



HANDHAVINGSBELEID 2014-2018

Inhoudsopgave

Inleiding	pagina 3 en verder
Doelstellingen en bijbehorende acties	pagina 4 en verder
Risicoanalyse en prioriteitenstelling -risicoanalyse -prioriteitenstelling	pagina 6 en verder
Monitoring en Methodiek	pagina 9 en verder
De te hanteren strategie -preventieve handhaving -communicatie en voorlichting -mediation -toezicht -repressieve handhaving -bestuurlijke handhaving -strafrechtelijke handhaving -flankerend beleid -privaatrechtelijke handhaving -gedogen -overtredingen door overheden	pagina 11 en verder
Handhaving en landelijke ontwikkelingen -Samen Sterk in het Buitengebied -basistakenpakket -drank- en horecawet -landelijke handhavingstrategie	pagina 18 en verder
Scheiding vergunningverlening en handhaving -mandaat en protocollen -borging capaciteit en middelen	pagina 21
Afspraken met handhavingpartners	pagina 21 en verder

Inleiding.

Voor een goede sturing op de handhavingsbeleidscyclus en de instandhouding van een professionele handhavingstructuur is het van belang om tijdig de benodigde handhavingdocumenten vast te stellen waarbij ook wordt voldaan aan de kwaliteitscriteria zoals die zijn neergelegd in artikel 5.2 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), hoofdstuk 7 van het Besluit omgevingsrecht (Bor) en paragraaf 10.1 van de Ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor).

De benodigde documenten zijn een beleidsplan handhaving, het jaarlijkse evaluatieverslag en het jaarlijkse toezicht- en handhavingprogramma.

Het college van B en W stelt het handhavingsbeleid vast in een document 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 ook 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.

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.

Het handhavingsbeleid geeft inzicht in:

- a. de **prioriteitenstelling** met betrekking tot de uitvoering van de voorgenomen activiteiten;
- b. de **methodiek** die het bestuursorgaan hanteert om te bepalen of de gestelde doelen worden bereikt.

Het handhavingsbeleid geeft verder inzicht in (c) de **strategie** die het bestuursorgaan hanteert met betrekking tot:

- 1. 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;
- 2. de rapportage van de bevindingen van degenen die toezicht hebben uitgeoefend en het vervolg dat aan die bevindingen wordt gegeven;
- 3. 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;
- 4. 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.

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.

Burgemeester en wethouders maken het handhavingsbeleid bekend aan de gemeenteraad.

Doelstellingen bij handhaving en daarbij behorende acties.

Het handhavingsbeleid van de gemeente Boxmeer kent de volgende doelstellingen.

1. Het geven van invulling aan de gemeentelijke handhavingstaak

Met het opstellen en vaststellen van de diverse handhavingsdocumenten wordt aangegeven dat het bestuur waarde toekent aan handhaving en dat het de gegeven taak daarin serieus oppakt. De gemeente Boxmeer wil geformuleerd beleid daadwerkelijk uitgevoerd zien worden. De uitvoering is neergelegd in het jaarlijkse toezicht- en handhavingprogramma. In het beleidsplan handhaving is de visie voor een langere periode neergelegd.

Hierbij (vooruitlopend op de tekst verderop in deze nota) zijn op vrij korte termijn ontwikkelingen te verwachten die aanpassing van deze nota tot gevolg zullen hebben.

Wanneer in de toekomst de bevoegde overheden de Landelijke Handhavingstrategie vaststellen (implementatiefase), treedt deze in de plaats van de sanctiestrategie en een klein deel van de toezichtstrategie. Dit laatste, omdat de Landelijke Handhavingstrategie ook interventies bevat die geen sancties zijn en die tijdens het toezicht worden ingezet.

De Landelijke Handhavingstrategie gaat niet over het toezicht als zodanig in de zin van prioriteiten, manieren van toezicht houden, en dergelijke. Hiervoor gaat in de loop van 2014 een landelijke strategie voor toezicht ontwikkeld worden.

Met ingang van 1 januari 2014 gaat ook deelgenomen worden aan het project Samen Sterk in het Buitengebied (SSiB)

2. Het tonen van bestuurskracht en het vergroten van het vertrouwen in het bestuur

Naar buiten toe laat het bestuur zien dat zij haar handhavingstaak als belangrijk beoordeelt en dat zij ook daarnaar handelt. Burgers, bedrijven en instellingen zien dat de gemeente Boxmeer eenduidig en transparant handhavingsbeleid hanteert, waardoor het vertrouwen in het bestuur wordt vergroot. Ook op het gebied van handhaving wil de gemeente tonen dat zij een serieuze en betrouwbare partner is. Er wordt krachtig inzet op handhaving en preventie.

3. Het opstellen van een leidraad voor handhaving

Het handhavingsbeleid vervult niet alleen naar buiten toe een functie, zoals hiervoor is aangegeven, maar is ook van belang naar binnen toe. De eigen organisatie (bestuur en ambtenaren) weet hoe zij met handhaving in brede zin zal omgaan. Met het handhavingsbeleid heeft de gemeente het spoorboekje voor handhaving in handen. Aldus wordt ook gekomen tot uniformiteit en transparantie in de aanpak van handhaving.

4. Integraliteit

De gemeente Boxmeer vindt integraliteit van de handhaving een voorwaarde voor een goed handhavingsbeleid. Hierbij wordt de handhaving van de fysieke leefomgeving integraal vorm gegeven. Onder fysieke leefomgeving worden de volgende beleidsvelden begrepen: Ruimtelijke ordening, bouwen, milieu, (brand)veiligheid, APV en bijzondere wetten. Integrale handhaving is te definiëren als het houden van toezicht op de naleving van

voorschriften -waar nodig het afdwingen hiervan- waarbij zoveel mogelijk aspecten in één controle worden meegenomen.

5. De vergroting van de efficiency

Door handhaving zoveel mogelijk integraal op te pakken thans nog meer integraal zal naar efficiencywinst worden geboekt. Handhaving wordt immers niet louter meer sectoraal uitgeoefend, waarbij handhaving op ieder beleidsveld (milieu, ruimtelijke ordening, bouwen, APV, bijzondere wetten en brandveiligheid) apart wordt behandeld. Hierdoor kan bijvoorbeeld met één controle een beeld worden verkregen van naleving van de regels op de genoemde beleidsvelden, terwijl voorheen voor ieder beleidsveld apart een controle zou moeten worden uitgevoerd. Daarnaast kunnen kennis en ervaring op het gebied van handhaving worden gedeeld, aangezien deze grotendeels binnen één afdeling aanwezig zijn.

6. Bereiken van een naleefgedrag van 100% na doorlopen van een handhavingstraject

Door gebruikmaking van de ter beschikking staande handhavingsinstrumenten wordt naleving van de desbetreffende regel(s) als het ware afgedwongen. Daarmee zal het naleefgedrag na afloop van een bestuursrechtelijk handhavingstraject (op dat moment) 100% zijn.

7. Het belonen van goed naleefgedrag

Door een onderscheid te maken in voorlopers (bedrijven met een goed naleefgedrag), middenmoters en achterblijvers en hierop de toezichtfrequentie aan te passen, (achterblijvers intensief controleren en voorlopers niet of minder frequent) worden bedrijven met een goed naleefgedrag beloond. Om dit beloningssysteem te kunnen invoeren moet de gemeente kunnen beschikken over de hiervoor vereiste monitoringsgegevens. Deze gegevens worden op milieugebied mede door ODBN inzichtelijk gemaakt en worden verwerkt in het toezicht- en handhavingprogramma. Met de invoering van het registratie en monitoringssysteem Squit XO in 2010 werd een adequaat monitoringssysteem gewaarborgd.

8. Het verbeteren van het naleefgedrag

Hiermee wordt bedoeld op naleving van de regels zonder dat hieraan enige concrete handhavingsactie vooraf gaat. Het ligt in de lijn der verwachting dat door het naar buiten toe kenbaar maken van het nieuwe handhavingsbeleid en van concrete handhavingsacties burgers, bedrijven en instellingen meer bewust worden van het feit dat regels moeten worden nageleefd en dat de gemeente hierop ook actief toeziet. Het meten van deze doelstelling is niet direct mogelijk. Wel kan aan de hand van controles de gemeente bepalen of het aantal overtredingen afneemt.

9. De vermindering van meldingen en klachten

Deze doelstelling is continu en moet in combinatie worden gezien met de doelstelling tot verbetering van het naleefgedrag in zijn algemeenheid. Uit een afname van meldingen en klachten over overtredingen van de regels kan worden afgeleid dat het naleefgedrag groter is.

