast met het toezicht op de naleving van de gemeenten en dient te zorgen voor de coördinatie. Ook heeft de provincie mogelijkheden om in te grijpen.

De verdere uitvoering van de zorgplicht is geregeld in het Besluit Omgevingsrecht (BOR). In dit besluit staat heel nauwkeurig omschreven wat gemeenten moeten doen om te voldoen aan hun zorgplicht.

Besluit omgevingsrecht (BOR)

Het meest relevante onderdeel voor dit onderzoek is Hoofdstuk 7, dat de kwaliteitseisen voorschrijft (zie Bijlage 2).

In artikel 7.2 is de plicht opgenomen om het handhavingsbeleid op te stellen. Lid 1 van dit artikel bepaalt dat daarin in ieder geval gemotiveerd moet zijn opgenomen:

1. welke doelen het bestuursorgaan zich stelt bij handhaving;
2. welke activiteiten worden uitgevoerd om 1 te bereiken;
3. dat er regelmatig, maar minimaal één keer per jaar, moet worden geëvalueerd;
4. dat het bestuursorgaan moet bezien of het beleid op basis van 3 moet worden aangepast;
5. dat het bestuursorgaan zorgt voor afstemming met andere handhavers (ook strafrechtelijk).

In lid 2 is bepaald dat er een analyse gemaakt moet worden van de problemen, die zich voor kunnen doen met de naleving van de regels.

In lid 3 wordt het bestuursorgaan opgedragen om prioriteiten te stellen binnen de activiteiten, genoemd in lid 1. Ook moet duidelijk worden welke methode is gevolgd om te bepalen of de doelen uit lid 1 worden gerealiseerd.

In lid 4 wordt het bestuursorgaan opgedragen aan te geven hoe ze de toezichtfunctie heeft ingericht om de doelen te bereiken.

Tot slot wordt in de leden 5 en 6 bepaald dat er overleg met andere overheden moet plaatsvinden en dat het beleid bekend gemaakt moet worden aan de gemeenteraad. De gemeenteraad is dus niet het bevoegde orgaan, maar vanuit haar kaderstellende of controlerende rol kan het handhavingsbeleid uiteraard besproken worden. De raad is in dat opzicht autonoom, al blijft het college bevoegd om het handhavingsbeleid vast te stellen.

Samengevat schrijft art 7.2 BOR voor dat het college eerst een risico-inventarisatie moet maken en op basis daarvan de doelen moet bepalen. Daarbij moet het college aangeven welke activiteiten het zal uitvoeren, die moeten leiden tot het bereiken van deze doelen. Via periodieke evaluatie moet worden gecontroleerd of de doelen worden bereikt en of het beleid moet worden bijgesteld.

De z.g. *big eight* geeft dit schematisch weer in het bovenste deel (zie pag. 7). We komen verderop nog terug op het gebruik van dit schema.

In artikel 7.3 van de BOR is bepaald dat het handhavingsbeleid uit artikel 7.2 wordt omgezet in jaarprogramma's. Ieder jaar is het college verplicht om zo'n uitvoeringsprogramma op te stellen, waarin duidelijk wordt aangegeven welke activiteiten in dat jaar worden uitgevoerd. Uiteraard dient het college daarbij rekening te houden met de doelen en prioriteiten uit het beleidsprogramma. Ook dit uitvoeringsprogramma moet ter kennis worden gebracht van de raad.

In artikel 7.4 is de organisatie van de handhaving geregeld. Het college dient te borgen dat het vastgestelde beleid en het uitvoeringsprogramma adequaat en behoorlijk kan worden uitgevoerd. Het college dient dus inzichtelijk te maken hoeveel capaciteit nodig is om de uitvoering te realiseren. Ook bepaalt dit artikel dat vergunningverlening in de organisatie gescheiden moet plaatsvinden van toezicht en handhaving.

Artikel 7.5 vereist inzicht in de kosten, die nodig zijn om uitvoering te geven aan het vastgestelde beleid. Er dienen voldoende middelen in de begroting opgenomen te worden om de doelen te bereiken. Via de begroting heeft de raad zo toch een beleidsmatige invloed op handhaving.

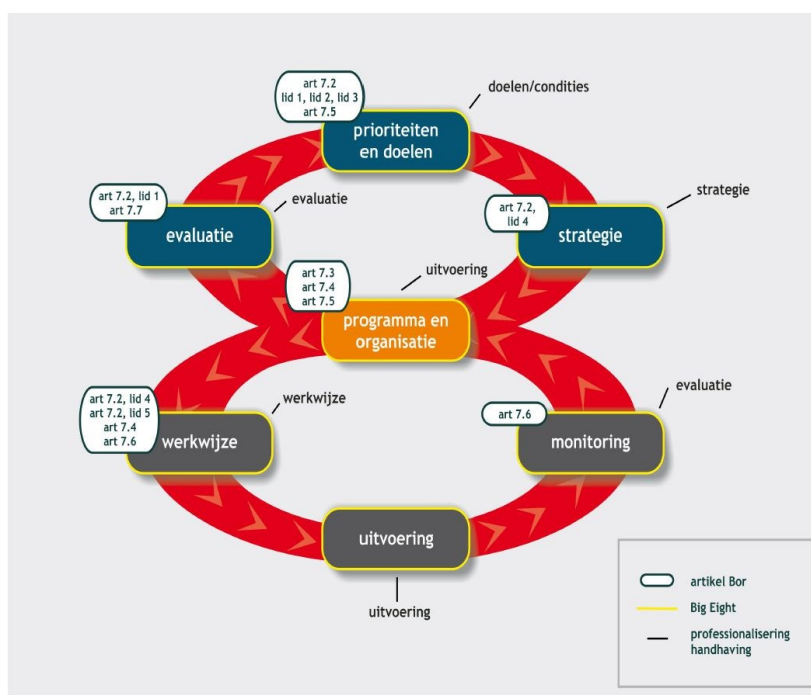
Artikel 7.6 vereist dat de resultaten en de voortgang bewaakt worden via een geautomatiseerd systeem.

Artikel 7.7 verplicht het college om minimaal jaarlijks te rapporteren over de doelen (zijn ze bereikt?), over de activiteiten zoals uitgevoerd volgens de vastgestelde prioriteiten en over de

uitvoering van de afspraken, die gemaakt zijn met andere overheden en de strafrechtelijke handhavers.

The big eight

Zoals hiervoor is gesteld, zijn in het BOR de kwaliteitseisen opgenomen waaraan ook Bergeijk moet voldoen. Het BOR vereist een programmatische benadering van het handhavingsbeleid. Strategie, beleid, uitvoering, etc. moeten in samenhang worden benaderd, zoals dat wordt weergegeven met de dubbele regelkring van de zogenoemde *big eight* in onderstaande figuur. Deze *big eight* is ook opgenomen in het Meerjarig Handhavingsprogramma (MJHP) 2016-2020 van Bergeijk. Het is een bijzonder handig en effectief instrument om vanuit een strategisch kader toe te werken naar een samenhangend programma, waarmee de mensen op de werkvloer aan de slag kunnen. En door het consequent toepassen van deze tool komt ook de informatie, die nodig is om bij te sturen, op een heldere wijze weer terecht bij het bestuur.



De bovenste kring geeft schematisch het beleidsmatige proces weer: beleidskeuzen, strategie, het opstellen van een handhavingsprogramma en beleidsevaluatie. De onderste lus betreft de uitvoering en laat zien hoe het uitvoeringsprogramma en de professionele werkwijze, uitvoering en monitoring met elkaar zijn verbonden en samenhangen met de bovenste kring.

Samengevat: waar we art 7.2 BOR weergegeven zagen in de bovenste lus, vinden we de artikelen 7.3 t/m 7.7 schematisch terug in de onderste lus van de *big eight*. Het lijkt op het systeem dat we kennen in de financiële planning en control cyclus of het Plan-Do-Check-Act schema, dat ook in veel organisaties wordt toegepast. De waarde van de systematiek schuilt in het consequent toepassen ervan. Het systeem verliest aan waarde wanneer structureel afwijkingen of tekortkomingen door het controlerend orgaan (de gemeenteraad) onbesproken zouden blijven. Hoewel de provincie ook toezicht houdt op de handhaving, is de raad in eerste instantie het orgaan dat het college op het gevoerde handhavingsbeleid moet controleren en - indien nodig - aanspreken.

Ministeriële regeling omgevingsrecht(MOR)

De MOR wordt nog al eens over het hoofd gezien bij het opstellen van het handhavingsbeleid. In de MOR staat meer gedetailleerd aangegeven waaraan het handhavingsbeleid moet voldoen en is daarmee een uitwerking van het BOR. De MOR geeft aanvullende kwaliteitscriteria voor het handhavingsbeleid, met name in Hoofdstuk 10 van deze regeling (zie Bijlage 3). Zo verplicht de MOR dat de ambtenaren, betrokken bij handhaving, goed zijn opgeleid en dat ook blijven. Maar zij schrijft ook voor dat er een probleemanalyse gemaakt wordt, die inzicht moet opleveren in de gevolgen van overtredingen en in de kansen, dat overtredingen zullen plaatsvinden. Een goede methodiek hiervoor is de zogenaamde *Tafel van 11*. Deze wordt met veel succes in veel gemeenten toegepast.

Tafel van 11

De Tafel van 11 is in de jaren 90 ontwikkeld op initiatief van het Ministerie van Justitie en is een analyse-model bestaande uit een opsomming van elf factoren, die bepalend zijn voor de naleving van regelgeving. Dit instrument kan helpen bij het bepalen van de nalevingstrategie en ook bij daarvan afgeleide strategieën op het gebied van toezicht, sancties, gedogen en preventie. De Tafel van 11 voorziet in een samenhang van alle dimensies, die belangrijk zijn om daadwerkelijk te zorgen voor het naleven van de regels. Het instrument maakt ook inzichtelijk wat het gedrag is van mensen. Welke factoren bepalen nu dat burgers ook de wetten gehoorzamen? En welke rol speelt de wijze van handhaving van een gemeente daar in? Door toepassing van het instrument kan een inschatting worden gemaakt van het naleefgedrag en op basis daarvan kan de beste handhaving- en preventiestrategie worden bepaald.

Samengevat: De trits van regels in WABO-BOR-MOR mag op het eerste gezicht een keurslijf van voorschriften lijken, het vormt anderzijds ook een praktische kapstok om het handhavingsbeleid aan op te hangen. Natuurlijk is handhaving niet alleen een kwestie van procedures, maar de praktijk leert dat als het beleid systematisch wordt opgepakt het ook bijna altijd goed is uit te leggen. De kwaliteit van het handhavingsbeleid wordt namelijk meestal pas beoordeeld als er iets mis gaat: denk aan het ongeval in Haaksbergen. Maar een beoordeling van het handhavingsbeleid in een gemeente zou niet afhankelijk moeten zijn van de toevalligheid of een incident zich voordoet. Het daadwerkelijk optreden van een incident betekent ook niet dat het handhavingsbeleid heeft gefaald. Een goed systeem van handhaving probeert in de eerste plaats incidenten te voorkomen. In de tweede plaats probeert het de schade van een daadwerkelijk incident tot een minimum te beperken. En ten derde zal met een gedegen beleid het incident te plaatsen zijn in het totale systeem: Komt het incident voor in het handhavingssysteem? Is het geprioriteerd? Is die prioritering juist geweest? En zo verder.

VTH-kwaliteitseisen

Landelijk wordt een kwaliteitsslag gemaakt op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). In 2008 besprak de Tweede Kamer de strategische uitvoeringsnotitie handhaving. In die nota schreef toenmalig minister Cramer het volgende:

“De ontwikkelingen staan echter niet stil. Er ligt een grote opgave, omdat er veel nieuwe regelgeving op de partijen afkomt. Naast verbeteringen blijven er knelpunten, vooral op het gebied van deskundigheid en bij het aanpakken van bovenlokale zaken. Denk bij dit laatste vooral aan het taakveld ruimte, maar ook aan milieu. Er bestaan grote zorgen over de mogelijkheden van integrale ketenhandhaving.”

Deze nota kreeg zijn vervolg in een Transitieprogramma dat als basis diende voor de package deal, welke in 2009 is gesloten met alle betrokken partijen. De twee belangrijkste uitgangspunten daarvan zijn een verdere decentralisatie van bevoegdheden en de verbetering van de kwaliteit van uitvoering.

In het rapport “Vertrouwen, Tempo en Helderheid” (commissie Wolfsen, 2014) is gepleit voor een meer bottom-up benadering van met name de invoering van de kwaliteitseisen. Dat heeft er nu toe geleid dat deze kwaliteitseisen niet meer bij wet worden vastgesteld (die op 1-1-2015 had moeten ingaan), maar door een door de gemeenteraad vast te stellen verordening.

Er is nu dus gekozen voor een bottom-up benadering, waarin middels een VNG-modelverordening een standaard wordt gezet. Gemeenteraden zijn verplicht om per 1-7-2016 een verordening VTH vastgesteld te hebben, waarnaar gehandeld dient te worden conform het principe *comply or explain*. Hiermee krijgt de gemeenteraad dus expliciet een verantwoordelijkheid ter zake van het handavingsbeleid, die tot nu toe geheel bij het College van B&W lag.

De kwaliteitscriteria zijn er om de gemeentelijke uitvoering van VTH-taken op gebied van het omgevingsrecht te professionaliseren. Hierdoor wordt de kwaliteit in de organisatie geborgd, wat het bevoegd gezag in staat stelt om de gewenste kwaliteit en continuïteit te leveren. De criteria maken duidelijk welke kwaliteit burgers, bedrijven en instellingen, maar ook overheden onderling als opdrachtgevers, mogen verwachten.

De kwaliteitscriteria zijn er op twee niveaus: dat van de VTH-organisatie als geheel en dat van de individuele medewerkers. Voor de organisatie betekent dit dat er een sluitende beleidscyclus om kwaliteit te borgen moet zijn, er een inhoudelijke ondergrens is en de taken belegd moeten worden bij organisaties, die continuïteit in de uitvoering kunnen garanderen. Op medewerkerniveau moeten de taken toebedeeld worden aan medewerkers, die voldoende deskundig zijn om deze taken adequaat uit te kunnen voeren. Bij het opstellen van de kwaliteitscriteria is gekeken naar drie elementen: 1) de kritieke massa, 2) proceskwaliteit en 3) inhoud en prioriteiten.

1. Kritieke massa

Met de kwaliteitscriteria voor kritieke massa kan ingeschat worden of een organisatie in staat is om de taken en activiteiten uit te voeren, gegeven de minimaal benodigde deskundigheid hiervoor. Een organisatie moet dus voldoende kwantitatieve en kwalitatieve ambtelijke capaciteit hebben. Ook kan inzicht in de kritische massa gebruikt worden om te bepalen welke activiteiten samen met andere gemeenten of door externen kunnen worden uitgevoerd.

2. Procescriteria

Voor de totstandkoming van producten zoals vergunningen, controles en handhavingacties zijn diverse werkprocessen nodig. Transparantie en bestuurlijke vastlegging spelen daarin een belangrijke rol. De procescriteria samen leiden tot een sluitende cyclus en kwaliteitsborging. Hier kan weer handig gebruik worden gemaakt van de stappen uit de *big eight*. Ook hier speelt dus weer de vraag of Bergeijk transparant en duidelijk is (en of het proces daar ook op ingericht is) bij het opstellen van de analyses, strategie, de prioritering en doelstellingen. Ter illustratie dienen de volgende voorbeeldvragen over het strategisch beleidskader:

- Heeft mijn organisatie prioriteiten gesteld op basis van de probleemanalyse?
- Worden in mijn organisatie de doelen van vergunningverlening en handhaving omschreven?
- Is voor de prioriteiten de geplande personele en financiële capaciteit in de begroting vastgelegd?

3. Inhoudelijke criteria

De inhoudelijke criteria hebben ondermeer betrekking op probleemanalyse, beleid, strategie en programma en op de toetsing van vergunningen en wijze van toezicht ter plaatse. De essentie is dat transparant en op basis van een bestuurlijk vastgestelde aanpak wordt gewerkt. De gemeenteraad en de burgers moeten kunnen weten met welke kwaliteit een taak uitgevoerd wordt.

3. Gemeentelijke invulling

Uit de gesprekken hebben we begrepen dat de gemeente Bergeijk op een zo laag mogelijk niveau als verantwoord is wil handhaven, waarbij men beleid en uitvoering zo dicht mogelijk bij huis wil houden. Door de focus op een goede naleving en preventie te leggen hoeft idealiter minder inspanning aan handhaving besteed te worden. Nu schrijft de wetgever niet voor *wat* er gehandhaafd moet worden, maar wel *hoe*. Het beleidsuitgangspunt van een laag niveau is dus legitiem, maar dan is het des te belangrijker om het handhavingsbeleid goed opgezet te hebben. Hierna toetsen we dat aan de hand van de geldende wet- en regelgeving.

1. Op basis van de WABO

Zoals in het vorige hoofdstuk uiteengezet is, heeft de wetgever duidelijk vastgelegd hoe het gemeentelijk handhavingsbeleid vormgegeven moet worden. De belangrijkste gemeentelijke documenten, waarin dat gebeurt, zijn het (4-jaarlijkse) MJHP, de jaarlijkse HUP's en de Jaarverslagen. Het MJHP beschrijft het beleid in de bovenste lus van de *big eight*, de jaarprogramma's en -verslagen de uitvoering in de onderste lus.

Een eerste indruk van het gemeentelijk handhavingsbeleid krijgen we door te bezien hoe de voorschriften van BOR art.7 (Hoofdstuk 2 en Bijlage 2) zijn verwerkt in genoemde documenten. We lopen ze hierna achtereenvolgens door.

Art.7.2.1 Doelen, activiteiten, evaluatie, afstemming

Zowel het oude MJHP 2012-2016 (p.12) als het nieuwe MJHP 2016-2020 (p.14) benoemt dezelfde vier *doelen* van het beleid:

- Veiligheid en gezondheid: voorkom calamiteiten door beter naleefgedrag van voorschriften t.a.v. constructies, brandveiligheid en gevaarlijke stoffen.
- Leefbaarheid: minder overlast door beter naleefgedrag.
- Rechtsgelijkheid: regels identiek handhaven.
- Zelfredzaamheid: gebruik vaker inspraak en mediation voor meer betrokkenheid van mondige burgers.

We stellen vast dat ze niet erg SMART geformuleerd zijn en dat de laatstgenoemde eigenlijk geen doel is. Aanvullend wordt nog als specifieke doelstelling genoemd: het verbeteren van het naleefgedrag. Op p.20 van het nieuwe MJHP staat wel dat met behulp van indicatoren gevolgd kan worden in hoeverre doelstellingen op de aspecten input, output en naleving bereikt zijn. Maar daar staat bij dat voor het formuleren van indicatoren eerst de doelstellingen bepaald moeten worden.

De *activiteiten* komen aan bod in de jaarlijkse HUPs. Over *afstemming* wordt op p.12 van het MJHP 2016-2020 verwezen naar regelingen, die volgens de LHS (Landelijke Handhavingstrategie) zijn opgesteld en naar afspraken, die met de ODZOB zijn gemaakt. Over *evaluatie* hebben we niets kunnen vinden, behalve dat op p.20 staat dat het beleid kan worden bijgesteld n.a.v. de jaarverslagen.

Art.7.2.2 Probleemanalyse en 7.2.3a Prioriteitenstelling

In het vorige MJHP 2012-2016 heeft Bergeijk hiervoor een door veel gemeentes gebruikt model van het Ministerie van Justitie gehanteerd. Daarin wordt het risico R geschat aan de hand van het product van de kans K op niet-naleving en het negatief effect E daarvan: $R = K \times E$. Die effecten worden ingeschat op zes criteria: fysieke veiligheid, kwaliteit leefomgeving, financieel-economisch,

natuur, volksgezondheid en imago. De basisgedachte achter deze formule is dat de beschikbare handhavingscapaciteit het meest effectief kan worden ingezet op onderwerpen die een hoge R-waarde scoren.

Dat model is in Bergeijk op een zelf gekozen manier uitgevoerd. De collegeleden hebben individueel waardes toegekend aan K en E voor elk van de (toen nog) 17 thema's of handhavingsdomeinen. Zo zijn gemiddeldes voor K en E per thema bepaald. Het product $K \times E$ is wel berekend, maar bij de vaststelling van de prioriteit per thema heeft vooral de waarde van E de doorslag gegeven. Tenslotte zijn de scores van de vier collegeleden gemiddeld, waarmee de prioritering voor het MJHP 2012-2016 bepaald was: één thema scoorde een redelijke hoge prioriteit (het inmiddels verplaatste Diffutherm), de overige zestien een lage prioriteit.

De vertaling van de aldus vastgestelde scores naar inzet wordt in dat MJHP of het HUP niet gegeven. In het MJHP staat wel (p.22) dat dit scorelijstje geen keurslijf is voor het stellen van doelen, prioriteiten of uitvoering en dat het slechts een momentopname is, die jaarlijks moet worden bijgesteld (hetgeen nimmer is gedaan). Op p.23 staat dat een hoge prioriteit niet automatisch betekent dat er veel arbeidsinzet aan het betreffende thema hoeft te worden besteed. Er wordt in het MJHP wel een verband tussen de score en de mate van toezicht gegeven.

In het nieuwe MJHP 2016-2020 wordt in Hoofdstuk 5 duidelijk het verband aangegeven tussen artikel 7 van het BOR, de *big eight* en de consequenties voor het handhavingsbeleid. Wat daarbij opvalt: in dit nieuwe plan wordt de stap "risicoanalyse" in het programmatisch handhaven niet genoemd (p.8); deze stond nog wel in het vorige MJHP (p.9). Toch staat erbij vermeld dat het beleid is gebaseerd op een probleemanalyse, bestaande uit de gevolgen voor de leefomgeving (E) en de kansen dat overtredingen plaatsvinden (K).

In Paragraaf 7.4 staat dat het aantal van 17 thema's in het oude plan is gereduceerd tot 5 in dit nieuwe, waaraan het College de volgende prioriteiten heeft toegekend: hoog aan "(Brand)Veiligheid", middelhoog aan "Openbare Ruimte" en "Milieu" en laag aan "Bestemmingsplannen" en "Bouwen & Slopen". Op welke analyse deze indeling gebaseerd is, wordt niet vermeld, wèl wat deze drie prioriteiten in de praktijk betekenen. Bij het HUP 2016 zit een bijlage Uitvoeringsplan brandveiligheid VRBZO (Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost) met prioriteiten A, B of C voor alle te controleren gebouwen en accommodaties in Bergeijk. We hebben nergens een relatie kunnen vinden tussen de toegekende prioriteit en de ureninzet.

Art.7.2.3b Methodiek

Het handhavingsbeleid dient inzicht te geven hoe het bestuur meet of de gestelde doelen worden bereikt. Hierboven constateerden we al dat de doelen niet SMART verwoord zijn. Bovendien kent het beleid geen echte speerpunten. Een evaluatie van de in 2012 en 2015 aflopende MJHPs, zoals bedoeld in de bovenste lus van de *big eight*, heeft niet plaatsgevonden.

Art.7.2.4 Strategie

Hoofdstuk 8 van het MJHP 2016-2020 (p.17-20) beschrijft de nalevingstrategie, waarbij onderscheid gemaakt wordt tussen de preventiestrategie en de handhavingstrategie. Laatstgenoemde strategie wordt verder onderverdeeld in de toezicht-, sanctie- en gedoogstrategie.

Bij de preventie wordt het accent gelegd op voorlichting en communicatie.

Bij de handhaving is overgestapt van de richtlijn “Zo handhaven we in Brabant” (vorige MJHP) naar de z.g. Landelijke Handhavingsstrategie (LHS): B&W 10-11-2015. Hoewel in de paragraaf over de toezichtstrategie (p.18) 4 vormen van controles worden beschreven, wordt er geen koppeling aangegeven met de toegekende prioriteit per thema (wat in het vorige MJHP nog wel het geval was). Voor de sanctiestrategie wordt aangesloten bij de LHS, waarvan de “Handreiking bestuurlijke sanctiemiddelen” onderdeel is.

Als gedoogstrategie zijn de “Beleidsregels gedogen in Bergeijk” (29-3-2005) nog actueel: ‘Niet tenzij’ onder 4 voorwaarden.

Art.7.2.5 Afstemming

In het MJHP 2016-2020 wordt in de bijlage met protocollen aangegeven met welke partners de gemeente informatie uitwisselt: vooral met het OM, de politie en de ODZOB. In het HUP 2016 worden op p.13 nog enkele interne afstemmingsoverleggen genoemd.

Art.7.2.6 Informeren gemeenteraad

Het MJHP wordt eens in de 4 jaar door B&W vastgesteld en ter kennisneming aan de gemeenteraad aangeboden, het HUP en het Jaarverslag worden elk jaar ter informatie naar de raad gestuurd.