10. Programmatisch handhaven

Handhaving dient programmatisch, planmatig en cyclisch opgepakt te worden, waarbij jaarlijks aan het bestuur wordt gerapporteerd over de handhavingsactiviteiten en het bestuur zo nodig prioriteiten en doelstellingen bijstelt.

11. Rechtsgelijkheid

Iedereen dient op dezelfde wijze te worden behandeld. Het meten van deze doelstelling is mogelijk door jaarlijks te rapporteren aan het bestuur of er gedoogbeschikkingen zijn

afgegeven conform het vastgestelde gedoogbeleid en of de handhaving volgens het vastgestelde stappenplan heeft plaatsgevonden.

12. Veiligheid en gezondheid waarborgen

Dit betekent dat bouwwerken moeten voldoen aan constructieve-, brandveiligheidseisen en gezondheidsvoorschriften en dat voorschriften met betrekking tot gebruik of opslag van gevaarlijke stoffen in acht worden genomen en dat potentieel gevaarlijke handelingen of situaties in de openbare ruimte worden voorkomen.

13. Communicatie als preventief handhavinginstrument

Een goede communicatie over de inhoud en eisen van (nieuwe) wet- en regelgeving moet ertoe leiden dat burgers, bedrijven en instellingen goed geïnformeerd zijn en voorkomen dat er teveel zaken in een bestuurlijk handhavingstraject terecht komen.

Algemeen

De voorgenomen activiteiten uit het handhavingprogramma zullen in de eerste plaats realistisch moeten zijn in relatie tot de beschikbare uren en beschikbare capaciteit. Hiervoor is benodigd dat inzicht bestaat in de huidige capaciteit, die voor handhaving beschikbaar is. Ook moet duidelijk zijn hoeveel uren per actie te verwachten zijn. Zijn de uren en capaciteit niet toereikend om de voorgenomen activiteiten uit te voeren, dan zal een keuze moeten worden gemaakt hetzij voor (tijdelijke of permanente) uitbreiding van de capaciteit, hetzij voor bijstelling van de te ondernemen activiteiten.

De activiteiten zullen worden gedestilleerd uit de preventieve en repressieve handhaving. Vanaf pagina 11 worden de instrumenten om te komen tot naleving van de regels beschreven. De toe te passen instrumenten zullen op de jaarlijks gestelde doelen worden afgesteld. Om te komen tot resultaatoptimalisatie zal een bepaalde aanpak, een zekere strategie worden gekozen. Bij handhaving staat de nalevingstrategie centraal. Hierin is opgenomen welke activiteiten worden ondernomen om te komen tot naleving van de regels.

De nalevingstrategie kan op zijn beurt worden onderverdeeld in:

- A. Preventiestrategie;
- B. Toezichtstrategie;
- C. Sanctiestrategie;
- D. Gedoogstrategie.

De gemeente Boxmeer zal een combinatie van deze strategieën toepassen, opdat het resultaat zo groot als mogelijk zal zijn.

Risicoanalyse en prioriteitenstelling.

risicoanalyse

Belangrijk onderdeel van het beleid is het bepalen van de risico's, die met niet naleving van de regels zijn gemoeid. Hiertoe werd een risicoanalyse opgesteld, zodat inzichtelijk kon worden gemaakt waar de (mogelijke) problemen liggen.

Vanuit deze 'startpositie' werden aan de hand van de risicoanalyse en prioriteitenstelling de concrete doelstellingen geformuleerd.

Omdat het onmogelijk is alle handhavingstaken optimaal uit te voeren in een beperkt tijdsbestek, moeten keuzes worden gemaakt. Dit gebeurt aan de hand van het stellen van prioriteiten. De prioriteitenstelling vormt de basis voor het jaarlijks vast te stellen handhavingprogramma. In het jaarlijkse programma worden de prioriteiten opgenomen, waaraan voor het desbetreffende jaar betekenis wordt gehecht en die uit de algemene prioriteiten van het beleid voortvloeien. Het programma kent een directe relatie met de

begroting, waarin de middelen voor realisering van het programma zichtbaar worden opgenomen.

De risicoanalyse is uitgevoerd op basis van de ervaring en expertise bij brandweer, medewerkers van de afdeling Vergunningen, de afdeling Bestuursondersteuning en Communicatie en het ODBN. Voor milieu is ook gebruik gemaakt van een eerder door de gemeente uitgevoerde risico-analyse.

De gehanteerde risicoanalyse kent een vijftal modules, te weten 'APV en bijzondere wetten', 'milieu', 'ruimtelijke ordening', 'bouwen' en 'brandweer'. Voor elk van deze modules zijn de risico's in beeld gebracht. Daarbij is uitgegaan van de kans op een bepaald effect en is de zwaarte van dat effect erbij betrokken. Hoe groter de kans en hoe groter de zwaarte, des te hoger komt een risico op de prioriteitenlijst. De risico's zijn ingedeeld in vijf klassen, waarbij klasse I een zeer groot risico aangeeft, klasse II een groot risico, klasse III een beperkt risico, klasse IV een klein risico en klasse V een zeer klein risico. Uit de uitgevoerde analyses blijkt dat bij elk van de modules een zeer groot risico is beperkt tot één of twee categorieën. Grote risico's doen zich voor bij de module milieu, de module APV en bijzondere wetten, de module Ruimtelijke ordening, de module Bouw en de module brandveiligheid. Beperkte risico's zijn er bij de module milieu, de module APV en bijzondere wetten en de module brandveiligheid. De klassen met een klein risico en een zeer klein risico voeren de boventoon (m.u.v. bij de module brandveiligheid).

De klassen met de grootste (I en II) en beperkte risico's (III) worden hier onder genoemd.

De grootste risico's (klasse I en II) bij milieu liggen bij:

- Toezicht op LPG tankstations
- Toezicht op categorie C bedrijven
- Toezicht op bedrijven met betrekking tot externe veiligheid
- Toezicht op naleving mobiele puinbrekers
- Toezicht op categorie B bedrijven
- Toezicht op naleving tankstations (zonder LPG)

De grootste risico's (klasse I en II) bij de APV en bijzondere wetten liggen bij:

- Wildcrossen;
- Evenementenvergunningen/meldingen.

De grootste risico's (klasse I en II) bij Ruimtelijke ordening liggen bij:

- Ver-/gebodsbepalingen centrumplan Boxmeer;
- Toezicht en handhaving archeologie (waardenkaart).

De grootste risico's (klasse I en II) bij bouwen liggen bij:

- Toezicht op reguliere bouwvergunningen (verbouw utiliteit publiek)

De grootste risico's (klasse I en II) bij brandveiligheid liggen bij:

- Hotel annex restaurant en zalencentrum;
- Woongebouw voor niet zelfredzame personen, woongebouw met inpandige gangen;
- Logiesgebouw;
- Verpleeghuis, bejaardenhuis;
- Camping, Kampeerboerderij, zorgboerderij;
- Kinderdagverblijf, peuterspeelzaal; basisschool, school voor voortgezet onderwijs, overige onderwijsinstellingen;
- Discotheek, café, restaurant, zalencentrum;
- Buurthuis, clubhuis, gebedshuis;

- Museum;
- Zwembad;
- Theater;

De beperkte risico's (klasse III) bij milieu laten zich zien bij:

- Toezicht categorie B/A bedrijven
- Opleveringscontroles (zowel agrarische controles als industriële controles)

De beperkte risico's (klasse III) bij APV en bijzondere wetten laten zich zien bij:

- Jeugd in de openbare ruimte;
- Terras of uitstalling exploiteren;
- Optochtvergunning;
- Toezicht kinderopvang;
- Wildstallen (brom)fietsen;
- Vergunning drank- en horecawet

De beperkte risico's (klasse III) bij brandveiligheid laten zich zien bij:

- Winkels;
- Sportkantine, kantine bij camping;
- Restaurant;
- Ontmoetingscentrum , overige bijeenkomstgebouwen;
- Bibliotheek;
- Kantoorgebouw, kantoorgebouw annex productie- en opslaggebouw;
- Sporthal., gymzaal, fitnesscentrum;
- Parkeergarage;
- Manage

De inwoners van de gemeente Boxmeer (vertegenwoordigd door de dorps- en wijkraden) werden geraadpleegd over welke overtredingen voor hun het meest hinderlijk zijn. Het betreft:

- hondenpoep;
- fout parkeren van auto's en fietsen;
- laden- en lossen van vrachtwagens en fietsers in het centrum die voor onveilige situaties zorgen;
- zwerfaval (in het buitengebied);
- geluidsoverlast bij evenementen.

prioriteitenstelling

De risicokwalificering geeft tevens de prioriteitenstelling aan. De objecten met de grootste risico's en hinderlijkheid krijgen de meeste aandacht. Dit betekent echter niet dat objecten met een lager risico in het geheel geen aandacht krijgen. Het is mogelijk dat bij de controle en het toezicht op de objecten met de grote(re) risico's tevens de lagere risico's in die controle kunnen worden meegenomen.

Met de risicoanalyse zijn de prioriteiten gegeven. De inspanningen op het gebied van handhaving zullen dan ook primair moeten worden gericht op de objecten met de grootste risico's, die in de klassen I en II zijn opgenomen. Secundair verdienen de objecten met een beperkt risico (klasse III) de aandacht. In het op te stellen handhavingprogramma (=uitvoeringsprogramma) wordt specifiek aangegeven op welke onderwerpen wordt ingezet, hoe dat gebeurt en welke capaciteiten daarvoor zijn benodigd. Daarbij zullen de huidige beschikbare capaciteit en middelen als onderlegger dienen.

Op basis van de huidige concept-kwaliteitscriteria voor handhaving dient vorenstaande uitgevoerde risico-analyse jaarlijks geactualiseerd te worden op basis van een analyse van ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op de prioriteitstelling. De resultaten daarvan worden ieder jaar gehanteerd voor het opstellen van een raming van de benodigde capaciteit en vertaald naar het handhavingprogramma en de begroting.

De prioriteiten die volgen uit de risicoanalyse worden gebruikt bij het opstellen van het handhavingprogramma. Uit de risicoanalyse komt naar voren welke ongewenste gedragingen en situaties zich voordoen en welke negatieve effecten dit meebrengt. Idealiter worden direct alle problemen aangepakt en opgelost. Dit is echter niet mogelijk, omdat daartoe de capaciteit niet toereikend is en omdat handhaving een langdurig traject is. Gelet hierop moeten keuzes worden gemaakt en moeten prioriteiten worden gesteld. Prioriteren houdt in dat er taken wel worden uitgevoerd maar ook dat er taken niet of in beperkte mate worden uitgevoerd.

Het bepalen van de prioriteiten geschiedt door burgemeester en wethouders en vindt zijn weerslag in het handhavingprogramma. Hierbij zal ook aandacht worden geschonken aan de financiële aspecten, die aan handhaving zijn verbonden.

De leidraad bij het bepalen van de prioriteiten wordt gevormd door de verschillende aspecten, die in de wet- en regelgeving voor de fysieke leefomgeving zijn neergelegd en daarin ook bescherming genieten. Het gaat vooral om veiligheid, gezondheid, natuur en milieu en leefomgeving. Bij deze aspecten speelt verder mee dat deze een impact van bepaalde omvang hebben. Grote(re) en meervoudige overtredingen hebben immers een grotere uitwerking en aantasting dan kleine overtredingen. Dit neemt echter niet weg dat ook kleine(re) overtredingen aandacht behoeven en ook zullen worden aangepakt. Het gaat dan om de als zogenaamde ‘kleine ergernissen’ te betitelen overtredingen, zoals hondenpoep en parkeeroverlast.

Uitgaande van het vorenstaande kan al iets concreter worden aangegeven waar de prioriteiten liggen voor handhaving binnen de gemeente Boxmeer. De volgende aspecten verdienen de nodige aandacht:

1. veiligheid;
2. gezondheid;
3. natuur en milieu;
4. leefomgeving;
5. meervoudige overtredingen;
6. grote overtredingen;
7. kleine ergernissen.

Monitoring en methodiek.

Monitoring

Monitoring is bedoeld om na te gaan of de uitgevoerde acties ook tot het gewenste resultaat leiden in enge zin en in ruime zin. Enge zin heeft betrekking op de specifieke actie zelf. Heeft het opleggen van (bijvoorbeeld) een last onder dwangsom ook tot gevolg dat de strijdigheid wordt beëindigd? De ruime zin legt een relatie met de doelstellingen. Daarbij staat bijvoorbeeld de vraag centraal ‘brengen de handhavingsacties mee dat de leefbaarheid wordt vergroot?’ Om het effect in ruime zin te kunnen beoordelen, moeten eerst de effecten in enge zin worden beoordeeld. Immers, als geen succes wordt geboekt met de handhavingsacties in enge zin, kunnen ook de hogere doelstellingen niet worden gehaald.

Bij monitoring gaat het om het volgen en registreren van de diverse handhavingsacties, die in ruime zin worden ondernomen. Van belang is dat monitoring alleen zin heeft, als de uitkomsten meetbaar zijn. Dit is bij de preventieve handhaving niet mogelijk. De actie bij

deze strategie houdt het informeren van burgers, bedrijven en instellingen in, opdat de bewustwording van de geldende regels en normen wordt vergroot en daarmee het naleefgedrag wordt bevorderd. Het meten van bewustwording is echter niet/nauwelijks mogelijk.

Bij de repressieve handhaving is monitoring wel mogelijk. Hierbij kan worden aangegeven welke actie tot welk resultaat heeft geleid.

De gemeente Boxmeer zal de handhaving monitoren middels de systemen Docman en 'Squit-XO'

Methodiek

Om de concrete acties te kunnen volgen, zal een bepaalde methodiek worden opgesteld en gehanteerd. De methodiek wordt afgestemd op de gekozen strategie. Om de voortgang goed te kunnen volgen moet inzicht worden verkregen in diverse aspecten. Deze zijn in het navolgende per strategie aangegeven.

Voor de toezichtstrategie houdt dit in dat de volgende aspecten worden bijgehouden:

- Hoeveel controles zijn uitgevoerd?
- Hoeveel uren zijn aan toezicht besteed?
- Op welke wijze heeft toezicht plaatsgehad?
- Wie heeft het toezicht uitgeoefend?
- Hoeveel en welke overtredingen zijn geconstateerd?
- Hoeveel strijdigheden zijn beëindigd?

Ook de monitoring van de sanctiestrategie kent een aantal meetpunten, te weten de volgende:

- Welk bestuursrechtelijk en strafrechtelijk instrument is gebruikt ten behoeve van de beëindiging van de overtreding?
- Hebben de toegepaste instrumenten ertoe geleid dat de overtreding is beëindigd?
- Hoeveel uren zijn aan het handhavingstraject gespendeerd?

Bij de gedoogstrategie wordt bijgehouden:

- Welke overtredingen zijn gedoogd?
- Hoeveel overtredingen zijn gedoogd?
- Hoe lang zijn deze gedoogd?
- Is de overtreding beëindigd?

Op basis van de monitoring van de hiervoor genoemde aspecten kan de voortgang van iedere aparte handhavingsactie worden gevolgd en wat daarvan de uiteindelijke uitkomst is. Ook de voortgang en de resultaten van de diverse acties krijgen een plaats in de monitoring. Op die manier kan duidelijk worden gemaakt hoe de voortgang loopt en is verlopen, waarbij kennis wordt vergaard over hoe lang een bepaald traject heeft geduurd en of er al dan niet oponthoud is geweest. Het spreekt voor zich dat ook de resultaten moeten worden bewaakt. Deze zijn immers bepalend voor het beoordelen of de doelstellingen worden gehaald.

De bewaking van de resultaten en de voortgang van de uitvoering van het programma en het bereiken van de doelstellingen geschiedt middels het systeem 'Squit-XO'. Hierin worden verder de hiervoor genoemde gegevens geregistreerd en uiteindelijk voor het krijgen van een totaaloverzicht opgenomen in een jaarverslag.

De te hanteren strategie.

In het vorige hoofdstuk zijn de strategieën genoemd, die kunnen worden aangewend om de gestelde doelen te bereiken. Daarbij zijn al in het kort de handhavingsinstrumenten naar voren gekomen. In dit hoofdstuk worden de toe te passen instrumenten toegelicht.

De nieuwe landelijke handhavingstrategie kan overigens wijzigingen tot gevolg hebben. Verder in deze notitie wordt daarop ingegaan. Deze notitie Handhavingsbeleid 2014-2018 zal op dat moment dan ook waar nodig worden aangepast en de wijzigingen toegezonden aan de provincie.

Om ervoor te zorgen dat de regels worden nageleefd, staan verschillende instrumenten ter beschikking. Daarbij gaat het niet alleen om instrumenten, waarmee daadwerkelijk handhavend kan worden opgetreden, maar ook om instrumenten en alternatieven, die eveneens tot het gewenste resultaat leiden zonder dat feitelijk handhavend optreden hoeft te worden aangewend. In het navolgende komen deze instrumenten aan bod, waarbij de instrumenten in twee delen kunnen worden opgesplitst, te weten preventieve handhaving en repressieve handhaving. Preventieve handhaving doet zich voor voordat sprake is van een overtreding. Repressieve handhaving komt aan bod, wanneer de overtreding (nog) gaande is.