Art.7.3.1 HUP activiteiten

Het HUP 2016 benoemt op p.7-11 de voorgenomen activiteiten per thema in termen van geraamde uren voor controles en toezicht, maar niet duidelijk wordt gemaakt hoe hierbij rekening is gehouden met de vastgestelde doelen en prioriteiten.

Art.7.3.2 Afstemming

In het HUP 2016 worden in paragraaf 1.4 de partners genoemd, waarmee afstemming plaatsvindt: politie, VRZOB, RIEC, ODZOB, Nijbod (woonwagens).

Art.7.3.3 HUP naar gemeenteraad

Het HUP 2016 is op 26-1-2016 door B&W vastgesteld en ter kennisgeving aan de raad aangeboden. Dit dient vóór 1 februari ook aan de Provincie gestuurd te worden, hetgeen - anders dan in voorgaande jaren - in 2015 en 2016 is gehaald.

Art.7.4 Uitvoeringsorganisatie

In het HUP 2016 worden de personeelsinzet (in fte's en uren per thema) genoemd. In het MJHP wordt omschreven hoe aan de verplichte functiescheiding wordt voldaan via twee aparte clusters Vergunningen, resp. Toezicht & Handhaving, ook al zijn deze ondergebracht binnen één afdeling Beheer en Ruimte.

De vereiste 24-uurs beschikbaarheid is geborgd via de consignatiedienst van de ODZOB. Daarnaast bestaat er de gemeentelijke servicelijn. Deze lijn (meld desk) is 24 uur per dag bereikbaar waarbij de telefoon buiten werktijden wordt doorgeschakeld naar een telefoonteam. Dringende zaken worden direct doorgezet naar de dienstdoende opzichter van de afdeling Beheer Ruimte.

Art.7.5 Borging van de middelen

De loonkosten van 4,2 fte voor handhaving zijn geborgd via het personeelsbudget. Dat is exclusief 0,2 fte uit de Veiligheidsregio en de inzet van medewerkers van de ODZOB voor het toezicht op de naleving van BTP (basis)taken, waarvoor in de begroting van Bergeijk structureel budget is

opgenomen van ca. €230.000 (bron Programmabegroting 2016-2019). Voor 2016 is €15.000 (HUP 2016, p.6) of €12.500 (MJHP 2016-2020, p.11) voor handhavingacties opgenomen. Voor de handhaving van de Drank- en Horecawet (DHW) wordt personeel van de Stichting Stadswacht Helmond ingezet; hiervoor is €2.500 in de begroting opgenomen (bron: HUP 2016).

Art.7.6 Monitoring

De uitvoering en voortgang van het handhavingsbeleid dient met een geautomatiseerd systeem geregistreerd en bewaakt te worden. In Bergeijk worden meerdere systemen gebruikt: SQUIT XO voor het registreren van controles m.b.t. het omgevingsrecht, BRS (Boa registratie systeem), waarin klachten, waarschuwingen en processen verbaal worden vastgelegd, en de Transactiemodule (TM) van het Centraal Justitieel Incassobureau, waarin strafbeschikkingen met proces-verbaal worden ingevoerd.

De Jaarverslagen eindigen met een overzichtje van de aantallen aldus geregistreerde zaken, maar die zijn handmatig opgesteld. SQUIT XO werkt momenteel goed voor vergunningen: lijsten met uitgevoerde controles, onderscheiden naar soort (bouw, sloop, milieu), kunnen zo aangeleverd worden. Er zijn echter nog onvoldoende data ingevoerd betreffende handhaving, zodat overzichten van bijv. zaken, die tot een rechtszaak, mediation of klachten geleid hebben, niet uit SQUIT XO te halen zijn. Hoe met dit systeem bewaakt kan worden in hoeverre de onder 7.2.1 genoemde doelen worden bereikt, is ons onduidelijk.

Art.7.7.1 Rapportage & Art.7.7.2 Evaluatie

B&W dienen jaarlijks te rapporteren in hoeverre de doelen zijn bereikt, welke van de voorgenomen activiteiten zijn uitgevoerd en te evalueren of deze wel hebben bijgedragen aan de gestelde doelen. Het Jaarverslag 2014 is per abuis niet aan de raad gezonden. Dit jaarverslag geeft een overzicht van de bestede uren en middelen, uitgesplitst per thema. De evaluatie beperkt zich tot de opmerking dat de beschikbare capaciteit voldoende bleek om de controles conform de prioriteit per thema uit te voeren en dat controles in SQUIT XO zijn geregistreerd. Het jaarverslag sluit af met een lijstje van het aantal controles, klachten en processen verbaal. Kortom: enkel over de activiteiten wordt in kwantitatieve zin gerapporteerd; een evaluatie van de mate, waarin de doelen zijn bereikt, is in de achtereenvolgende jaarverslagen niet te lezen. Zo'n evaluatie is juist de gelegenheid bij uitstek om te laten zien dat de gekozen inzet op goede naleving en preventie werkt.

2. Noodzaak toekomstige samenwerking

Verbeterplan VTH

In het vorige hoofdstuk is beschreven dat gemeenten moeten voldoen aan hogere VTH-kwaliteits-eisen. Via een startmeting is vastgesteld dat Bergeijk niet aan alle criteria voldoet: in een overzichtstabel zijn nog lang niet alle vakjes groen ingekleurd. Via een verbeterplan (B&W 12-11-2013) is vervolgens vastgelegd hoe de manco's aangevuld zullen worden. Dat kan op verschillende manieren: eigen capaciteit verbeteren of vergroten, uitbesteden aan derden of samenwerken met andere gemeenten. Op dit moment worden al taken uitbesteed, bijv. aan de ODZOB (milieutaken) of aan gespecialiseerde bureaus (constructies). Om te kunnen voldoen aan de eisen van kritische massa is aanvankelijk samenwerking binnen de vijf Kempengemeenten gezocht (B&W 14-7-2014). Daartoe zal de GRSK op 1-4-2016 worden gewijzigd. De VTH-organisaties van de gemeenten Eersel, Reusel-De Mierden, Bladel en Oirschot zullen dan daadwerkelijk worden samengevoegd. Bergeijk zal niet

meegaan in die ambtelijke samenvoeging, maar kiest bewust voor nauwere samenwerking met de ODZOB, die daar immers voor is opgericht. Met ingang van 2016 is niet alleen het toezicht op de verplichte BTP-taken aan de ODZOB overgedragen, maar vrijwel het volledige toezicht op inrichtingen v.w.b. milieuzaken incl. (her)controles. Een overzicht van dit werkprogramma is als bijlage bij het HUP 2016 gevoegd.

Daarmee wordt wel een uitbreiding van de huidige Dienstverleningsovereenkomst met de ODZOB noodzakelijk. Via regulier overleg met de portefeuillehouders Milieu verwacht Bergeijk tot een goede afstemming met de andere Kempengemeenten te komen teneinde gemeentegrensoverschrijdende milieuproblemen adequaat te kunnen aanpakken.

ODZOB

In het kader van de hiervoor genoemde verbeterslag heeft Bergeijk sinds 2013 de verplichte basistaken VTH uit het landelijke basistakenpakket (LBT) ondergebracht bij de GR ODZOB, inclusief bijbehorend aantal fte's. Een verzoek van de ODZOB om ook de repressieve handhavingstaken over te dragen heeft het college (op 15-1-2013) afgewezen, aangezien deze niet tot de verplichte basistaken behoren en omdat het college via directere betrokkenheid zoveel mogelijk maatwerk wil blijven leveren.

Het LBT-pakket betreft de volgende typen bedrijven:

- BRZO-bedrijven: Bedrijven waar grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen aanwezig zijn boven een bepaalde drempelwaarde, vallen onder de werking van het Besluit risico's zware ongevallen 1999 (BRZO). Deze komen niet in Bergeijk voor.
- IPPC-bedrijven: bedrijven met installaties, die vergunningsplichtig zijn volgens de IPPC-richtlijn (Integrated Pollution and Prevention Control), zoals intensieve veehouderijen.
- Een groot aantal Barim-bedrijven (Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer). In de Barim-lijst staat of een bedrijf voor lozingen een vergunning nodig heeft (type C) of daarvan melding moet maken (type B).

De taken betreffen in hoofdzaak de vergunningverlening aan deze bedrijven en het milieutoezicht daarop. Daarnaast kan de gemeente verzoektaken bij de ODZOB onderbrengen, waarvoor apart betaald moet worden. Zoals in de vorige paragraaf al is vermeld, besteedt Bergeijk vanaf 2016 alle toezichttaken op inrichtingen wat betreft milieuzaken uit aan de ODZOB; alleen de handhavingstaken als gevolg van dit toezicht doet de gemeente nog zelf.

Let wel: de deelnemende gemeenten kunnen wel taken, maar niet hun bestuurlijke verantwoordelijkheden overdragen aan de ODZOB. De ODZOB is namelijk enkel een uitvoeringsorganisatie, het vraaggestuurde back office van de gemeente. De loketfunctie en de besluitvormende regie blijven bij de gemeente, tenzij deze een mandaat afgeeft aan de directeur van de ODZOB, hetgeen Bergeijk niet heeft gedaan. Bergeijk blijft dus zelf verantwoordelijk voor de totstandkoming van het VTH-beleid, dat nu voor een belangrijk deel door de ODZOB zal worden uitgevoerd. Dit betekent wel dat de gemeente voldoende kennis en kunde in huis moeten hebben om haar rol als opdrachtgever naar de ODZOB goed vorm te kunnen geven. Daarmee zijn we weer terug bij het thema van de VTH-kwaliteitseisen, die samenwerking en afstemming hoe dan ook noodzakelijk maken.

3. Relatie met Provincie/IBT

De Provincie speelt als toezichthouder een belangrijke rol bij handhaving. Op ambtelijk niveau is het Team Interbestuurlijk Toezicht Omgevingsrecht, kortweg IBT, de gesprekspartner. De afgelopen drie jaar is daarmee herhaaldelijk contact geweest, met name over drie onderwerpen: de deadlines, de reality check en het VTH-verbeterplan. De chronologie van de correspondentie staat in Bijlage 4.

1. Deadlines

Om haar toezichthoudende rol te kunnen spelen hanteert de provincie deadlines voor de aanlevering van de drie handavingsdocumenten: het (vierjarig) MJHP vóór 1 februari van het eerste loopjaar, het HUP vóór 1 februari van het betreffende jaar en het Jaarverslag vóór 1 mei van het opvolgende jaar. Het tijdig aanleveren van documenten is van belang, omdat daaruit tevens blijkt dat het beleid procesmatig op orde is. Het al dan niet voldoen daaraan zegt ook iets over de cultuur binnen een gemeente, vindt de provincie. Vandaar dat de provincie daar sinds 2012 (vooral) op hamert, toen veel gemeentes niet eens een MJHP of HUP hadden. Op dit moment hebben 100% van de Brabantse gemeenten een actueel MJHP 70% levert zijn HUP tijdig aan en 83% stuurt het Jaarverslag tijdig in.

De provincie heeft feitelijk geen sancties op overschrijding van de termijnen: het enige dat men kan doen is de burgemeester oproepen voor een bestuurlijk gesprek met de gedeputeerde. Sinds 2012 zijn maar 5 Brabantse gemeenten zo op het matje geroepen. Als enige Brabantse gemeente is Bergeijk die twijfelachtige eer tweemaal te beurt gevallen. Op 12-4-2012 was zo'n overleg al gepland, maar werd dit opgeschort omdat het HUP 2012 en het MJHP 2012-2016 op 6-4-2012 alsnog naar GS zijn verstuurd.

Op 2-6-2014 bleek zo'n bestuurlijk overleg met gedeputeerde Pauli op het provinciehuis toch nodig, nadat het Jaarverslag 2012 en het HUP 2014 wederom te laat waren opgestuurd. In de Commissie ABZ van 9-10-2014 is toegezegd dat via een betere planning het tijdig vaststellen van de betreffende handavingsdocumenten geborgd zal worden. Dat is ook gehaald: het HUP 2015 is op 23-12-2014 door B&W vastgesteld en op 8-1-2015 naar de provincie gezonden. Het Jaarverslag 2014 is op 21-4-2015 door B&W vastgesteld en daarop ook naar de provincie gezonden, echter niet naar de raad. Het HUP 2016 en het MJHP 2016-2020 zijn op 26-1-2016 door B&W vastgesteld; we gaan ervan uit aan dat deze de Provincie vóór 1-2-2016 bereikt zullen hebben.

2. Reality Check

Op 21-11-2013 hebben leden van het IBT in Bergeijk een z.g. reality check gehouden. Grofweg komt zo'n check neer op wat hiervoor beschreven is: in hoeverre voldoet de uitvoering van het handavingsbeleid aan (een aantal van) de criteria uit het BOR en de MOR. Speciale aandacht wordt gegeven aan de aanpak van asbest(saneringen), momenteel een van de drie provinciale speerpunten. De resultaten van deze check zijn per brief van 17-1-2014 aan de gemeenteraad gestuurd, die deze pas later onder ogen heeft gekregen (omdat hij als bijlage opdook bij de Commissie ABZ van 9-10-2014: zie onder Deadlines). In deze brief deelt de provincie een aantal onvoldoendes uit, met name aan de aspecten doelen, probleemanalyse, prioriteitstelling en aanpassingen (zie de tabel bij de eerste conclusie in hoofdstuk 6). Ook op het aspect asbest schiet Bergeijk tekort. Bij de stellingname van de burgemeester in de commissie ABZ van 9-10-2014, dat de provincie alleen ontevreden is over

het niet tijdig aanleveren van een aantal zaken maar dat het handhaven zelf in orde is, kunnen daarom vraagtekens geplaatst worden.

De gemeente heeft niet binnen de gevraagde termijn van 1 maand gereageerd op de brief van 17-1-2014, vandaar dat daar op 16-4-2014 per mail aan de beleidsmedewerker naar gevraagd is. Daarop is geantwoord dat de reactie in het HUP 2014 is opgenomen/verwerkt. Bergeijk staat nu op de lijst voor een administratieve hercontrole: zijn de (maatregelen n.a.v. de) opmerkingen ook in de documenten terechtgekomen? Zo niet, dan volgt opnieuw ambtelijk of bestuurlijk overleg, afhankelijk van de ernst van de manco's.

3. VTH-verbeterplan

Voor taken, die niet aan de ODZOB zijn uitbesteed, moet de gemeente voldoen aan wettelijk vastgestelde criteria voor kritische massa, voor inhoud en voor proces (zie Hoofdstuk 2: VTH-kwaliteitseisen). De provincie heeft hier voor een wat minder strenge rol gekozen en stelt zich op als adviseur. Middels (herhaalde) 2^e lezingen tracht zij gemeenten ertoe te bewegen te voldoen aan de nieuwe eisen.

Via een startmeting is vastgesteld dat Bergeijk niet aan alle criteria voldoet. Via een verbeterplan (B&W 12-11-2013) is vervolgens vastgelegd hoe de manco's aangevuld zullen worden. Daarop heeft de Provincie/IBT middels een z.g. 2^e lezing aanbevolen om het plan op 6 punten aan te scherpen (brief 10-3-2014). Om hieraan te kunnen voldoen (o.a. kritische massa) is samenwerking binnen de vijf Kempengemeenten gezocht (B&W 14-7-2014). Dit aangepaste verbeterplan is nogmaals beoordeeld door de Provincie/IBT, zoals verwoord per brief van 3-12-2014. Er worden nog 5 te verbeteren punten genoemd, die vooral betrekking hebben op de concrete uitwerking van de voorgestelde acties en op onduidelijkheid over wie daarvoor verantwoordelijk is. Door taken uit te besteden aan de ODZOB verwacht Bergeijk te kunnen voldoen aan de kwaliteitscriteria m.b.t. kritische massa, maar het is op het provinciehuis nog onduidelijk hoe dat in de praktijk effectief vorm wordt gegeven. Dit traject is pas afgerond als de gemeenteraad per 1-7-2016 een verordening VTH heeft vastgesteld. Een nieuwe Dienstverleningsovereenkomst (DVO) met de ODZOB, waarbij inbegrepen een aangepast werkprogramma, moet inzichtelijk maken hoe Bergeijk aan de VTH-kwaliteitseisen m.b.t. kritische massa denkt te voldoen.

4. Handhaving in de praktijk

In het RKC-onderzoek uit 2008 zijn ca. 30 casussen beoordeeld, verspreid over (toen nog) 22 thema's. Zoals in de Inleiding is gemeld, hebben wij bij dit onderzoek voor een insteek gekozen waarbij casussen een minder zware rol spelen. We hebben de dossiers van 9 casussen bekeken, vooral met de bedoeling om te zien in hoeverre theorie (beleid) en praktijk (casussen) met elkaar sporen. De selectie hebben we aan de beleidsmedewerker overgelaten, maar wel gevraagd om een spreiding over de diverse thema's (horeca, milieu, bestemmingsplan). Deze casussen worden hieronder beknopt beschreven. Onze bevindingen, die we voor dit onderzoek relevant vinden, geven we per casus weer. Ter afsluiting van dit hoofdstuk proberen we uit dit beperkt aantal casussen wat meer algemene lijnen te destilleren.

A. Casus Handhavingsverzoek tegen bedrijven Waterlaat

Op een bedrijventerreintje staat ook nog één woning: de bewoner klaagt over zijn buurman, een meubelmaker. Voor zover in strijd met het bestemmingsplan wordt e.e.a. hersteld. Maar klager stapt toch naar de rechter. Dezelfde klager heeft nog 4 bedrijven om hem heen op de korrel genomen. De Rechtbank heeft deze zaken daarom gekoppeld. Eén van de bedrijven gaat verhuizen, waarmee de grond voor een uitspraak vervalt. Van een ander bedrijf vond de rechtbank dat het geluidsaspect nader onderzoek behoefde, waaraan begin december is voldaan. Er is nog geen zittingsdatum vastgesteld.

Bevindingen: De Commissie Bezwaarschriften oordeelt op 17-04-2013 dat B&W in grote lijnen correct gehandeld hebben, maar dat t.a.v. 2 bedrijven niet zorgvuldig is vastgesteld in welke categorie die vallen. Via een bedrijfsbezoek en geluidmeting door de ODZOB wordt dit hersteld, waarna B&W het verzoek om handhaving afwijzen.

B. Casus Het Kaar 100. Toepassen bestuursdwang asbestcalamiteit

Een omwonende meldt dat er opeens een stapel eterniet golfplaten voor een woning liggen. De gemeente rukt direct uit, treft niemand thuis, stelt vast dat er asbest in zit en laat het afvoeren. Pas daarna meldt de bewoonster zich. Bij de ruzie over het kostenverhaal wordt de gemeente in het gelijk gesteld door de Commissie Bezwaarschriften en de Raad van State, maar B&W zien uiteindelijk van inning af omdat de bewoonster in de schuldhulp blijkt te zitten.

Bevindingen: adequaat gehandeld, nog dezelfde dag door een gespecialiseerd bedrijf monsters laten analyseren, goed gedocumenteerd.

C. Casus geluidsoverlast café 't Barreke Hof 29 Bergeijk (horeca)

Sinds er nieuwe uitbaters in het café zitten heeft de bewoner van het appartement erboven last van (vooral) geluidsoverlast. De ODZOB is de aangewezen instantie om geluidmetingen te doen. Na enkele pogingen lukt het om vast te stellen dat de limiet overschreden wordt. B&W besluiten op 2-6-2015 om te handhaven via 1) voornemen tot dwangsom (preventief) en 2) start procedure maatwerkvoorschrift (structureel). Als 2) uitgevoerd is kan 1) weer ingetrokken worden. Bezwaar van de uitbaatster hiertegen wordt door de Commissie Bezwaarschriften ongegrond verklaard. Nadat recente geluidmetingen opnieuw een overschrijding aantoonde, wordt €1000 ingevorderd. Beide partijen lijken nu te willen meewerken aan het plaatsen van een geluidbegrenzer.

Bevindingen: B&W hebben hier steeds de lijn gevolgd om desnoods tot handhaving over te gaan. Er is nog geprobeerd tot een voor partijen aanvaardbare oplossing te komen, onder andere middels een gesprek met de wethouder. Het was de ODZOB aanvankelijk niet goed duidelijk wanneer er wel en geen geluidmetingen verricht dienden te worden. Dit lijkt met bijpraten en een aangepast formulier nu opgelost te zijn.

D. Casus handelen in strijd met gebruiksvoorschriften BP Melkweg 21 Bergeijk

De gemeente is er door RIEC (Regionaal Informatie en Expertise Centrum Oost-Brabant) op geattendeerd dat in een bedrijfsverzamelgebouw een louche bedrijfje in growshopproducten een kantoor met werkruimte huurt. De gemeente pest ze daar weg door voortdurend te controleren en te schermen met de strijdigheid met het bestemmingsplan (te lage categorie).

Bevindingen: In minder dan het jaar is het de gemeente gelukt om een bedrijf, verdacht van drugshandel, van het bedrijventerrein weg te krijgen. Dat resultaat is te danken aan de intensieve samenwerking met derden (RIEC, Veldhoven, Bladel) en aan de frequente bedrijfscontroles.

E. Casus Kleiduivenschietvereniging Grensschutters (ontbreken milieuvergunning)

In 2006 gaan B&W nog voor een uitsterftermijn van 2 jaar, waarin het terrein aan de Postelscheheideweg door kleiduivenvereniging De Grensschutters schoon opgeleverd moet worden. Bij gebrek aan alternatieve locaties verandert dat in de loop van de jaren in een streven het gebruik te legaliseren in combinatie met sanering van het terrein. De gedoogtermijn wordt daartoe herhaaldelijk verlengd. Er komen echter klachten vanuit een naastgelegen parkje De Koperteut met ca. 25 recreatiebungalows over het geknal op zondagen. Men wenst dat B&W hierop handhaven. In de hinderwetvergunning uit 1968 staat echter niets over geluid, dus worden die verzoeken stelselmatig afgewezen. Toch komen de schutters en de omwonenden tot een vergelijk over de schietkalender. Op de achtergrond lijkt mee te spelen dat die omwonenden hopen op legalisering van de permanente bewoning. Er wordt nog een rechtszaak aangespannen, die weer wordt aangehouden vanwege zicht op een onderling vergelijk ("win-win-win"). Maar B&W kunnen zich in dat compromis, wat o.a. het oprichten van een geluidswal inhoudt, niet vinden. In maart 2015 geven B&W een nieuwe omgevingsvergunning af. De rechtszaak gaat echter verder: zitting is gepland op 16-2-2016.

Bevindingen: De koers van B&W verandert in de loop van een viermaal verlengde gedoogtermijn van opheffen naar legaliseren. Verzoeken om te handhaven worden consequent afgewezen, ook als de Commissie Bezwaarschriften op 6-11-2013 concludeert dat dit besluit herroepen moet worden omdat noch van een gedoogbeschikking noch van concreet zicht op legalisatie sprake is. De klagers van De Koperteut voelen zich achtergesteld bij de Grensschutters, o.a. waar het het verstrekken van informatie betreft. Ook het lange tijdsverloop wordt als een voor hen nadelige vertragingstactiek ervaren. Interessant te zien hoe de Rechtbank Oost-Brabant oordeelt over zowel het niet-handhaven als de verlening van de omgevingsvergunning.

F. Casus handelen in strijd met BP voorschriften, gebruik Schatersdijk 23 Luyksgestel

In een paardenloods is een woning gemaakt, die ook permanent bewoond wordt. Dat was al in 2006 via een milieucontrole bij de gemeente bekend, maar pas na een brief van de overbuurman wordt in 2013 handhavend opgetreden. De bewoning stopt na enig uitstel in 2014, maar of de opgelegde ontmanteling ook echt is uitgevoerd wordt niet meer gecheckt.

Bevindingen: Opmerkelijk dat de gemeente niet al in 2006 tot handhaving is overgegaan, maar pas in actie komt na een klacht. Daarna wordt de zaak goed aangepakt. Uit het dossier blijkt echter niet of de afgesproken hercontroles ook daadwerkelijk zijn uitgevoerd, zodat niet vaststaat dat de loods niet meer bewoonbaar is.

G. Casus Walikerbos perceel Rhvn D 577, illegale bebouwing in strijd met bestemmingsplan

In een bosgebied (EHS) wil de gemeente de zaak fatsoeneren. Tussen 2007 en 2011 gaat het om het opruimen van illegale bouwsels, waaronder een paardenstal. Maar de paardenstal blijkt er niet illegaal te staan: een oude vergunning was eerder onvindbaar. Er is geen geld voor een project-aanpak voor het hele bosje, daarom wordt één casus als voorbeeldstellend genomen. In 2011 wordt besloten om niet handhavend op te treden, maar de eigenaar een jaar de tijd te geven de overige rommel op te ruimen. Uit een controle op 25-5-2011 blijkt dat na een jaar ook deels gebeurd te zijn, maar geconstateerd wordt ook dat niet duidelijk is of daarmee aan de aanschrijving van B&W is voldaan.