Preventieve handhaving

Bij preventieve handhaving gaat het niet om daadwerkelijk handhavend optreden, maar om acties die erop zijn gericht om te komen tot naleving van de regels, waarbij feitelijk handhavend optreden nu juist wordt voorkomen. Manieren om preventief op te treden zijn gelegen in deregulering, handhaafbaarheid van regels en communicatie en voorlichting. Ook het uitoefenen van toezicht kan als een vorm van preventief handhaven worden aangemerkt. Deregulering houdt het schrappen in van regels. Logischerwijs gaat het daarbij om regels, waarvan de betekenis verloren is gegaan of die conflicteren met andere regels of door het bestuur als niet (meer) zinvol worden aangemerkt.

Het gemeentebestuur c.q. de gemeenteraad kan daarbij alleen regels schrappen of veranderen, voor zover hij het bevoegde orgaan is tot vaststelling van die regels. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de gemeentelijke verordeningen, zoals de APV en de gemeentelijke bouwverordening. Ten aanzien van de APV wordt opgemerkt dat binnen de gemeente Boxmeer voor de desbetreffende vergunningen het dereguleringstraject al is doorlopen. Een voortdurend kritisch bezien van de regelgeving binnen de APV behoort evenwel tot de taak van het gemeentebestuur.

Het spreekt voor zich dat regels, die geen toegevoegde waarde (meer) hebben, moeten worden aangepast of geschrapt. Hierin ligt ook een relatie met handhaving. Immers, onduidelijke en onzinnige regels leveren alleen maar onduidelijkheid, rechtsonzekerheid en (mogelijk) rechtsongelijkheid op. Handhaving van dergelijke regels zou deze negatieve aspecten alleen maar versterken. Als de overtreding van de regel in kwestie voortvloeit uit onduidelijkheid, ligt de schuld van de overtreding niet bij degene die de regel schendt. Handhaving zou in dat geval leiden tot de genoemde rechtsonzekerheid en (mogelijk) rechtsongelijkheid.

Het is de bedoeling om alleen regels te hebben, die een nut en noodzaak hebben. Alleen deze regels verdienen handhaving. Gelet hierop zullen nut en noodzaak van gemeentelijke regels in de jaarlijks te houden evaluatie (waarop in hoofdstuk 4 nader wordt ingegaan) moeten worden meegenomen. Op die manier kan worden bezien of de eigen regels nog actueel zijn en een toegevoegde waarde hebben of dat zij moeten worden aangepast, dan wel geschrapt. Het in de gaten houden van de eigen regels en de eventuele bijstelling daarvan kunnen worden gezien als intern preventief handhaven.

In het verlengde van het voorgaande moeten de geldende regels ook afdwingbaar en handhaafbaar zijn. Wanneer de regels een onduidelijke norm stellen, dan zullen deze moeten worden aangepast. Anders dan bij deregulering hebben de regels hier wel een toegevoegde waarde, maar is de redactie van die regel en de daarbij behorende norm niet eenduidig. Om de handhaafbaarheid van (beleids)regels te vergroten is het van belang dat er een goede interne afstemming plaats vindt tussen degene die de regels opstelt en de handhaver hiervan. In dit kader is het van groot belang om een handhaafbaarheidstoets uit te voeren bij nieuwe of te wijzigen normstelling in bestemmingsplannen, verordeningen en vergunningvoorschriften. Dit zal bij de jaarlijks te houden evaluatie moeten worden meegenomen. Daarbij gaat het niet alleen om de eigen gemeentelijke regels, maar ook om regels van andere overheden en bestuursorganen. Hoewel ten aanzien van de regels van anderen niet direct verandering in die regels kan worden gebracht, kan de gemeente wel het bevoegde bestuursorgaan attent maken op die gebrekkige regel en daarmee (indirect) trachten de regel te laten aanpassen. Daarnaast zal geen handhaving van die regel worden aangewend, totdat deze eenduidig en handhaafbaar is. Ook het in ogenschouw nemen van de handhaafbaarheid van de regels is te beschouwen als intern preventief handhaven.

Communicatie en voorlichting

In het streven naar naleving van de regels kan een grote slag worden gewonnen met communicatie en voorlichting. Immers, vaak is onwetendheid en onbekendheid met de regels de oorzaak van niet naleving van die regels. Het is algemeen bekend dat de regeldruk (veelal onder Europese invloed) in de laatste jaren sterk is toegenomen. Het is dan ook niet zo vreemd dat burgers, bedrijven en instellingen niet van alle regels op de hoogte zijn. Daar komt nog bij dat de regels onderhevig zijn aan verandering. Binnen een paar jaar zijn tal van regels veranderd en aangepast. Denk hierbij aan de Woningwet en het Bouwbesluit, de Wro, het Activiteitenbesluit, de Wet luchtkwaliteit en de Wet op de archeologische monumentenzorg. Naast deze veranderde wetgeving staan onder meer nog de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) op stapel.

Omdat al deze wet- en regelgeving vooral de gemeente treft en daarmee ook haar ingezetenen, is het van belang dat de gemeente de burgers, bedrijven en instellingen actief informeert en voorlicht over de van toepassing zijnde regels. Door vergroting van de bekendheid met de regels zal overtreding daarvan wegens onbekendheid met die regels worden weggenomen. Een goede communicatie en voorlichting zijn daarvoor onontbeerlijk. Dit instrument is te kwalificeren als externe preventieve handhaving. Om de bekendheid van en met de regels te bewerkstelligen zijn de volgende aspecten daarbij van belang: communicatiedoel, doelgroepen en communicatiemiddelen.

Communicatiedoel

Het beoogde doel, dat via communicatie en voorlichting in de eerste plaats moet worden bereikt is het creëren van bewustwording bij burgers, bedrijven en instellingen. Zij moeten zich (meer) ervan bewust zijn dat bepaalde regels en daaraan gekoppeld bepaalde normen gelden en wat deze inhouden. Daarmee wordt ook de nodige duidelijkheid over de regels c.a. geboden. Verder moet ook het besef bestaan dat de gemeente bij niet naleving van die regels een actief handhavingsbeleid erop nahoudt en welke gevolgen dit voor de overtreder met zich kan brengen.

Verder is het een doel om drempelverlaging te bereiken, in de zin dat burgers, bedrijven en instellingen weten dat de gemeente Boxtmeer voor hen bereikbaar is. Het besef dat de gemeente een dienstverlenende organisatie is en dat zij ook qua informatieverschaffing op het gebied van de geldende regels open staat, moet worden vergroot.

Doelgroepen

In de eerste plaats is het van belang om wegens de hiervoor genoemde redenen de burgers, bedrijven en instellingen via communicatie en voorlichting te bereiken.

In de tweede plaats kunnen ook de externe partners op het gebied van handhaving, zoals de provincie, het waterschap, het ministerie van VROM en politie en justitie, via communicatie en voorlichting op de hoogte worden gebracht van de manier waarop de gemeente Boxmeer zich bezig houdt met handhaving.

In de derde plaats dienen communicatie en voorlichting de interne organisatie. Ook collega's vernemen hoe handhaving in de eigen organisatie is ingebed en bij wie zij terecht kunnen voor informatie dienaangaande.

Communicatiemiddelen

De gemeente Boxmeer beschikt over een aantal communicatiemiddelen, dat voor diverse informatieoverbrenging wordt gebruikt. De communicatiemiddelen kunnen uiteraard ook voor het verschaffen van informatie op het gebied van handhaving worden aangewend. Deze middelen zijn de gemeentelijke website, het lokale huis-aan-huis blad 'Boxmeers weekblad', het informeren via brieven en folders en het houden van een informatieavond.

Om het nieuwe handhavingsbeleid zo effectief als mogelijk onder de aandacht te brengen kan het beste daarvan melding worden gedaan via de website en door een publicatie in 'Boxmeers weekblad'. Voor inwerkingtreding van het handhavingsbeleid schrijft de Algemene wet bestuursrecht (Awb) voor dat dit wordt gepubliceerd.

Naast het handhavingsbeleid is het in het kader van de bewustwording van de geldende regels ook van belang om informatie over die regels te verstrekken en daarbij aan te geven waar en bij wie nadere informatie te verkrijgen is. Periodiek zal een artikel in het Boxmeers weekblad worden gewijd aan handhaving, waarbij verschillende onderwerpen zullen worden belicht. Bewonersbrieven en infoavonden lenen zich het beste voor kennisgevingen van concrete, grote handhavingsacties in de buurt.

Mediation

Vaak komen handhavingsdossiers voort uit intermenselijke problemen. Voor de gemeente betekent dit veel inzet en langdurige juridische procedures terwijl de kern van het probleem daarmee niet wordt opgelost. Wanneer blijkt dat sprake is van dergelijke verstoorde verhoudingen dan kan de gemeente overwegen om het instrument mediation in te zetten. Via bemiddeling, door de gemeente zelf of door een externe mediator, kan dan worden getracht het geschil tussen partijen bij te leggen. Als uitgangspunt geldt dat de kosten voor mediation worden gedragen door de partijen die in het geschil betrokken zijn.

Bij de Tweede Kamer is een wetsvoorstel ingediend tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en de Algemene wet inzake rijksbelastingen ter bevordering van het gebruik van mediation in het bestuursrecht (Wet bevordering van mediation in het bestuursrecht). Het gebruik van mediation kan daardoor onder voorwaarden verplicht worden.

Toezicht

Bij het uitoefenen van toezicht is in het begin van dat toezicht ook (nog) geen sprake van een overtreding van de regels. Tijdens en aan het einde van het toezicht kan dit veranderen, omdat toezicht is bedoeld om na te gaan of zich strijdigheden voordoen. Door het toezicht kan het niet naleven van de regels aan het licht komen. Daarmee zit toezicht als het ware op de scheidslijn van preventief en repressief handhaven.

Onder het instrument 'toezicht' worden hier alle vormen van controles begrepen, voor zover deze betrekking hebben op milieu, bouwen, ruimtelijke ordening, brandveiligheid, APV en

bijzondere wetten. Het gaat niet alleen om controles, die naar aanleiding van een vergunning worden uitgevoerd, maar ook om controles waartoe geen (directe) aanleiding bestaat. Zoals is vermeld, is toezicht primair bedoeld om na te gaan of conform de regels wordt gehandeld. Is dat niet het geval, dan zal gebruik worden gemaakt van een van de repressieve handhavingsinstrumenten om de situatie weer in overeenstemming met de regels te brengen. Door het uitoefenen van toezicht toont de gemeente Boxmeer dat zij actief met handhaving bezig is. Burgers, bedrijven en instellingen nemen dit waar en zullen zich ervan bewust zijn dat ook zij kunnen worden gecontroleerd. Dit besef zal burgers, bedrijven en instellingen ertoe bewegen om hun naleefgedrag te vergroten. Het uitoefenen van toezicht heeft als neveneffect een soort van afschrikwekkende werking en is daardoor ook te zien als een manier van preventief handhaven. Door de gemeente wordt per 1 januari 2014 deelgenomen aan het project Samen Sterk in het Buitengebied.

Repressieve handhaving.

Bij repressieve handhaving is sprake van niet naleving van een regel en is een overtreding gaande. De instrumenten zijn dan ook gericht op beëindiging van die overtreding. De instrumenten zijn verder uit te splitsen in bestuursrechtelijke handhaving, privaatrechtelijke handhaving en strafrechtelijke handhaving.

Bestuursrechtelijke handhaving

Zoals de benaming al aangeeft, is deze vorm van handhaving verankerd in het bestuursrecht. In artikel 125 van de Gemeentewet is de bevoegdheid tot het toepassen van bestuursdwang neergelegd. In de Algemene wet bestuursrecht is bepaald dat in plaats van het toepassen van bestuursdwang de mogelijkheid bestaat om een last onder dwangsom op te leggen. Voorts is er de mogelijkheid om een (begunstigende) beschikking in te trekken.

Stappenplan

Voordat echter tot toepassing van de genoemde instrumenten kan worden overgegaan, moet de overtreder (en/of degene die bij machte is om een einde aan de overtreding te maken) in de gelegenheid worden gesteld zijn zienswijze uit te brengen over de voorgenomen handhaving. Daarmee bestaat bestuursrechtelijke handhaving uit meerdere stappen. Voor deze beleidsperiode past de gemeente Boxmeer ook in de komende periode de stappen toe zoals overeengekomen in de bestuursovereenkomst "Handhaving Omgevingsrecht 2007-2013 Noord Brabant". Dat betekent dat:

- **1 stap:** Bij overtredingen met acuut gevaar voor de fysieke leefomgeving niet gewaarschuwd wordt en direct bestuursdwang wordt toegepast;
- **2 stappen:** Bij categorie 1 overtredingen (overtredingen met dreigende en/of onomkeerbare schade voor de fysieke leefomgeving, risico's voor de volksgezondheid, recidive en overtredingen die duiden op calculerende en/of malafide instelling overtreder) wordt aan een overtreder het voornemen voor het opleggen van een bestuursrechtelijke maatregel (vaak dwangsom of bestuursdwang) kenbaar gemaakt met een hierin opgenomen hersteltermijn. Wordt de overtreding na de hersteltermijn nog niet opgeheven dan wordt feitelijk bestuursdwang toegepast of een dwangsom opgelegd.
- **3 stappen:** Bij categorie 2 overtredingen (= alle overige overtredingen) wordt een overtreder eerst schriftelijk gewaarschuwd dat hij/zij een overtreding ongedaan moet maken binnen een hiervoor aangegeven hersteltermijn. Gebeurt dat niet dan wordt het voornemen voor het opleggen van een bestuursrechtelijke maatregel (vaak dwangsom of bestuursdwang) kenbaar gemaakt. Daarbij wordt tevens een nieuwe termijn gesteld. Wordt de overtreding dan nog niet opgeheven dan wordt feitelijk bestuursdwang toegepast of een dwangsom opgelegd.

Naar de toekomst toe wordt gezien of het effectiever is om in plaats van 3 stappen, 2 stappen te volgen. In de jaarlijkse evaluatie naar de raad zal hier aandacht aan worden besteed.

Uitgangspunt bij het handhavingstraject is dat een eenmaal gestarte procedure ook helemaal wordt doorlopen totdat de overtreding is beëindigd. Op die manier wordt gehandeld om de doelstelling tot naleving te bereiken.

Handhaving (repressief) is eerst geboden wanneer sprake is van een overtreding van een of meerdere regels. Dat sprake is van een overtreding zal moeten worden geconstateerd. Daarbij moet een rapport worden opgesteld, waarin duidelijk is omschreven wat de feitelijke situatie is en op welke wijze deze strijdig is met de van toepassing zijnde regel(s). Foto's zijn hierbij onmisbaar. Naar aanleiding van de geconstateerde overtreding zal de overtreder hierop (moeten) worden aangesproken en moet hij via een brief in de gelegenheid worden gesteld om binnen een bepaalde termijn een einde te maken aan de overtreding. Leidt dit niet tot beëindiging van de overtreding, dan zal de overtreder een tweede brief krijgen waarin het toepassen van bestuursrechtelijke handhaving wordt aangekondigd en waarbij de mogelijkheid wordt geboden een zienswijze te geven.

Oplegging en uitvoering van bestuursrechtelijke handhavingsbeschikking

Als de controle en de aanschrijving niet het gewenste effect sorteert, zal een bestuursrechtelijke handhavingsbeschikking moeten worden genomen. Daarbij kan worden gekozen uit het opleggen van een last onder dwangsom, het toepassen van bestuursdwang en het intrekken van een begunstigende beschikking. Bij dit laatste instrument geldt natuurlijk wel dat eerst een begunstigende beschikking moet zijn verleend. Ook bij het nemen van de handhavingsbeschikkingen moet een begunstigingstermijn worden geboden, waarbinnen de overtreding ongedaan kan worden gemaakt zonder dat het tot daadwerkelijk ten uitvoer brengen van de handhavingsbeschikking komt. Als de overtreding niet binnen de begunstigingstermijn is weggenomen, moet vervolgens de corrigerende actie van het desbetreffende besluit worden uitgevoerd. Dit kan alsdan inhouden het innen van verbeurde dwangsommen, het feitelijk ongedaan (laten) maken van de strijdigheid en het daadwerkelijk intrekken van de begunstigende beschikking, waarbij dit laatste nog geen einde maakt aan de overtreding. Uitgaande van het feit dat in beginsel handhavend wordt opgetreden, zal in deze situatie een vervolg worden gegeven in de vorm van het opleggen van een last onder dwangsom, dan wel door toepassing van bestuursdwang.

Dwangsom

Bij het toepassen van een instrument staat voorop dat sprake dient te zijn van het meest geëigende middel. Het opleggen van een last onder dwangsom zal wat dat betreft het meest voorkomende instrument zijn. Deze is op zich het eenvoudigst op te stellen en kent doorgaans een hoge successcore. Uitgangspunt is daarom dat in eerst instantie als bestuursrechtelijk instrument wordt gekozen voor het opleggen van een last onder dwangsom. Aandachtspunt bij dit instrument is het bepalen van de hoogte van de dwangsom. Die moet in een redelijke verhouding staan tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van de dwangsomoplegging. In de praktijk komt het erop neer dat, voor zover dat mogelijk is, moet worden bekeken welk (financieel) voordeel de overtreding oplevert. De hoogte van de dwangsom zal dit voordeel uiteraard moeten overstijgen om zodoende de overtreder te bewegen een einde te maken aan die overtreding. Voor het bepalen van de hoogte van de dwangsommen worden als hulpmiddel de richtbedragen voor dwangsommen die zijn opgenomen in de "Handreiking bestuurlijke sanctiemiddelen Brabant" van mei 2009 geraadpleegd. De gemeente kan bij het bepalen van de hoogte van de dwangsom afwijken van deze Handreiking. Waar mogelijk worden bovendien de kosten die de gemeente maakt verhaald op de overtreder.

Er kan voor iedere overtreding een dwangsom worden opgelegd maar het is ook mogelijk om voor alle overtredingen tezamen een dwangsom vast te stellen. Om het effect van de dwangsom zo groot als mogelijk te doen zijn, zal het uitgangspunt worden gehanteerd dat één dwangsom voor het totaal aan overtredingen zal worden opgelegd. Bij het niet geheel voldoen aan de last blijft de volle dwangsom drukken op de nog resterende overtreding(en) en zal een overtreder eerder geneigd zijn om ook de nog bestaande overtredingen te beëindigen. Er zal duidelijk moeten worden gemaakt hoe het dwangsombedrag is opgebouwd en bepaald. In principe worden alle verbeurde dwangsommen ook ingevorderd. Besluitvorming hierover vindt plaats door het college in het kader van het te nemen invorderingsbesluit. Indien de dwangsom niet het beoogde effect heeft (beëindiging van de overtreding) wordt in plaats van de dwangsom bestuursdwang toegepast.

Bestuursdwang

Het toepassen van bestuursdwang is het zwaarste middel dat in het bestuursrecht ter beschikking staat. De overheid maakt namelijk inbreuk op het eigendomsrecht en aanverwante rechten om op die manier een einde te maken aan een strijdige situatie. Daarom zal het middel van bestuursdwang alleen worden toegepast in situaties, die daarom vragen. In zijn algemeenheid kan hierover worden opgemerkt dat het dan gaat om situaties, waarbij de veiligheid en gezondheid in het geding zijn en bij grove en grootschalige overtredingen. Ook zijn er situaties, waarbij (nagenoeg) direct ingrijpen is geboden. Ook dan zal bestuursdwang worden toegepast. In dat geval zal de daadwerkelijke actie vrijwel direct moeten worden uitgevoerd en kan deze niet vooraf in de vorm van een beschikking worden gegoten. Het is echter vanzelfsprekend dat zo snel als mogelijk na het toepassen van bestuursdwang alsnog een bestuursdwangbeschikking moet worden genomen.

Het is verder mogelijk om de kosten van de uitvoering van bestuursdwang op de overtreder te verhalen. Uitgangspunt is dat het verhalen van de kosten in de regel zal worden toegepast. Evenals bij het opleggen van een last onder dwangsom geldt ook hier dat per geval een nadere afweging moet worden gemaakt.

Intrekken begunstigende beschikking

Hiervan kan alleen sprake zijn als een begunstigende beschikking is verleend en deze een relatie heeft met de overtreding(en). Gebruikmaking van dit instrument zal in de regel niet vaak geschieden. Het intrekken van een begunstigende beschikking maakt geen einde aan de strijdigheid, maar vergroot deze zelfs. Andere zaken, die onder de werkingssfeer van de beschikking vallen en die legitiem zijn, verliezen door de intrekking de legitimiteit. Doordat dit instrument de strijdigheid niet oplost, zal hiermee prudent moeten worden omgegaan. Resultante van de intrekking is ook dat vervolgens moet worden bezien welk instrument (bestuursdwang of dwangsom) zal worden toegepast om de strijdigheid op te heffen.

Strafrechtelijke handhaving

Voor zover een overtreding van een regel als strafbaar feit is aangemerkt, is het eveneens mogelijk om strafrechtelijk te handhaven. Deze bevoegdheid komt toe aan het Openbaar Ministerie (OM) en kan dus niet door de gemeentelijke overheid worden aangewend. Naast de algemene opsporingsambtenaren (veelal politieagenten) bestaan ook buitengewone opsporingsambtenaren (BOA's). Zij hebben een beperktere opsporingsbevoegdheid dan de algemene opsporingsambtenaren. De BOA's zijn alleen bevoegd tot opsporing van strafbare feiten waarvoor ze zijn aangewezen. De gemeente Boxmeer beschikt over drie BOA's die toezien op de kleine overtredingen in de openbare ruimte. De gemeente moet nog een keuze maken, mede gelet op het huidige takenpakket van de politie dat thans ter discussie staat en de wijzigingen in het BOA bestel (nieuw beleid) of de bestaande taken van de BOA uitgebreid

moeten worden. In het nieuwe beleid worden de bevoegdheden van alle BOA's ingedeeld in zes domeinen. De domeinenbenadering legt de nadruk op de inhoud met vijf expertisegebieden, namelijk de domeinen *openbare ruimte(I)*, *milieu en welzijn(II)*, *onderwijs(III)*, *openbaar vervoer IV*) en *werk en bijstand (V)*. De domeinen bieden een breder pakket aan opsporingsbevoegdheden, politiebevoegdheden en geweldsmiddelen dan de functies uit de oude lijst. In de gemeente Boxmeer worden de huidige BOA's in Domein I (openbare ruimte) ingezet. Ten aanzien van de inzet van BOA's is er een samenwerking met de gemeente St. Anthonis. Daarbij gaat het om de kennisuitwisseling en onderlinge inzet bij het toezicht op evenementen.

Bestuurlijke boete of bestuurlijke strafbeschikking

De gemeente heeft de keuze uit twee nieuwe instrumenten: de bestuurlijke boete of de bestuurlijke strafbeschikking. Bij de bestuurlijke boete wordt een proces verbaal opgemaakt waarbij de opbrengst in de vorm van de boete ten goede komt aan de gemeente. De invordering en de afhandeling van bezwaar en beroep komt dan echter ook voor rekening van de gemeente. Daarnaast kan de gemeente gebruik maken van de bestuurlijke strafbeschikking. Ook in dit geval wordt een proces verbaal opgemaakt. Invordering en afhandeling van bezwaar en beroep vindt echter plaats door het Centraal Justitieel Invorderingsbureau (CJIB). De gemeente ontvangt per ingediend proces verbaal een vaste vergoeding.

Gemeenten dienen een keuze te maken voor of de bestuurlijke boete of de bestuurlijke strafbeschikking of voor geen van beiden. De gemeente Boxmeer heeft ervoor gekozen om gebruik te maken van het instrument bestuurlijke strafbeschikking. Voor wat de Drank- en horecawet betreft wordt (wettelijk verplicht) gebruik gemaakt van de bestuurlijke boete

Samenloop/ flankerend beleid

Bij samenloop en flankerend beleid gaat het om het naast elkaar bestaan van bestuursrechtelijke handhaving en strafrechtelijke handhaving. Beide vormen van handhaving zijn naast elkaar en ook ten aanzien van eenzelfde overtreding mogelijk. Dit heeft te maken met de aard van de twee vormen van handhaving. Bestuursrechtelijke handhaving is reparatoir van aard; het is (primair) gericht op herstel van de situatie, zodat deze in overeenstemming is met de geldende regels. Strafrechtelijke handhaving kent een punitief karakter; dit is gericht op het toevoegen van leed. Het gaat als het ware om het afstraffen van gedrag dat in strijd is met de regels.

Uitgangspunt is om overtredingen van regels, die ook strafbaar zijn gesteld, in ieder geval aan het OM te melden. Met het OM zijn in het kader van de bestuursovereenkomst "Handhaving Omgevingsrecht 2007-2013 Noord Brabant" provinciebreed afspraken gemaakt over welke informatie het OM van de gemeente wenst te ontvangen en in welke gevallen het OM tot vervolging zal over gaan.

Privaatrechtelijke handhaving

De gemeentelijke overheid treedt ook vaker op als privaatrechtelijke partner. Zo is de gemeente eigenaar van diverse gronden, die worden verkocht of verpacht. Ook anderszins gaat de gemeente verschillende overeenkomsten aan. Als privaatrechtelijke partij kan ook de gemeente gebruik maken van privaatrechtelijke mogelijkheden en langs die weg handhavend optreden. Te denken valt aan het opnemen van een boetebeding in een pachtovereenkomst, waarin is opgenomen dat het niet is toegestaan de gepachte grond te gebruiken op een wijze die zich niet verdraagt met het bestemmingsplan. Gebruikmaking van een dergelijk beding om het gebruik dat strijdig is met het bestemmingsplan te beëindigen, zal echter gelet op de twee-wegen-leer niet zijn toegestaan. De Windmill-doctrine vormt de maatstaf om te bepalen of het

privaatrecht mag worden aangesproken om een voor de gemeente ongewenste c.q. strijdige situatie te beëindigen. Deze doctrine houdt in dat geen gebruik mag worden gemaakt van het privaatrecht wanneer hetzelfde resultaat kan worden bereikt via de bestuursrechtelijke (handhavings)weg. In een dergelijke situatie zou de publiekrechtelijke regeling op onaanvaardbare wijze worden doorkruist.

Omdat privaatrechtelijk handhaven niet snel kan worden gebruikt, geldt het uitgangspunt dat primair wordt ingezet op bestuursrechtelijk handhaven.

Gedogen

Gedogen houdt eenvoudigweg in dat niet wordt opgetreden tegen een situatie, die strijdig is met de geldende regels. Gelet op de beginselplicht tot handhaving en de serieuze aanpak van de gemeente Boxmeer van handhaving zal gedogen zich slechts in uitzonderlijke situaties (kunnen) voordoen. Uit de jurisprudentie volgt dat stilzwijgend gedogen niet is toegestaan en dat gedogen (na afweging van de betrokken belangen) alleen tijdelijk is toegestaan in overmacht- en overgangssituaties. Uitgangspunt in de gemeente Boxmeer is dat het verschijnsel gedogen zich enkel tot actief gedogen beperkt in die gevallen waarin wordt gecontroleerd op basis van het handhavingprogramma. Dit betekent dat voor het restrisico (dit zijn taken die niet in het handhavingprogramma zijn opgenomen) geen inzet gepleegd wordt op gedogen. Als wordt gedoogd, gebeurt dit expliciet middels een beschikking met uitzondering van situaties waarbij de overtreding zo gering is en waarin handhavend optreden onevenredig is.

Aan de gedoogbeschikking worden voorwaarden verbonden om de strijdige situatie zo kort als mogelijk te laten duren en om de afwijking van de regels tot een minimum te beperken.

Overtredingen door andere overheden of eigen organisatie en informatie-uitwisseling

Overtredingen door de eigen organisatie en andere overheden worden in wezen op dezelfde wijze afgedaan als overtredingen van burgers en bedrijven. Omwille van een goede democratische controle wordt evenwel extra transparant gehandeld. Voorts is voor een adequate en samenhangende strafrechtelijke en bestuursrechtelijke aanpak van overtredingen vastgelegd, dat relevante informatie tijdig wordt uitgewisseld tussen de diverse handhavingpartners.

Handhaving en landelijke ontwikkelingen.

Samen Sterk in het Buitengebied.

Het project Samen Sterk in het Buitengebied (SSiB) is vanaf 2010 een samenwerking tussen de provincie, gemeenten, de waterschappen, Politie, Staatsbosbeheer, Brabantslandschap, Natuurmonumenten en de Nieuwe Voedsel- en Warenautoriteit. Het project is gericht op het verbeteren van de kwaliteit van het buitengebied, door het voorkomen van overtredingen en het vergroten van de pakkans. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om het dumpen van afval, wildcrossen in natuurgebieden, stroperij en illegale lozingen in bodem en oppervlaktewater. De gemeente Boxmeer heeft besloten om deel te nemen aan het project per 1 januari 2014.

Met deelname aan SSiB wordt de slagkracht vergroot. Er ontstaat een netwerk van toezichthouders en handhavers die een groter gebied bestrijken dan enkel Boxmeer. Overtreders stoppen immers niet bij de gemeentegrenzen. In het Land van Cuijk neemt nu nog geen enkele gemeente deel aan dit project. Het zou nog meer effect met zich meebrengen als alle gemeenten deel zouden nemen.

Basistakenpakket.

De toezicht- en handhavingtaken die voortkomen uit de 'package deal' en zijn neergelegd in het basistakenpakket zijn overgedragen aan de ODBN. Om de uitvoering soepel te laten verlopen zijn werkafspraken gemaakt tussen de gemeente en ODBN.

Voor toezicht- en handhaving gaat het om de volgende taken:

Het milieutoezicht op de volgende omgevingsvergunningplichtige activiteiten:

- sloopwerkzaamheden in opdracht van bedrijven of instellingen,
- het oprichten en in werking hebben van een omgevingsvergunningplichtige inrichting waarvoor B&W of GS het bevoegd gezag zijn.
- activiteiten waarvoor krachtens provinciale verordening een vergunning is vereist,
- activiteiten waarvoor een omgevingsvergunning vereist is op grond van artikel 2.1, eerste lid, sub b, Wabo.
- activiteiten met stoffen, preparaten en GGO's die onder een amvb op grond van titel 9.2 Wet milieubeheer vallen of producten en toestellen die onder de Wet geluidhinder, de Wet inzake de luchtverontreiniging, titel 9.4 Wet milieubeheer of titel 10.3 Wet milieubeheer vallen en die worden uitgevoerd door de houder van de omgevingsvergunning.

Het milieutoezicht op niet-omgevingsvergunningplichtige inrichtingen dan wel inrichtingen die OBM-plichtig zijn en die vallen onder de meldingsplicht van het Activiteitenbesluit of onder het Besluit landbouw⁴, het Besluit glastuinbouw⁵ of het Vuurwerkbesluit inrichtingen en die deel uitmaken van een in de lijst genoemde branche of die een in de lijst genoemde activiteit uitvoeren.

Het milieutoezicht bij het tot stand brengen en beheren van werken en infrastructurele voorzieningen door bedrijven of instellingen voor zover het die activiteiten betreft en tot slot het milieutoezicht bij de opsporing en winning van natuurlijke hulpbronnen voor zover het die activiteiten betreft.

Drank- en Horecawet.

Met de nieuwe Drank- en Horecawet (1-1-2013) beoogt het kabinet het tegengaan van het schadelijk alcoholgebruik onder jongeren en het terugdringen van de administratieve lasten voor ondernemers. De laatste wijziging (1-1-2014) regelt de leeftijdsgrensverhoging van 16 naar 18 jaar en de verplichting voor gemeenten periodiek een alcoholpreventie- en handavingsplan op te stellen.

Sinds 1 januari 2013 is de Burgemeester verantwoordelijk (De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit blijft verantwoordelijk voor een aantal landelijke toezichttaken) voor het toezicht en de handhaving van de Drank- en Horecawet. De Burgemeester heeft daartoe gemeentelijk toezichthouders aangewezen.

Door de burgemeester werd op 10 december 2013 een toezichtprotocol vastgesteld, dat op 17 december 2013 werd bekendgemaakt en op 1 januari 2014 in werking is getreden.

Het toezichtprotocol is gekoppeld aan het Preventie en handhavingplan alcohol en het gezondheidsbeleid. In de gewijzigde Drank- en Horecawet van 1 januari 2014 is opgenomen dat de gemeenteraad iedere vier jaar een preventie- en handavingsplan alcohol vaststelt (artikel 43a DHW). Hiermee wil de wetgever stimuleren dat gemeenten actief nadenken over en uitvoer geven aan het verbinden van de beleidsterreinen Volksgezondheid (voorlichting en bewustwording) en Openbare Orde en Veiligheid (beleid en handhaving) als het gaat om alcoholpreventie.

Landelijke handhavingstrategie.

Ondersteund door het Programma Uitvoering met Ambitie - PUmA - namen het Interprovinciaal overleg (IPO) en het Openbaar Ministerie (OM), eind 2012 het initiatief om

met alle bij het omgevingsrecht betrokken overheden, een landelijke strategie op te stellen voor vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH).

De Landelijke Handhavingstrategie is het eerste gezamenlijke product van:

- het OM
- het IPO
- de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG),
- de Unie van Waterschappen (UvW)
- het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM)
- de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)
- de Inspectie van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (I-SZW)
- de Nationale Politie en
- de vereniging van omgevingsdiensten (OmgevingsdienstNL).

Aanleiding voor een landelijke VTH-strategie is de uitgesproken wens van alle betrokkenen om de organisatie en uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving te verbeteren. Dit omwille van een 'gelijk speelveld' voor natuurlijke of rechtspersonen voor wie een bepaalde norm of voorschrift geldt (normadressaten). En ook omwille van een maatschappij die ervan uit mag gaan dat handhavers zodanig optreden dat haar rechtsgevoel wordt gerespecteerd en de leefomgeving veilig, schoon en gezond blijft. De Landelijke Handhavingstrategie geeft inhoud aan deze wens door:

- het centraal stellen van sterke, slagkrachtige en onafhankelijke handhavinginstanties met een beginselplicht tot handhaven
- die passend interveniëren bij iedere bevinding, dat wil zeggen afhankelijk van de situatie weloverwogen kiezen voor alleen bestuursrechtelijk, bestuurs- en strafrechtelijk of alleen strafrechtelijk optreden
- en die in vergelijkbare situaties vergelijkbare keuzes maken en interventies op vergelijkbare wijze kiezen en toepassen

De Landelijke Handhavingstrategie biedt een breed toepasbaar kader voor handhaving, waaronder specifieke handhavingstrategieën kunnen worden uitgewerkt en vastgesteld. De BRZO-strategie is zo'n specifieke uitwerking voor handhaving naar aanleiding van toezicht bij BRZO-bedrijven. De BRZO-strategie werd op 11 december 2013 vastgesteld door het Bestuurlijk Omgevingsberaad, het hoogste orgaan van de nieuwe overlegstructuur VTH en is vrijgegeven voor consultatie. De consultatie is geagendeerd voor het eerste kwartaal van 2014 en houdt in dat de (achterbannen van de) betrokken partijen de strategie bespreken en goedkeuren. Daarna stelt het Bestuurlijk Omgevingsberaad de Landelijke Handhavingstrategie - al dan niet in aangepaste vorm - vast en start de implementatie. Dat houdt in dat de afzonderlijke bevoegde overheden - in het bijzonder provincies, gemeenten en waterschappen - de strategie ook zelf vaststellen en dat handhavinginstanties de strategie gaan toepassen. Deze notitie Handhavingsbeleid 2014-2018 zal op dat moment dan ook waar nodig worden aangepast en de wijzigingen toegezonden aan de provincie.

Scheiding vergunningverlening en handhaving.

Op grond van de toekomstige Wabo (kwaliteitscriteria) zijn binnen de gemeentelijke organisatie regelingen getroffen te worden voor scheiding tussen vergunningverlening en

toezicht en handhaving op persoonsniveau voor de generieke deskundigheden en op objectniveau voor specialistische en juridische deskundigheden.

De functiescheiding tussen vergunningverlening en handhaving draagt bij aan de objectiviteit van de handhaving. Op deze manier hoeft niet eenzelfde persoon, die een rol bij het verlenen van een bepaalde vergunning heeft gespeeld, nogmaals een oordeel te geven over de eventuele niet naleving van (een deel van) die vergunning.

Daarnaast zijn vergunningverlening en handhaving aparte gebieden, die elk specifieke eisen stellen aan de kwaliteiten van de personen die zich hiermee bezig houden.

De gemeente Boxmeer heeft haar organisatie zo ingericht dat de teams vergunningverlening en handhaving nagenoeg gescheiden zijn. Bij de afdeling BOC is het toezicht en de handhaving van de fysieke leefomgeving ondergebracht (Milieu, bouwen en slopen zonder vergunning, ro, brandveiligheid, APV en bijzondere wetten). Uitzondering hierop vormt het toezicht op de bouw- en sloopvergunningen. Het toezicht hiervan is ondergebracht bij de afdeling Vergunningen. De afdeling BOC heeft het toezicht op milieu, bouwen en slopen zonder vergunning, ro en brandveiligheid uitbesteed aan ODBN, deels op basis van het basistakenpakket en deels op basis van opdrachtverlening. Toezicht en handhaving van de APV en bijzondere wetten vindt plaats door de BOA's.

Mandaat en protocollen.

Handhavingsbevoegdheden komen toe aan bestuursorganen, zoals burgemeester en wethouders. De toezichthouders zijn echter de mensen, die 'in het veld' zijn en aldaar overtredingen kunnen tegenkomen waardoor soms direct handelen geboden is. De gemeente Boxmeer heeft er daarom eerder al voor gekozen om de handhavingsbevoegdheden van het college van burgemeester en wethouders met betrekking tot de fysieke leefomgeving te mandateren aan de ambtelijke organisatie. De portefeuillehouder c.q. het college wordt direct in kennis gesteld van het voornemen om gebruik te maken van de bevoegdheden.

Protocollen bevatten een gedetailleerde beschrijving van hoe in een situatie moet worden gereageerd. Zij vormen als het ware het spoorboekje voor het handelen. Voor het beleidsveld milieu, DHW en APV beschikt de gemeente over protocollen.

Borging capaciteit en middelen.

Om de gestelde prioriteiten en doelen te kunnen volmaken, moet worden beschikt over de benodigde capaciteit en middelen. De gemeente Boxmeer stemt de doelen en prioriteiten af op de capaciteit en middelen en borgt deze in de begroting. Intensivering (indien van toepassing) van toezicht en handhaving kan echter ook gevolgen hebben voor andere teams en afdelingen binnen de gemeente (denk aan een mogelijke toename van legalisatietrajecten). Monitoring zal moeten uitwijzen of dat effect zich zal gaan voordoen.

Handhaving kan ook geld opleveren hetgeen een deel van de ambtelijk te maken kosten kan dekken. Denk aan de inning van dwangsombedragen, verwerking van kosten van het toezicht in de leges, de bijdrage die de gemeente ontvangt voor de opgestelde en toegezonden processen verbaal

Afspraken met handhavingpartners.

Bij de jaarlijks vastgestelde doelen moet ook aandacht worden geschonken aan de afstemming met de andere partners op het gebied van de handhaving. Naast de strafrechtelijke partners (politie en justitie) betreft het ook de bestuursorganen van het Rijk, de provincie en het waterschap.

De samenwerking zal zich vooral manifesteren op het gebied van controle en toezicht. Elk der handhavingpartners heeft zijn eigen bevoegdheden en middelen en daartoe behoren ook toezichthouders. Door controle en toezicht op bepaalde gebieden integraal op te pakken kan de nodige efficiencywinst worden geboekt. Controle en toezicht kunnen in gezamenlijkheid met toezichthouders van andere handhavinginstanties worden uitgevoerd, waardoor specifieke kennis en kunde van toezichthouders wordt gebundeld en daardoor een compleet beeld van de onderzochte situatie wordt verkregen. Daarnaast is het mogelijk om voor elkaar toezicht uit te oefenen. Een gemeentelijke toezichthouder kan, wanneer hij een illegale situatie op strafrechtelijk gebied constateert, dit doorgeven aan politie en justitie. Om dit zo optimaal te doen, is het van belang te weten waar de prioriteiten liggen, zodat duidelijk is waarop bij controle en toezicht moet worden gelet.

Het onderhavige beleid met daaraan gekoppeld het jaarlijkse handhavingprogramma moeten bij de andere partners bekend zijn. Besluiten met betrekking tot bestuursdwang en last onder dwangsom worden ook onder de aandacht van de politie gebracht en strafrechtelijke overtredingen die ook een raakvlak hebben met het bestuursrecht (bijvoorbeeld vanwege overtreding van de bepalingen van bestemmingsplan of Algemene plaatselijke verordening) worden onder de aandacht van de gemeente gebracht.

Gelet op de integrale benadering van handhaving dient op structurele basis overleg plaatshebben met de volgende disciplines en organisaties:

- Bestuursondersteuning en Communicatie;
- Vergunningen;
- Ruimtelijke Ordening en economische zaken;
- RMB
- Brandweer;
- Politie;
- Openbaar Ministerie;
- Provincie;
- Waterschap;

De interne samenwerking tussen de afdelingen O-BOC en R-MRM op het gebied van handhaving wordt versterkt. Zo gaat de toezichthouder natuur en landschap bij R-MRM de opleiding groene Boa volgen.

Het is van belang, dat deze partijen wederzijds informatie kunnen uitwisselen. Een goede ICT- infrastructuur is daarbij noodzakelijk. In dat opzicht beschikt de gemeente Boxmeer over de systemen 'Squit-XO' en Docman, die worden gebruikt voor de monitoring inzake vergunningverlening en handhaving. Dit systeem kent vele mogelijkheden, waaronder die voor het monitoren van de verschillende handhavingssacties. Van deze mogelijkheid zal gebruik worden gemaakt, rekening houdend met de eisen uit de huidige concept-proceskwaliteitscriteria voor toezicht en handhaving van VROM regelgeving voor de fysieke leefomgeving. Omdat de integrale handhaving zich uitstrekt tot andere bestuursorganen en strafrechtelijke instanties moeten goede afspraken met deze handhavingpartners worden gemaakt. Daarbij moet onder andere aandacht worden besteed aan de prioriteiten en doelstellingen, die ieder van de partners heeft, aan (gezamenlijk) toezicht, periodiek overleg, en de in te zetten instrumenten.

De Landelijke Handhavingstrategie zorgt voor eenduidigheid.