Dan verandert de casus van karakter als er eind 2013 een nieuwe eigenaar is, die eerst bij de afdeling Vergunningen peilt of er ook een 2m-hoog hekwerk geplaatst mag worden. Hij krijgt per mail als dubbelzinnig antwoord, dat in bos maar 1m hoog is toegestaan, maar met de toevoeging (letterlijk): “De brutaalste hebben de halve wereld!! Handhaving is een bevoegdheid van het college en geen plicht!!”. Dat is niet aan dovemansoren gesproken: als op 17-4-2014 wordt gecontroleerd, is het hele perceel omheind met een hekwerk van 1.40m tot 2m hoog, voorzien van prikkeldraad. De controleur heeft dan al zo zijn twijfels over de op handen zijnde aanpassingen van de paardenstal. Tijdens een controle op 4-10-2014 blijkt die vrees gegrond, al ontkent de eigenaar: deuren van 1.80m hoog zijn geen probleem voor paarden, evenmin als een fraaie tegelvloer, thermopane ruiten en een badkamer. Ook is een paardenbak op dit perceel, dat de aanduiding natuurontwikkelingsgebied heeft, zonder vergunning aangelegd; die kan daarom niet gelegaliseerd worden.

Nadat een gesprek met de eigenaar om de mogelijkheden van legalisering te bezien kennelijk op niets is uitgelopen, sturen B&W op 17-12-2014 hem een brief, waarin het voornemen wordt aangekondigd om handhavend op te treden tegen de paardenbak, poel, hekwerk en paardenstal. Momenteel wordt bekeken of paardenstal en rijbak alsnog gelegaliseerd kunnen worden via de herziening van het bestemmingsplan voor het buitengebied, maar dan zal de stal voor bewoning ongeschikt moeten worden gemaakt.

Bevindingen: Het lijkt ons riskant om bij handhaving te kiezen voor één casus, bij gebrek aan voldoende middelen. Toch leek in 2013 het beoogde doel vrijwel bereikt te zijn. Dat het daarna volledig uit de hand liep lijkt toch mede veroorzaakt te zijn door de inconsequente aanpak van de gemeente.

H. Casus bouw en gebruik strijdig met bestemmingsplan, Walikerplein 2 Riethoven

Bij bouwcontrole van een duivenhok wordt vastgesteld dat eerder overeengekomen sloop van bijgebouwen maar deels is uitgevoerd. Voor een overschrijding van 12m² biedt het nieuwe bestemmingsplan soelaas, maar de paardenstal moet alsnog weg of verplaatst worden naar een ander perceel. Nadat enkele malen uitstel is verleend (er is zicht op aankoop van een aangrenzend perceel: op een groter perceel mag een groter bijgebouw staan), wordt de stal afgebroken, ook al gaat die aankoop uiteindelijk toch door.

Bevindingen: Er is consequent gehandeld, al is uit het dossier niet goed op te maken waarom een paar maal uitstel van sloop verleend is, als intern toch al bekend was dat de stal sowieso op de verkeerde plek stond.

I. Gedoogcasus: mestverwerking Bredasedijk 51a

In april 2009 wordt een pilot van het Ministerie van LNV voor maximaal 6 maanden gedoogd, waarbij in bestaande bebouwing mest verwerkt wordt. Naar verwachting kan in deze periode de milieuvergunning verleend worden. In januari 2010 is dit gedoogbesluit met 6 maanden verlengd, omdat de bestemmingsplanherziening, voorwaarde voor de milieuvergunning, vertraging heeft opgelopen. Gedoogbesluit en -voorschriften zijn volgens de regels gepubliceerd. De milieuvergunning is in januari 2010 ter inzage gelegd en vóór afloop van de gedoogtermijn verstrekt.

Bevindingen: Dit is volgens de regels afgehandeld.

Afsluitend

Tijdsverloop:

Het lijkt er op dat een handhavingscasus succesvoller afloopt naarmate de gemeente sneller ageert. Casussen E en G lopen inmiddels 8 jaar. In deze dossiers vallen geregeld ook lange periodes tussen opeenvolgende stukken.

Speerpunten:

In de casussen B en D (asbest, resp. drugshandel) zit de gemeente er bovenop, hoewel het hier zaken betreft die qua prioriteitstelling van het MJHP in de laagste categorie vallen. Kennelijk heeft de gemeente toch specifieke speerpunten, al zijn ze nergens als zodanig benoemd.

Bemiddelingsgesprekken:

In meerdere casussen (bijv. C, E, G) is er op enig moment een gesprek met een portefeuillehouder om te zien of klager en (vermeende) overtreder tot elkaar gebracht kunnen worden. In deze gevallen heeft dit niet tot een oplossing geleid, wel tot enige vertraging.

Gedogen:

In de gedoogcasus (I) wordt met een besluit en voorschriften gewerkt, conform de beleidslijn uit het MJHP (Beleidsregels gedogen Gemeente Bergeijk uit 2005). Het kleiduivenschieten (E) wordt over een veel langere periode gedoogd, zonder gedoogbesluit.

5. Rol van de Raad

Wettelijk is handhaving een taak van B&W (WABO art.1.1: *bevoegd gezag*: bestuursorgaan dat bevoegd is tot het nemen van een besluit ten aanzien van een aanvraag om een omgevingsvergunning of ten aanzien van een al verleende omgevingsvergunning). De gemeenteraad komt maar op enkele momenten in beeld: B&W maken het (vierjarig) handhavingsbeleid, het (jaarlijks) uitvoeringsprogramma en het jaarlijks verslag bekend aan de raad (MOR art. 7.2.6, 7.3.3 en 7.7.3). Zoals in Hoofdstuk 2 is uiteengezet, zit er een logische samenhang tussen deze drie documenten: het jaarverslag rapporteert of de activiteiten uit het jaarprogramma zijn uitgevoerd en in hoeverre deze hebben bijgedragen aan het bereiken van de gestelde doelen uit het meerjarig beleidsplan. Daarmee kan de raad zich een oordeel vormen over het functioneren van de bovenste lus van de *big eight* (p.7): doelen → prioriteiten → evaluatie → eventuele aanpassing cf. MOR art.7.2.1.

Formeel gezien voldoen B&W aan het voorgeschreven informeren van de raad, al is het Jaarverslag 2014 abusievelijk niet aan de raad gezonden. Maar omdat dit jaarverslag (evenals voorgaande edities) enkel een kwantitatieve rapportage van de activiteiten behelst, is het voor raadsleden niet mogelijk om te zien in hoeverre de doelen zijn bereikt. Overigens: ook niet voor B&W, wat kan verklaren waarom tussentijdse beleidsaanpassingen niet lijken voor te komen. Om goed te kunnen evalueren is het van belang dat de doelen en prioriteiten van het gemeentelijk handhavingsbeleid in het Meerjarig Handhavingsprogramma concreet en specifiek worden geformuleerd. Dit is ook een van de kritiekpunten van de Provincie, die in haar brief van 31-7-2012 een hard oordeel velt over het MJHP 2012-2016 en het Jaarverslag 2011. Deze brief is in kopie ook naar de gemeenteraad gestuurd “om u de gelegenheid te geven uw controlerende rol in de horizontale verantwoording te kunnen nemen”. Een gewijzigd MJHP 2012-2016 is op 22-2-2013 door B&W vastgesteld en vervolgens naar gemeenteraad en Provincie gestuurd.

Op 17-1-2014 stuurt de Provincie weer een brief in kopie aan de Raad, opnieuw “om u de gelegenheid te geven uw controlerende rol in de horizontale verantwoording te kunnen nemen”, ditmaal met de resultaten van de reality check. Een deel van de in de vorige brief geconstateerde manco's blijken toch nog niet te zijn opgelost. Voor zover ons bekend is, hebben B&W hierop geen reactie richting Provincie of gemeenteraad gegeven. Wel is het op het Provinciehuis inmiddels bekend dat haar brief de raad pas ruim een half jaar later onder ogen heeft gekregen.

Op 10-7-2014 stuurt de Provincie nog een brief aan B&W met kopie aan de gemeenteraad, ditmaal met het specifieke verzoek aan de gemeenteraad “om uw controlerende rol in de horizontale verantwoording te nemen”. Dit betrof het herhaaldelijk missen van de deadlines, zoals beschreven in Hoofdstuk 3.3. B&W hebben, hiertoe in de Commissie ABZ van 9-10-2014 ter verantwoording geroepen, op dit punt beterschap beloofd. Aan de hand van de in Hoofdstuk 3.3.1 genoemde deadlines is het op zich voor de raad niet zo moeilijk om te volgen of dit voortaan vlekkeloos verloopt (opnemen in lijst van toezeggingen en afspraken?).

Aanzienlijk lastiger is het om adequaat met de provinciale brieven van 31-7-2012 en 17-1-2014 om te gaan, omdat dit inhoudelijke aspecten van het beleid betreffen. Wat het er niet eenvoudiger op maakt: de burgemeester stelt in de Commissie ABZ van 9-10-2014 dat de brief van 17-1-2014 enkel om het overschrijden van een datum gaat, maar dat er inhoudelijk met het handhavingsbeleid eigenlijk niets mis is. Gezien de brief van 17-1-2014 over de tekortkoming van dat beleid denkt de Provincie daar anders over, maar die krijgt de raad pas maanden na verzending onder ogen. De gemeenteraad dient zich er op z'n minst van te vergewissen dat het wettelijk systeem goed in het

handhavingbeleidsplan terecht komt. De beste gelegenheid om als gemeenteraad inhoudelijk invloed uit te oefenen is daarom bij de vaststelling van het nieuwe MJHP 2016-2020. Zoals hiervoor al gezegd, stellen B&W dit plan vast en krijgt de gemeenteraad het enkel ter kennisneming aangeboden. Maar de raad kan op dat moment wel vaststellen of dat nieuwe plan aan de wettelijke eisen voldoet. En dan met name op de aspecten concrete doelen, gestelde prioriteiten, te evalueren uitkomsten en jaarlijkse aanpassingen, dus de punten die in de ogen van de Provincie een onvoldoende scoorden.

Het Verbetertraject VTH (zie Hoofdstuk 3.3.3) loopt tot nu toe geheel buiten de gemeenteraad om. Toch moet de gemeenteraad binnenkort een VTH-verordening vaststellen. De Provincie, ditmaal in haar rol van coach, heeft aangegeven dat het plan nog enkele tekortkomingen en/of onduidelikheden kent. Bovendien speelt de mate van samenwerking met de ODZOB en de andere Kempen-gemeenten hierbij een belangrijke rol. Het is voorspelbaar dat de gemeenteraad daar op enig moment ook iets van zal vinden. Het ligt voor de hand dat dit verbetertraject van invloed zal zijn op het nieuwe MJHP 2016-2020 of – omgekeerd – dat dit nieuwe plan enige aanpassing behoeft als de VTH-verordening ingaat. Hoe manoeuvreert de gemeenteraad zich in een positie om hierover straks in de juiste samenhang optimale afwegingen te kunnen maken?

6. Conclusies

Na alle gevoerde gesprekken en gelezen documenten hebben we een ambivalent beeld gekregen van handhaving in Bergeijk. Enerzijds zijn we ondersteund door een deskundige en betrokken organisatie, die volgens ons vrij nauwkeurig weet hoe het hoort en die de zaken netjes op orde wil hebben. Anderzijds een College dat aangeeft op een minimum niveau te willen handhaven, wat op zich legitiem is, mits in de praktische uitvoering voldaan wordt aan de wettelijke en provinciale regels. Toch hebben we de indruk dat het de gemeente Bergeijk geen al te grote inspanning zal kosten om het hele handhavingbeleid voortaan wèl aan alle regels te laten voldoen. Het nieuwe MJHP 2016-2020 biedt Bergeijk een uitgelezen kans om de kloof tussen voorschrift en uitvoering te overbruggen. Hierna trekken we enkele conclusies, die daarbij behulpzaam kunnen zijn. Het tussen rechte haakjes genoemde hoofdstuk geeft aan waar deze op gebaseerd zijn.

1. [Hoofdstuk 3] Door in te zoomen op Artikel 7 van het BOR kan goed zichtbaar gemaakt worden op welke onderdelen het beleid, zoals geformuleerd in MJHP, HUP en Jaarverslag, niet voldoet aan de wettelijke regels. Ook de Provincie/IBT en stagiair Roy Jacobs hebben zo het beleid beoordeeld. Zo'n overzicht laat zich goed in een tabel weergeven:

		IBT 31-7-2012	IBT/rc 17-1-2014	Roy Jacobs 14-1-2014	RKC 3-2-2016
BOR	MJHP	2012-2016 (1)	2012-2016 (2)	2012-2016 (2)	2016-2020
7.2.1	Doelen, activiteiten, evaluatie, afstemming	voldoet niet	voldoet deels	niet SMART	
7.2.2	Probleemanalyse	voldoet niet	voldoet deels		
7.2.3a	Prioriteitenstelling		voldoet	voldoet niet	
7.2.3b	Methodiek		voldoet	voldoet niet	
7.2.4	Strategie		onbekend	deels verouderd	
7.2.5	Afstemming	voldoet niet	onbekend	deels verouderd	
7.2.6	Informerende gemeenteraad		voldoet		
	HUP	2012	2013	2013	2016
7.3.1	HUP activiteiten	voldoet niet	voldoet niet	vanwege manco 7.2.1.	
7.3.2	Afstemming		voldoet	verouderd	
7.3.3	HUP naar gemeenteraad		voldoet		
7.4	Uitvoeringsorganisatie	voldoet niet	onbekend		
7.5	Borging van de middelen	voldoet niet	voldoet deels	onduidelijk	
7.6	Monitoring			Squit, zelf tellen	
	Jaarverslag	2011	2012	2013	2014
7.7.1a	Doelen, activiteiten, evaluatie, afstemming	voldoet niet	voldoet deels	vanwege manco 7.2.1.	
7.7.1b	Activiteiten en prioriteitsstelling	voldoet niet	voldoet niet	alleen uren	
7.7.1c	Uitvoering afspraken		onbekend	alleen uren	
7.7.2	Evaluatie	voldoet niet	voldoet deels	vanwege manco 7.2.1.	
7.7.3	Periodiek informeren gemeenteraad		voldoet		

Uit deze tabel valt af te leiden dat qua rechtmatigheid het beleid niet aan alle wettelijke eisen voldoet, met name niet op de volgende onderdelen:

- De doelstellingen worden wel benoemd in het MJHP, maar zijn zo algemeen geformuleerd dat er nauwelijks op te sturen is. Daarmee is niet vast te stellen of het beleid doelmatig is.
 - De prioritering is heel algemeen aan de vijf hoofdthema's toegekend, maar is niet op een risicoanalyse gebaseerd. Het leidt niet tot het benoemen van echte speerpunten en vertaalt zich evenmin in de mate van personele inzet (HUP).
 - De nalevingstrategie wordt wel in algemene termen beschreven, maar een koppeling met de toegekende prioriteiten wordt niet gegeven. De beleidskeuze voor een laag handhavingsniveau vraagt juist om een goede nalevingstrategie (bijv. via de Tafel van 11). Er wordt vooral op klachten en meldingen gereageerd ("piepsysteem").
 - Voor de vereiste monitoring is SQUIT XO het belangrijkste hulpmiddel. Het blijkt nog lastig te zijn om overzichten met het systeem te produceren, mede omdat klachten, bezwaren of meldingen nog niet in het systeem ingevoerd worden. Daardoor is het voor B&W nauwelijks mogelijk om vast te stellen of het beleid werkt. SQUIT XO is een prima systeem om de vergunningverlening en handhaving te bewaken, maar de kracht ervan wordt bepaald door de mate waarin het met gegevens gevuld is.
 - Van de verplichte jaarlijkse evaluatie in het Jaarverslag komt vrijwel niets terecht. Dat is niet verwonderlijk: de doelen zijn niet scherp geformuleerd, er zijn geen speerpunten benoemd en de monitoring levert geen bruikbare beleidsinformatie op. Het doel van deze evaluatie, n.l. het zo nodig bijstellen van het beleid, wordt daardoor jaarlijks gemist.
2. [Hoofdstuk 3] Afgaande op het stagerapport van Roy Jacobs, voldeed het handhavingsbeleid in 2005 op veel meer punten aan de WABO dan in 2012. Er lijkt een verband te zijn met het (lagere) niveau, waarop het bestuur wil handhaven. Het bij herhaling missen van eenvoudige deadlines richting provincie lijkt hiervoor symptomatisch, evenals het forse terugschalen van de prioriteiten door B&W bij het verlengen van het MJHP in 2012. In het nieuwe MJHP 2016-2020 zijn de 17 thema's uit het vorige MJHP 2012-2016 gecomprimeerd naar 5 thema's, wat het zonder risico-analyse extra lastig maakt om daaruit logische speerpunten af te leiden. De prioriteiten van het handhavingsbeleid dienen juist op transparante wijze vorm te krijgen en systematisch te worden nagestreefd vanwege het begrip bij de burgers (rechtsgelijkheid *versus* "piepsysteem"). En dus juist niet op gevoel bepaald of in de praktijk gebracht te worden. Op pagina 16 van het MJHP 2016-2020 staat dat B&W de focus op preventie en naleving willen leggen, zodat er minder handhavend opgetreden hoeft te worden. Let wel: de wetgever laat het bevoegd gezag i.c. B&W de vrijheid om voor een laag niveau van handhaving te kiezen. Bij die keuze is het echter des te belangrijker dat het achterliggende beleid transparant is, zowel voor burgers als bestuur.
3. [Hoofdstuk 5] De gemeenteraad is door B&W onvoldoende in positie gebracht om het handhavingsbeleid te evalueren en aan te passen. En dan doelen we niet op de kleine missers (Jaarverslag 2014 en brief Provincie d.d. 17-1-2014 zijn aanzienlijk vertraagd naar de raad gestuurd), maar op het ontbreken van een deugdelijke evaluatie in de opeenvolgende jaarverslagen. Daarmee is de gemeenteraad ook de kans ontnomen om het beleid bij te stellen. Sinds de vaststelling van het MJHP in 2012 heeft de raad dus nauwelijks de mogelijkheid gehad om iets van dat beleid te vinden. De Commissie ABZ van 9 oktober 2014 bood misschien nog een opening

(bespreking terechtwijzing door de Provincie). Op zich goed dat raadsleden toen om behandeling in de commissie gevraagd hebben. De commissieleden kregen daar echter door B&W een te rooskleurig beeld van het (provinciale oordeel over het) beleid voorgeschoteld, hoewel de kritische uitkomst van de *reality check* toch op het gemeentehuis bekend was.

4. [Hoofdstuk 3] Bergeijk kiest er voor om aan de VTH-kwaliteitseisen te voldoen via het uitbesteden van vrijwel alle toezichtstaken aan de ODZOB. We hebben geen aangepaste Dienstverleningsovereenkomst met de ODZOB onder ogen gekregen, maar daar is ook nog enkele maanden de tijd voor. Deze nieuwe DVO dient de gemeenteraad uiteraard wel tijdig te kennen om vóór 1-7-2016 de VTH-verordening te kunnen vaststellen. B&W schrijven in de aanbiedingsbrief bij het nieuwe MJHP 2016-2020 dat de nauwere samenwerking met de ODZOB aanleiding kan geven om dit MJHP aan te passen.
5. [Hoofdstuk 4] Vooropgesteld: het aantal casussen dat we hebben bekeken is te beperkt om er harde conclusies aan te kunnen verbinden. In de negen casussen, die we aangereikt kregen, menen we wel een patroon te herkennen: als de gemeente er kort op zit, lukt handhaving veel beter dan als men langere tijd geen actie onderneemt.
6. [Hoofdstuk 4] Bij één casus (I) gaat het expliciet om gedogen. In dat geval verloopt de procedure volgens de regels, dus inclusief de publicatie van gedoogbesluit met voorschriften. Bij andere casussen wordt wel vastgesteld dat een situatie niet toelaatbaar is, maar wordt er bewust van afgezien om handhavend op te treden, ook als men weet dat legalisering op termijn niet mogelijk zal zijn. Dan wordt er dus impliciet gedoogd, maar zonder dat er een gedoogbesluit genomen is. We beseffen heel goed dat de grens tussen “vooralsnog niet handhaven” en “gedogen” in de praktijk vaak lastig te trekken is. Maar als dat op een ondoorzichtige wijze gebeurt vergroot de gemeente het risico dat de (klagende) burger zich door zijn overheid in de steek gelaten voelt.

7. Aanbevelingen

Aan het College van B&W:

1. Gebruik de later dit jaar al voorziene aanpassing van het MJHP 2016-2020 om alle vakken in de tabel bij de eerste conclusie groen te laten kleuren. Besteed daarbij vooral aandacht aan de doelen, prioriteiten, monitoring en evaluatie, dus aan de wettelijke(!) vereisten conform BOR art.7.2.

Bergeijk is geen koploper op het gebied van handhaven: de gemeente wil zo min mogelijk handhavend hoeven op te treden. Dat is binnen de wettelijke kaders mogelijk, maar dat vereist wel dat - veel meer dan nu - duidelijk gemaakt wordt wat de prioriteiten zijn van handhaving, hoe die tot stand zijn gekomen en hoe de gemeente bij de evaluatie bepaalt of het beleid succesvol is. Naast de vijf algemene thema's zouden enkele speerpunten benoemd kunnen worden (denk aan asbest-verwijdering, drugshandel, brandveiligheid accommodaties, etc.), waarbij prestatie-indicatoren geformuleerd worden, zoals die al in het MJHP 2016-2020 worden aangekondigd. Zoiets biedt een bruikbaar hulpmiddel voor de jaarlijkse evaluatie; in een opvolgend jaar kan dan een speerpunt worden vervangen of toegevoegd en kan de lat hoger gelegd worden door de indicatoren scherper te stellen.

Wat zeker nog verbetering behoeft is de totstandkoming van de prioriteiten. Het instrument van de Tafel van 11 is bijvoorbeeld een inzichtelijk hulpmiddel om een goede probleemanalyse te maken, waarop de prioritering gebaseerd kan worden.

Ook de monitoring schiet nog te kort, waardoor de jaarlijkse evaluatie de mist in gaat. Het systeem SQUIT XO dient veel meer voor dit doel benut te worden.

Gezien de expertise, die Bergeijk in huis heeft, zien wij geen reden waarom de gemeente op zou moeten zien tegen het systematisch doorlopen van de stappen van handhaving uit de *big eight*. En het wiel hoeft daarbij niet opnieuw uitgevonden te worden. In het stagerapport van Roy Jacobs staat een lijstje van gemeenten met best practices per BOR artikel. Bruikbare voorbeelden vonden we in de handhavingsplannen van Brummen, Laarbeek, Den Bosch en Leeuwarden: voor zover die nog op internet te vinden zijn geven we de betreffende links in Bijlage 1. Dat is kennelijk niet ongebruikelijk: meermaals vonden we passages uit het beleidsplan van de ene gemeente letterlijk terug in die van een andere.

2. Betrek de gemeenteraad voortaan bij het opstellen van elk nieuw MJHP.

Handhaving is weliswaar bevoegdheid van B&W, maar de gemeenteraad moet op zijn minst kunnen vaststellen dat het beleid aan de wettelijke vereisten voldoet. En de raad moet kunnen controleren in hoeverre de beleidsdoelen gehaald worden. Bovendien krijgt de gemeenteraad binnenkort een eigen verantwoordelijkheid binnen het handhavingsbeleid met de vaststelling van de verordening VTH. Gezien de door ons geconstateerde manco's in het beleid en de brieven van de Provincie aan de gemeenteraad, adviseren wij om de in de loop van dit jaar verwachte aanpassing van het MJHP 2016-2020 door de raad te laten vaststellen. De raad zou tenminste zijn inbreng kunnen leveren bij het formuleren van (kaders voor) concrete doelen, prioriteiten en prestatie-indicatoren.

Aan de Raad:

3. Zie er als gemeenteraad bij de vaststelling van de VTH-verordening (vóór 1 juli 2016) op toe dat aan de 3 kwaliteitscriteria (pag.9) wordt voldaan en dat de 5 adviezen van de Provincie/IBT (pag.16) zijn meegewogen .

Waarschijnlijk maakt deze VTH-verordening enige aanpassing van het nieuwe MJHP 2016-2020 noodzakelijk. De wijzigingen in de relatie met de ODZOB en/of met de andere vier Kempen-gemeenten kunnen daar dan in meegenomen worden. Dat biedt de gemeenteraad de mogelijkheid om de in de vorige conclusie bepleite inbreng voor het beleidsplan te leveren. De gemeenteraad kan dan ook zien wat de uitwerking is geworden van deze zin uit de aanbiedingsbrief van B&W bij het MJHP 2016-2020: “Mogelijk dat het definitieve rapport van de rekenkamercommissie aanleiding geeft om ons handhavingsbeleid in 2016 te herzien”.

8. Bestuurlijke Reactie

Rekenkamercommissie gemeente Bergeijk
Dhr. A.E. Kuiper

Datum : 03 maart 2016
Behandeld door : B. Follon / J. de Greef
Afdeling : Beheer Ruimte

Onderwerp : Bestuurlijke reactie conceptrapportage Handhavingsbeleid gemeente Bergeijk.

Geachte heer Kuiper,

In goede orde ontvingen wij het conceptrapport betreffende het door u uitgevoerde onderzoek naar het handhavingsbeleid in de gemeente Bergeijk. Hierbij geven wij de door u gevraagde reactie in het kader van de procedure hoor en wederhoor.

Zoals bekend hebben wij op 26 januari jl. het nieuwe 'Meerjaren Handhaving Programma 2016 - 2020' vastgesteld en aan u verstrekt. Daarbij hebben wij ook aangegeven dat het definitieve rapport van de rekenkamercommissie waarschijnlijk aanleiding geeft om ons handhavingsbeleid in 2016 te herzien. Dit hebben wij ook aangegeven in de begeleidende brief richting het Interbestuurlijk Toezicht van de Provincie.

Met betrekking tot uw onderscheidenlijke aanbevelingen geven wij u onze reactie(s):

- 1. Gebruik de later dit jaar voorziene aanpassing van het MJHP 2016-2020 om alle vakken in de tabel bij de eerste conclusie groen te laten kleuren. Besteed daarbij vooraf aandacht aan de doelen, prioriteiten, monitoring en evaluatie, dus aan de wettelijke(!) vereisten conform BOR art. 7.2*

Het college heeft de conclusies en aanbevelingen gelezen en neemt deze ter harte. Het college komt er later in 2016 op terug en zal, naast de aanbevelingen uit het rapport van de rekenkamercommissie, ook de op 23 februari 2016 ontvangen brief van het Interbestuurlijk Toezicht (Provincie) betrekken. Daarnaast worden de kwaliteitscriteria beschouwd waarbij (vanuit de Ketenhandhaving) de samenwerking met de omgevingsdiensten besproken wordt.

- 2. Betrek de gemeenteraad voortaan bij het opstellen van elk nieuw MJHP.*

Het college heeft kennis genomen van de aanbeveling om het MJHP 2016-2020 door de raad vast te laten stellen. Het college pleit voor een transparante taakverdeling tussen raad en het college.

Het betreft hier uitvoeringsbeleid, welke een bevoegdheid van het college blijft.

Dat staat er niet aan in de weg dat wij de raad uitvoerig zullen informeren over de totstandkoming van MJHP 2016-2020, later dit jaar.

- 3. Zie er als gemeenteraad bij vaststelling van de VTH-verordening (vóór 1 juli 2016) op toe dat aan de 3 kwaliteitscriteria (pag. 9) wordt voldaan en dat de 5 adviezen van de Provincie/IBT (pag. 16) zijn meegewogen.*

Het college neemt kennis van de aanbeveling richting raad. Ter aanvulling hierop: Net als in andere gemeenten wordt de nieuwe VTH-verordening vóór 1 juli 2016 aan de raad van Bergeijk voorgelegd. Bergeijk zoekt daarbij aansluiting bij de Verordening Kwaliteit Vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht, zoals die momenteel Brabant breed wordt voorbereid.

Heeft u naar aanleiding van deze brief nog vragen en/of opmerkingen, dan kunt u contact opnemen met dhr. B Follon via ons algemene telefoonnummer : 0497-551455.

Met vriendelijke groet,

Burgemeester en wethouders van Bergeijk,

W.A.C.M. Wouters
Secretaris

A. Callewaert – de Groot
Burgemeester

Bijlage 1: Verzamelde informatie

Gevoerde gesprekken

9-4-2015	Inleidend gesprek met Wim Wouters (gemeentesecretaris), Jan de Greef (Toezicht & Handhaving) en Ben Follon (coördinator handhaving)
15-10-2015	Vervolggesprek met Ben Follon en Jan de Greef
22-10-2015	Mr. Ronald Bloemsma , Team IBT (Interbestuurlijk Toezicht Omgevingsrecht, stafafdeling Bestuurlijke Organisatie en Toezicht), Provincie Noord-Brabant
29-10-2015	Roy Jacobs (stagiair Avans Hogeschool; telefonisch)
6-1-2016	Afrondende gesprekken met wethouders Frank van der Meijden en Mathijs Kuijken
6-1-2016	Gesproken met medewerkers Hein van Riet, Frans van Gestel en Anja Hommering over SQUIT XO

Meest relevante documenten

- MJHP: Meerjaren Handhavingsprogramma 2012-2016, B&W 3-4-2012, gewijzigd 22-1-2013
- MJHP: Meerjaren Handhavingsprogramma 2016-2020, B&W 26-1-2016
- HUP: Handhaving Uitvoeringsprogramma's 2013, 2014, 2015 en 2016
- Handhaving Jaarverslagen 2013 en 2014
- "Da kende in oew tès steeke", Roy Jacobs, stageverslag Avans Hogeschool, 22-1-2015
- Brieven Provincie/IBT (zie Bijlage 4)
- Verbeterplan Kempengemeenten kwaliteitscriteria VTH, vastgesteld B&W 15-7-2014
- "Zó handhaven we in Brabant", Provincie Noord-Brabant, september 2010
- Landelijke Handhavingstrategie, 24-2-2014
- RKC-onderzoek Handhavingsbeleid Bergeijk, 25-9-2008
- Tekst GR ODZOB versie 17-9-2013
- Dienstverleningsovereenkomst ODZOB, 25-6-2013
- Protocol Nalevingstrategie Criterium 2.1, B&W besluit 21-5-2005
- Gemeente Brummen: Nota Vergunningen, Toezicht en Handhavingsbeleid fysieke leefomgeving 2015-2019, 3-9-2015
http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/historie/Brummen/377071/377071_1.html
- Gemeente Laarbeek: Integrale nota handhaving gemeente Laarbeek 2012-2015, 10-1-2012
<https://dloket.laarbeek.nl/loket/sites/default/files/DOC/Handhavingsnota%202016-2019.pdf>
- Gemeente Leeuwarden: Kadernota handhaving fysieke leefomgeving en veiligheid, 21-3-2014
<https://praktijkvoorbeelden.vng.nl/databank/veiligheid/handhaving-en-toezicht/kadernota-handhaving-fysieke-leefomgeving-en-veiligheid.aspx>

Bijlage 2: Besluit omgevingsrecht, Hoofdstuk 7. Handhaving

Artikel 7.1. Definitie bestuursorgaan

In dit hoofdstuk wordt verstaan onder bestuursorgaan: bestuursorgaan als bedoeld in artikel 5.3, tweede lid, van de wet.

Artikel 7.2. Handhavingsbeleid

1. Het bestuursorgaan stelt het handhavingsbeleid vast in een of meer documenten waarin gemotiveerd wordt aangegeven welke doelen het zichzelf stelt bij de handhaving en welke activiteiten het daartoe zal uitvoeren. Het bestuursorgaan beziet regelmatig, maar in elk geval naar aanleiding van de evaluatie, bedoeld in artikel 7.7, tweede lid, of dit beleid moet worden aangepast en past het zonodig aan. Het bestuursorgaan draagt er zorg voor dat dit beleid en het handhavingsbeleid van de andere betrokken bestuursorganen en de organen die belast zijn met de strafrechtelijke handhaving onderling worden afgestemd.
2. Het handhavingsbeleid is gebaseerd op een analyse van de problemen die zich naar het oordeel van het bestuursorgaan kunnen voordoen met betrekking tot de naleving van het bij of krachtens de betrokken wetten bepaalde in de gevallen waarin de zorg voor de handhaving daarvan aan hem is opgedragen.
3. Het handhavingsbeleid geeft inzicht in:
 - a. de prioriteitenstelling met betrekking tot de uitvoering van de krachtens het eerste lid voorgenomen activiteiten;
 - b. de methodiek die het bestuursorgaan hanteert om te bepalen of de krachtens het eerste lid gestelde doelen worden bereikt.
4. Het handhavingsbeleid geeft voorts inzicht in de strategie die het bestuursorgaan hanteert met betrekking tot:
 - a. de wijze waarop het toezicht op de naleving van het bij of krachtens de betrokken wetten bepaalde wordt uitgeoefend om de krachtens het eerste lid gestelde doelen te bereiken;
 - b. de rapportage van de bevindingen van degenen die toezicht hebben uitgeoefend en het vervolg dat aan die bevindingen wordt gegeven;
 - c. de wijze waarop bestuurlijke sancties alsmede de termijnen die bij het geven en uitvoeren daarvan worden gehanteerd, en de strafrechtelijke handhaving onderling worden afgestemd, en waarbij tevens aandacht wordt besteed aan de aard van de geconstateerde overtredingen;
 - d. de wijze waarop het bestuursorgaan omgaat met overtredingen die zijn begaan door of in naam van dat bestuursorgaan of van andere organen behorende tot de overheid.
5. Het handhavingsbeleid geeft tevens inzicht in de afspraken die het bestuursorgaan heeft gemaakt met de andere betrokken bestuursorganen en de organen die belast zijn met de strafrechtelijke handhaving, over de samenwerking bij en de afstemming van de werkzaamheden.
6. Burgemeester en wethouders maken het handhavingsbeleid bekend aan de gemeenteraad. Gedeputeerde staten maken het handhavingsbeleid bekend aan provinciale staten.

Artikel 7.3. Uitvoeringsprogramma

1. Het bestuursorgaan werkt het handhavingsbeleid jaarlijks uit in een uitvoeringsprogramma waarin wordt aangegeven welke van de voorgenomen activiteiten het bestuursorgaan het komende jaar uitvoert. Daarbij houdt het bestuursorgaan rekening met de krachtens artikel 7.2, eerste lid, gestelde doelen en de krachtens artikel 7.2, derde lid, onder a, gestelde prioriteiten.
2. Het bestuursorgaan stemt het uitvoeringsprogramma af met de andere betrokken bestuursorganen en de organen die belast zijn met de strafrechtelijke handhaving.
3. Burgemeester en wethouders maken het uitvoeringsprogramma bekend aan de gemeenteraad. Gedeputeerde staten maken het uitvoeringsprogramma bekend aan provinciale staten.

Artikel 7.4. Uitvoeringsorganisatie

1. Het bestuursorgaan richt zijn organisatie zodanig in dat een adequate en behoorlijke uitvoering van het handhavingsbeleid, bedoeld in artikel 7.2, en het uitvoeringsprogramma, bedoeld in artikel 7.3, gewaarborgd is. Daartoe draagt het bestuursorgaan er in ieder geval zorg voor dat:
 - a. de personeelsformatie ten behoeve van de handhaving en de bij de onderscheiden functies behorende taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden worden vastgelegd;
 - b. de personen die zijn belast met de voorbereiding van besluiten ten aanzien van aanvragen om een omgevingsvergunning voor zover deze betrekking hebben op activiteiten met betrekking tot een inrichting als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e, van de wet of met de voorbereiding van beslissingen als bedoeld in artikel 8.40a, derde lid, van de Wet milieubeheer of het stellen van voorschriften als bedoeld in artikel 8.42, eerste lid, van de Wet milieubeheer niet worden belast met:
 - 1) het toezicht op de naleving van het bij of krachtens de betrokken wetten bepaalde met betrekking tot een inrichting, en
 - 2) het voorbereiden of uitvoeren van bestuurlijke sancties met betrekking tot een inrichting;
 - c. een krachtens artikel 5.10 van de wet aangewezen ambtenaar niet voortdurend feitelijk wordt belast met het uitoefenen van toezicht op de naleving van het bij of krachtens de betrokken wetten bepaalde met betrekking tot dezelfde inrichting;
 - d. de organisatie van het bestuursorgaan ook buiten de gebruikelijke kantooruren bereikbaar en beschikbaar is.
2. Het bestuursorgaan draagt er tevens zorg voor dat:
 - a. een beschrijving van de werkprocessen, de procedures en de bijbehorende informatievoorziening inzake het toezicht op de naleving van het bij of krachtens de betrokken wetten bepaalde en het voorbereiden, geven en uitvoeren van bestuurlijke sancties wordt vastgesteld;
 - b. de uit te voeren werkzaamheden plaatsvinden overeenkomstig deze beschrijving.

Artikel 7.5. Borging van de middelen

Het bestuursorgaan draagt er zorg voor dat:

- a. de voor het bereiken van de krachtens artikel 7.2, eerste lid, gestelde doelen en de voor het uitvoeren van de in dat artikellid bedoelde activiteiten benodigde en beschikbare financiële en personele middelen inzichtelijk worden gemaakt en in de begroting worden gewaarborgd;
- b. de wijze van berekening van de benodigde financiële en personele middelen als bedoeld onder a, inzichtelijk wordt gemaakt;
- c. voor de uitvoering van het uitvoeringsprogramma, bedoeld in artikel 7.3, eerste lid, voldoende benodigde financiële en personele middelen beschikbaar zijn en dat deze middelen zonodig worden aangevuld of het uitvoeringsprogramma zo nodig wordt aangepast.

Artikel 7.6. Monitoring

1. Het bestuursorgaan bewaakt met behulp van een geautomatiseerd systeem de resultaten en de voortgang van:
 - a. de uitvoering van het uitvoeringsprogramma, bedoeld in artikel 7.3, eerste lid;
 - b. het bereiken van de krachtens artikel 7.2, eerste lid, gestelde doelen.
2. In het systeem worden voorts in het kader van de handhaving verkregen gegevens geregistreerd.

Artikel 7.7. Rapportage

1. Het bestuursorgaan rapporteert periodiek over:
 - a. het bereiken van de krachtens artikel 7.2, eerste lid, gestelde doelen;
 - b. de uitvoering van de voorgenomen activiteiten, bedoeld in artikel 7.2, eerste lid, in verhouding tot de prioriteitenstelling, bedoeld in artikel 7.2, derde lid, onder a;
 - c. de uitvoering van de afspraken, bedoeld in artikel 7.2, vijfde lid.
2. Het bestuursorgaan evalueert jaarlijks of de in het uitvoeringsprogramma, bedoeld in artikel 7.3, eerste lid, opgenomen activiteiten zijn uitgevoerd en in hoeverre deze activiteiten hebben bijgedragen aan het bereiken van de krachtens artikel 7.2, eerste lid, gestelde doelen.
3. Burgemeester en wethouders maken de rapportage, bedoeld in het eerste lid, en het verslag van de evaluatie, bedoeld in het tweede lid, bekend aan de gemeenteraad. Gedeputeerde staten maken de rapportage, bedoeld in het eerste lid, en het verslag van de evaluatie, bedoeld in het tweede lid, bekend aan provinciale staten.

Bijlage 3: Regeling omgevingsrecht, Hoofdstuk 10. Kwaliteitseisen

§ 10.1. Kwaliteitseisen handhaving

Artikel 10.1. Begripsomschrijvingen

1. In deze paragraaf wordt verstaan onder:
 - bestuursorgaan*: bestuursorgaan als bedoeld in artikel 5.3, tweede lid, van de wet;
 - bepaalde bij of krachtens de wet*: bepaalde bij of krachtens de wet met betrekking tot activiteiten met betrekking tot een inrichting.
2. In deze paragraaf wordt, behoudens voor zover wordt gesproken van strafrechtelijke handhaving, onder 'handhaving' verstaan: bestuursrechtelijke handhaving van het bepaalde bij of krachtens de wet of het bij of krachtens de betrokken wetten bepaalde.

Artikel 10.2. Reikwijdte

Deze afdeling is van toepassing op de handhaving van het bepaalde bij of krachtens de wet of de betrokken wetten.

Artikel 10.3. Handhavingsbeleid

1. De analyse van de problemen, bedoeld in artikel 7.2, tweede lid, van het besluit, geeft in ieder geval inzicht in:
 - a. de gevolgen voor de fysieke leefomgeving van overtredingen van het bepaalde bij of krachtens de wet of het bij of krachtens de betrokken wetten bepaalde;
 - b. de kansen dat overtredingen als bedoeld onder a zullen plaatsvinden.
2. Tot de onderwerpen met betrekking waartoe de strategie, bedoeld in artikel 7.2, vierde lid, van het besluit, inzicht geeft, behoren voorts:
 - a. de wijze waarop de naleving van het bepaalde bij of krachtens de wet of het bij of krachtens de betrokken wetten bepaalde wordt bevorderd;
 - b. de voorlichting aan personen die een inrichting drijven, inzake de voor hen krachtens het bepaalde bij of krachtens de wet of de betrokken wetten geldende voorschriften.
3. Tot de in artikel 7.2, vierde lid, onder a, van het besluit bedoelde wijze waarop het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de wet of het bij of krachtens de betrokken wetten bepaalde, wordt uitgeoefend, behoort in ieder geval:
 - a. de wijze waarop de controle ter plaatse wordt voorbereid en uitgeoefend;
 - b. de frequentie waarmee routinematige controlebezoeken worden afgelegd, waarbij die frequentie voor IPPC-installaties, afhankelijk van de milieurisico's, het nalevingsgedrag en de aanwezigheid van een gecertificeerd milieuzorgsysteem, ten minste één controlebezoek per drie jaar bij beperkte milieurisico's en ten minste één controlebezoek per jaar bij grote milieurisico's is;
 - c. de wijze waarop zakelijke gegevens en bescheiden worden gecontroleerd;
 - d. de wijze waarop het toezicht wordt uitgeoefend op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de wet of het bij of krachtens de betrokken wetten bepaalde ten aanzien van stoffen, trillingen, en warmte die of geluid dat, direct of indirect vanuit een bron in de lucht, het water of de bodem, worden onderscheidenlijk wordt gebracht;
 - e. de wijze waarop de controle en verificatie plaatsvinden van de resultaten van de controles die zijn uitgevoerd door personen die een inrichting drijven.
4. Tot de afspraken, bedoeld in artikel 7.2, vijfde lid, van het besluit, behoren in ieder geval de afspraken die zijn gemaakt over:
 - a. de uitvoering van artikelen 18.2a, eerste lid, en 18.2b, eerste lid, van de Wet milieubeheer en artikel 95, derde lid, van de Wet bodembescherming;
 - b. de handhaving van het bij of krachtens de betrokken wetten bepaalde omtrent handelingen met betrekking tot stoffen, preparaten of andere producten;
 - c. de uitwisseling van gegevens betreffende de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving.

5. Onverminderd de frequentie, bedoeld in het derde lid, onderdeel b, worden bij IPPC-installaties niet-routinematige controlebezoeken uitgevoerd:
 - a. vóór de verlening of verandering van een vergunning;
 - b. om zo spoedig mogelijk ernstige klachten, ernstige ongewone voorvallen of overtredingen te onderzoeken;
 - c. indien bij een controle een ernstige overtreding is vastgesteld, binnen zes maanden na de vaststelling.
6. Na elk controlebezoek bij een IPPC-installatie:
 - a. stelt het bevoegd gezag een verslag op waarin de relevante bevindingen over de naleving en de conclusies over de eventuele noodzaak van verdere maatregelen worden neergelegd;
 - b. zendt het bevoegd gezag het verslag, bedoeld onder a, binnen twee maanden aan de vergunninghouder;
 - c. stelt het bevoegd gezag het verslag binnen vier maanden voor eenieder op verzoek beschikbaar, waarbij de artikelen 19.3 tot en met 19.5 van de Wet milieubeheer van overeenkomstige toepassing zijn.

Artikel 10.4. Uitvoeringsprogramma

Het bestuursorgaan werkt het uitvoeringsprogramma, bedoeld in artikel 7.3, eerste lid, van het besluit, uit in werkplannen voor de betrokken onderdelen van zijn organisatie.

Artikel 10.5. Uitvoeringsorganisatie

Ter waarborging van een adequate en objectieve uitvoering van het handhavingsbeleid, bedoeld in artikel 7.4, eerste lid, van het besluit, draagt het bestuursorgaan er zorg voor dat:

- a. de personen die zijn belast met werkzaamheden in het kader van de handhaving adequaat zijn opgeleid of zo nodig worden opgeleid op basis van een opleidingsplan;
- b. voor zover van toepassing, met de personen die het rechtstreeks aangaat of in het voorkomende geval met degene onder wiens verantwoordelijkheid zij werken schriftelijke afspraken worden gemaakt met betrekking tot het ten behoeve van de handhaving gebruik maken van personen die niet onder de organisatie van het bestuursorgaan ressorteren;
- c. adequate technische, juridische en administratieve voorzieningen beschikbaar zijn;
- d. instrumenten en apparaten die bij de handhaving worden gebruikt in een goede staat van onderhoud verkeren en deze zonodig worden gekalibreerd.

Artikel 10.6. Monitoring

Tot de in artikel 7.6, tweede lid, van het besluit bedoelde gegevens behoren in ieder geval gegevens betreffende het aantal:

- a. uitgevoerde controles;
- b. geconstateerde overtredingen;
- c. opgelegde bestuurlijke sancties;
- d. processen-verbaal;
- e. over mogelijke overtredingen ontvangen klachten.

Bijlage 4: Correspondentie met de Provincie

Kleurcode Onderwerpen: deadlines, [handhavingsbeleid \(incl. reality check\)](#), [VTH-verbeterplan](#)

03-04-2012	MJHP 2012-2016 vastgesteld en HUP 2012 vastgesteld
06-04-2012	MJHP 2012-2016 en HUP 2012 naar GS gestuurd
03-08-2012	Brief GS (3060646) met reactie op MJP HH 2012-2016, met kopie naar de Raad MJHP voldoet niet qua probleemanalyse, afstemming, werkwijze, monitoring
05-10-2012	Brief aan GS met reactie op hun brief: aanpassingen komen in HUP 2013
05-12-2012	Brief IBT C2103056/3319288 (MJHP en HUP te laat ontvangen)
10-12-2012	Brief van GS over reactie 5-10-2012: moet vóór 1-2-2013 verbeterd zijn
22-01-2013	Gewijzigd MJHP 2012-2016 vastgesteld, samen met HUP 2013
28-05-2013	HH Jaarverslag 2012 vastgesteld en dag erna naar GS gestuurd (deadline was 1 mei)
01-10-2013	Brief IBT C2130769/3473243 (najaarsbrief)
12-11-2013	Concept verbeterplan (tbv nieuwe Wet VTH per 1-1-2015) vastgesteld en opgestuurd naar provincie (HUP 2015-p.7). Zelfevaluatietool voor nulmeting (mei 2013) en eindmeting (december 2014). Analyse en prioritering nog onvoldoende. Veel zal in (nieuw?) HH-beleidsplan uitgewerkt worden.
21-11-2013	Reality check in Bergeijk door IBT (Provincie)
18-12-2013	Mail resultaten Reality check naar Ben Follon
17-01-2014	Brief GS/IBT aan B&W met kopie naar de Raad, met uitkomst reality check
10-03-2014	Reactie Provincie/IBT op verbeterplan 12-11-2013 (zie bijlage bij 15-07-2014)
30-04-2014	Jaarverslag HH 2013 naar GS gestuurd
02-06-2014	Bestuurlijk overleg op het provinciehuis (Pauli, IBT, Burgemeester, Ben Follon)
10-07-2014	Brief IBT aan B&W, met kopie naar de Raad
15-07-2014	Verbeterplan VTH met Kempengemeenten vastgesteld en opgestuurd naar GS/IBT
04-12-2014	Aanvullend advies IBT over Verbeterplan VTH Kempengemeenten (HUP 2015-p.7) Deels identiek aan reactie 10-3-2014 Samen, maar wie is verantwoordelijk? Lukt het wel in zo'n korte tijd?
29-09-2015	Brief IBT C2177420/3863749 (najaarsbrief)

Bijlage 5: Lijst van gebruikte afkortingen

Barim	Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer
BOA	Buitengewoon Opsporingsambtenaar
BOR	Besluit omgevingsrecht
BRZO	Besluit risico's zware ongevallen (1999).
BTP	Basistakenpakket
DHW	Drank- en Horecawet
DVO	Dienstverleningsovereenkomst (met de ODZOB)
GRSK	Gemeenschappelijke Regeling Samenwerking Kempengemeenten
HUP	Handhaving Uitvoeringsprogramma
IBT	Team Interbestuurlijk Toezicht Omgevingsrecht (Bestuurlijke Organisatie en Toezicht Provincie Noord-Brabant)
IPPC	Integrated Pollution and Prevention Control (richtlijn voor bedrijven)
LBT	Landelijk basistakenpakket
LHS	Landelijke Handhavingstrategie
MJHP	Meerjarig Handhavingsprogramma
MOR	Ministeriële regeling omgevingsrecht
ODZOB	Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant
RIEC	Regionaal Informatie en Expertise Centrum
VTH	Vergunningverlening, toezicht en handhaving
VRBZO	Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost
WABO	Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht