

INTEGRAAL TOEZICHT- EN HANDHAVINGSBELEID

2014-2018



Gemeente
Woudenberg

*Handhavingsbeleid inzake de fysieke leefomgeving
van de gemeente Woudenberg*

Opgesteld door: mw. D.J. Roelofs
Woudenberg, vastgesteld op 30 januari 2014

Inhoudsopgave

1. Inleiding	4
1.1 Afbakening	4
2. Handhavingsvisie en gemeentebrede uitgangspunten voor de handhaving	5
2.1. Handhavingsvisie	5
2.2. Gemeentebrede uitgangspunten	5
3. Doelen	6
3.1 Doelstellingen	6
4. Beleidscyclus integrale handhaving	7
4.1 Beleidscyclus	7
4.1.1. Prioriteiten en doelen	8
4.2 Bestuurlijke vaststelling risicoanalyse, programma en beleid	8
4.2.1 Risicoanalyse	9
4.2.2 Prioriteitenstelling	9
4.3 Jaarlijks integraal handhavingsprogramma	9
4.3.1 Voorgenomen activiteiten en nalevingsstrategie	10
4.3.2 Afstemming met bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhavingspartners	13
4.4 Monitoring	13
4.5 Periodieke evaluatie en rapportage	14
5 Handhavingsinstrumenten	15
5.1 Preventieve handhaving	15
5.1.1 Communicatie en voorlichting	15
5.1.2 Toezicht	16
5.2 Repressieve handhaving	16
5.2.1 Bestuursrechtelijke handhaving	16
5.2.2 Strafrechtelijke handhaving	18
5.2.3 Bestuurlijke boete/bestuurlijke strafbeschikking	18
6. Landelijke ontwikkelingen	19
6.1 Landelijke ontwikkelingen	19
7. Organisatie gemeentelijke handhaving	21
7.1 Handhavingsorganisatie	21
7.1.1 Handhavingscoördinator	21
7.2 Scheiding vergunningverlening en handhaving	21
7.3 Toezichtslast	21
7.4 Mandaatregeling	22
7.5 Interne afstemming	22
7.6 Borging capaciteit en middelen	22

1. Inleiding

Handhaving is te zien als het samenspel van activiteiten dat door de gemeente wordt ontplooid om de naleving van regels te bevorderen en indien nodig af te dwingen. De handhaving van het bestuursrecht is van wezenlijk belang voor de geloofwaardigheid van de overheid en van de regels die zij stelt. Handhaving draagt bij aan een leefbare, veilige en duurzame gemeente waar het prettig is om te wonen, werken en te verblijven.

De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), die op 1 oktober 2010 in werking is getreden, vereist van de gemeenten dat de handhaving van de omgevingsvergunning integraal plaatsvindt. In het Besluit omgevingsrecht (Bor) is een verplichting opgenomen voor de bestuursorganen om handhavingsbeleid voor het omgevingsrecht (o.a. milieu, ruimtelijke ordening, bouwen, brandveiligheid etc.) vast te stellen en hiervoor zijn kwaliteitseisen opgenomen. Daarnaast is de handhavingstaak van de gemeenten vergroot door de komst van nieuwe wet- en regelgeving (zoals het activiteitenbesluit, het Gebruiksbesluit en de wijziging van de Drank- en horecawet).

Met onderhavig handhavingsbeleidsplan heeft de gemeente Woudenberg een samenhangend en integraal handhavingsbeleid geformuleerd voor de beleidsvelden van de fysieke leefomgeving. Het vorige integrale handhavingsbeleid stamt uit 2006-2007, dat is nog van voor de inwerkingtreding van de Wabo. Hoog tijd dus voor een update. Met dit onderhavige beleid wordt de mogelijkheid geboden om de in het verleden gestelde doelen voor handhaving te herijken en gezamenlijke doelen te stellen, nieuwe en gezamenlijke prioriteiten vast te leggen, de beschikbare personele capaciteit efficiënter in te zetten en om keuzes te maken over de benodigde en gewenste samenwerking.

Dit handhavingsbeleidsplan vormt voor de gemeente het toetsingskader voor de integrale handhaving. Het is als het ware de meetlat waarlangs individuele casussen kunnen worden gelegd om te bepalen hoe met die casus moet worden omgegaan.

Onderhavig handhavingsbeleid geldt voor de periode 2014-2018 en is opgesteld aan de hand van de kwaliteitseisen voor handhaving die in het Besluit omgevingsrecht (Bor) en de Ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor) zijn opgenomen. Het Bor en het Mor maken onderdeel uit van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Het voorgestelde handhavingsbeleid van de gemeente Woudenberg is in overeenstemming met deze nieuwe regelgeving.

1.1 Afbakening

In de inleiding is al aangegeven dat het handhavingsbeleid dat in deze nota beschreven wordt, betrekking heeft op de fysieke leefomgeving. Deze nota ziet dus niet toe op handhaving van de sociale wetgeving en de leerplicht. Zij houden er een eigen wijze van handhaving op na en hebben al een eigen beleidsnota. Ook de privaatrechtelijke handhaving wordt in deze nota niet behandeld. Voor een verdere uitwerking van de milieuhandhaving wordt verwezen naar het Regionaal Handhavingstrategie Eemland 2013-2014 van het Servicebureau|Gemeenten.

In deze beleidsnota wordt in 4.3.2. toegelicht hoe met de ketenpartners die toezicht houden op het beleidsveld milieu wordt samengewerkt.

2. Handhavingsvisie en gemeentebrede uitgangspunten voor de handhaving

2.1. Handhavingsvisie

Het bestuur streeft naar een gestructureerd en integraal handhavingsbeleid waarbij preventief beleid voorop staat. De betrokkenheid en het eigen verantwoordelijkheidsbesef van de burgers moeten daarbij worden vergroot. Als de preventieve inzet (informatievoorziening) niet werkt, volgt de daadwerkelijke handhaving.

2.2. Gemeentebrede uitgangspunten

Goede handhaving begint bij het bepalen van breed binnen de organisatie gedragen uitgangspunten die de basis vormen voor het werk van handhaving en keuzes die daarbinnen gemaakt worden. De uitgangspunten zoals onderstaand geformuleerd, en de uitwerking daarvan moeten ertoe leiden dat de gemeente Woudenberg op basis van bestuurlijk vastgestelde prioriteiten planmatig, programmatisch, meetbaar en volgens vaste uitgangspunten en juridische randvoorwaarden haar handhavingstaak uitvoeren.

De gemeentebrede uitgangspunten voor de handhaving in Woudenberg zijn:

1. Omdat het beter is om overtredingen te voorkomen, nemen voorlichting en preventief toezicht een belangrijke plek in bij handhaving.
2. Praten in plaats van procederen wordt zoveel als mogelijk toegepast. Handhaving is het sluitstuk van een proces waarbij in het voortraject zorgvuldig is gekeken naar mogelijke oplossingen.
3. Professioneel en integraal handhaven binnen de fysieke leefomgeving.
4. Het handhavingsbeleid van de gemeente is eenduidig, herkenbaar en transparant voor burgers, bedrijven en instellingen.
5. De vertaling van dit integraal handhavingsbeleid naar de uitvoeringsorganisatie wordt beschreven in het jaarlijks op te stellen integrale uitvoeringsprogramma. Hierin wordt op basis van een risico-analyse een beschrijving gegeven van het ambitieniveau, de uitvoeringsorganisatie en de in te zetten beschikbare capaciteit.
6. De gemeente dient consequent, rechtvaardig en voorspelbaar te handelen ter voorkoming van rechtsongelijkheid en precedentwerking.
7. Handhaving dient programmatisch, planmatig en cyclisch opgepakt te worden.
8. De handhaving van de wet- en regelgeving van de fysieke leefomgeving vindt plaats volgens een drietal sporen: vergunninggericht, objectgericht en gebiedsgericht.
9. Handhaven is de regel, gedogen enkel bij hoge uitzondering.
10. Het gemeentebestuur werkt actief samen met haar handhavingspartners om de vereiste samenwerking in de handhaving verder te bevorderen en om redenen van efficiency.
11. Handhaving geschiedt zoveel mogelijk gestandaardiseerd via vastgestelde werkprocessen en protocollen.

Deze uitgangspunten vormen de basis voor het onderliggende gemeentelijke handhavingsbeleid.

3. Doelen

3.1 Doelstellingen

Het handhavingsbeleid van de gemeente Woudenberg kent de volgende doelstellingen. Deze doelstellingen worden geconcretiseerd en geoperationaliseerd in het jaarlijks op te stellen integrale handhavingsuitvoeringsprogramma.

1. Integraliteit

De gemeente Woudenberg wil de administratieve lastendruk voor bedrijven en burgers verminderen door zoveel mogelijk in- en extern integraal te werken waarbij zoveel als mogelijk sprake is van één controlemoment.

2. Hoogste risico's frequenter controleren

Objecten met de grootste risico's worden frequent gecontroleerd.

3. Bereiken van een hoog naleefgedrag 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) heel hoog zijn.

4. Het verbeteren van de monitoring

Om te kunnen rapporteren over de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van de handhaving en de bereikte doelen is het noodzakelijk dat de gemeente voor alle beleidsvelden van de fysieke leefomgeving (bouwen, milieu, ro, brandveiligheid, APV en bijzondere wetten) beschikt over één tool om controlegegevens weg te zetten. Op dit moment kunnen we veel (maar niet alles) kwijt in vergunningsstelsel Squit. Het gebruik van dit stelsel kan wat verder geoptimaliseerd worden. Hier gaan we hard mee aan de slag.

5. Programmatisch handhaven

Handhaving dient programmatisch, planmatig en cyclisch opgepakt te worden, waarbij jaarlijks een integraal handhavingsprogramma wordt vastgesteld waarbij per beleidsveld duidelijke keuzes worden gemaakt waarop gehandhaafd wordt. Jaarlijks wordt aan het bestuur gerapporteerd over de handhavingsactiviteiten en het bestuur kan dan zo nodig de prioriteiten en doelstellingen bijstellen.

6. Rechtsgelijkheid

Iedereen dient op dezelfde wijze te worden behandeld. Het meten van deze doelstelling is mogelijk door jaarlijks te rapporteren aan het bestuur of de handhaving volgens het vastgestelde stappenplan heeft plaatsgevonden.

7. Leefbaarheid, veiligheid en gezondheid waarborgen

Risico's voor veiligheid en gezondheid moeten zoveel mogelijk worden voorkomen en waar dat niet (geheel) mogelijk is op een verantwoord niveau te worden beheerst. Bouwwerken moeten voldoen aan constructieve-, brandveiligheidseisen en gezondheidsvoorschriften en voorschriften met betrekking tot gebruik of opslag van gevaarlijke stoffen. Deze moeten in acht worden genomen en potentieel gevaarlijke handelingen of situaties in de openbare ruimte moeten worden voorkomen.

8. Behoud van de ruimtelijke en landschappelijke kwaliteiten van de gemeente

Natuur en landschap zijn kernkwaliteiten van de gemeente Woudenberg. De ruimtelijke en landschappelijke kwaliteit dient behouden te blijven en waar mogelijk verbeterd te worden.

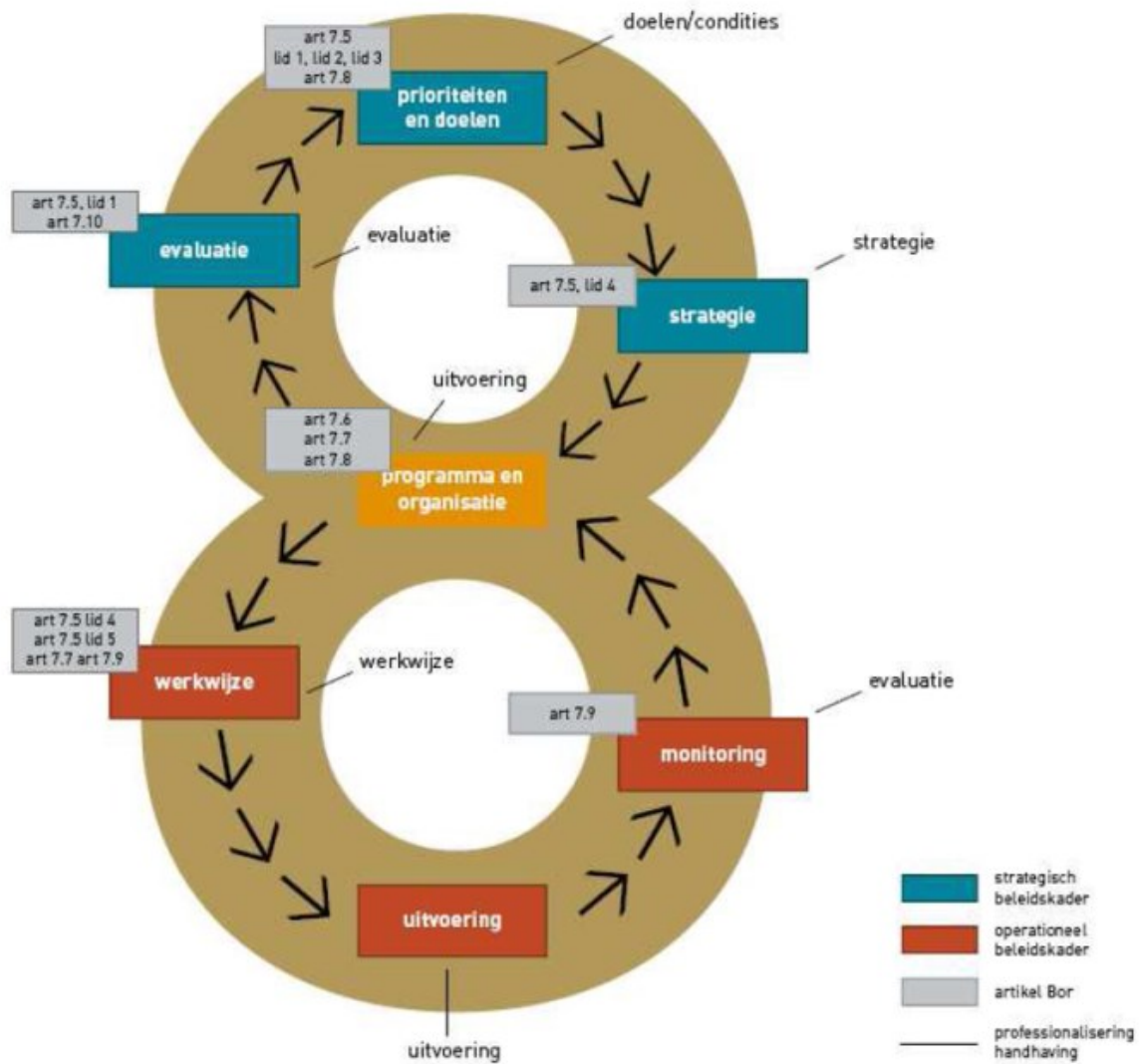
9. Communicatie als preventief handhavingsinstrument

Een goede communicatie over de inhoud en eisen van (nieuwe) wet- en regelgeving en voorschriften uit (omgevings)vergunningen en bestemmingsplannen moet ertoe leiden dat burgers, bedrijven en instellingen goed geïnformeerd zijn en voorkomen dat er teveel zaken in een vervelend en tijdrovend bestuurlijk handhavingstraject terecht komen. Het doel bij de afhandeling van klachten, handhavingsverzoeken en overtredingen is om eerst te praten en tot een oplossing proberen te komen en pas als dat niet lukt het handhavingstraject te (ver)volgen.

4. Beleidscyclus integrale handhaving

4.1 Beleidscyclus

Voor het integrale handhavingsbeleid van de gemeente Woudenberg geldt de volgende beleidscyclus.



Deze beleidscyclus wordt ook wel de dubbele regelkring of de Big Eight genoemd. De verschillende stappen, vormen samen het beleid (bovenste kring) en het uitvoeringsprogramma (onderste kring) en kennen als gemeenschappelijke deler het programma en de organisatie. In de volgende paragrafen komen de verschillende stappen uitvoeriger aan bod. Hier volgt een korte beschrijving van de cyclus op zich.

4.1.1. Prioriteiten en doelen

Het programma en de organisatie vormen het middelpunt van dit stroomschema. Voordat de stroming op gang kan komen, moet eerst helder zijn waar de prioriteiten liggen en wat de te bereiken doelstellingen zijn. In hoofdstuk 3 zijn de doelstellingen geformuleerd en in hoofdstuk 4.2 e.v. komen de prioriteiten aan de orde.

Strategie

Om het gewenste resultaat te bereiken, wordt een strategie bepaald, die neergelegd is in dit integrale handhavingsbeleid.

Programma en organisatie

Uit de gekozen strategie volgt een handhavingsuitvoeringsprogramma, waarin de jaarlijkse aanpak wordt vermeld. Het programma wordt door burgemeester en wethouders vastgesteld, rekening houdende met de uitgangspunten van het beleid. Het college informeert de raad over het handhavingsuitvoeringsprogramma. Naast het programma staat de organisatie. De organisatie bestaat uit mensen, die zich met handhaving bezighouden. Daarbij gaat het om de mensen die het beleid opstellen en vaststellen en de mensen die handhavingsacties uitvoeren. Programma en organisatie moeten op elkaar zijn afgestemd, wil het resultaat zo optimaal mogelijk zijn.

Werkwijze

Het programma moet natuurlijk ook worden uitgevoerd. Voordat hieraan wordt toegekomen, moet de werkwijze helder zijn om te komen tot die uitvoering. De werkwijze wordt vastgelegd in procesbeschrijvingen en protocollen. Deze moeten voor iedereen duidelijk en transparant zijn.

Monitoring

Om uiteindelijk te kunnen beoordelen of de gestelde doelen zijn gehaald en wat hiervoor nodig is geweest, moet de uitvoering worden gevolgd (monitoring). Zodoende wordt inzicht verkregen in hoe het verloop van de handhavingsacties is, welke resultaten worden geboekt en in welke mate de doelen worden bereikt. Voor zover daartoe aanleiding is, kan middels monitoring het programma tussentijds worden bijgesteld. Momenteel vindt binnen de gemeente Woudenberg op beperkte wijze en middels verschillende systemen monitoring plaats. In vergunningensysteem Squit kunnen we een hoop kwijt, maar een integraal monitorings- en registratiesysteem voor alle beleidsvelden die vallen onder de fysieke leefomgeving ontbreekt. In hoofdstuk 4.4 wordt hier nader op in gegaan.

Evaluatie

Aan het einde van de eerste cyclus zal het hele proces worden geëvalueerd. Daarbij is de belangrijkste vraag: "zijn de gestelde doelen gehaald?". Verder is het belangrijk om onder meer te weten wat goed is gegaan, wat minder goed of fout is gegaan, wat beter zou kunnen en of het mogelijk is om efficiënter te werken. Een mogelijke uitkomst van de evaluatie is dat een deel van de prioriteiten en doelen moeten worden bijgesteld. Dit kan ook gevolgen hebben voor de te kiezen strategie, hetgeen zijn weerslag kan hebben op het nieuwe programma en de organisatie. Het nieuwe programma zal weer moeten worden uitgevoerd en zo begint de volgende cyclus.

4.2 Bestuurlijke vaststelling risicoanalyse, programma en beleid

Omdat het binnen de beschikbare capaciteit en budget onmogelijk is alle handhavingstaken uit te voeren, moeten keuzes worden gemaakt. Dit gebeurt aan de hand van het stellen van prioriteiten. Om deze prioriteiten te kunnen stellen is het noodzakelijk dat er inzicht bestaat in de risico's die met niet-naleving van de regels zijn gemoeid. Hiertoe dient op basis van de Wabo, die op 1 oktober 2010 in werking is getreden, een probleemanalyse (=risico-analyse) te worden opgesteld met betrekking tot de naleving van het bij of krachtens de betrokken wetten bepaalde gevallen waarin de zorg voor de handhaving daarvan aan de gemeente is opgedragen. De prioriteitenstelling vormt de basis voor het beleid en voor het jaarlijks vast te stellen handhavingsuitvoeringsprogramma.

4.2.1 Risicoanalyse

De provincie Utrecht heeft onder andere de gemeente Woudenberg in 2012 een aanbod gedaan om onder leiding van Oranjewoud vier risicomodules in te vullen. De resultaten van de risicoanalyses vormen de basis voor het stellen van prioriteiten, het formuleren van doelstellingen en de uiteindelijke vaststelling van het uitvoeringsprogramma integrale handhaving. Doordat de risicoanalyse ook kwantitatief is uitgevoerd, is herleidbaar waar het verschil in risico tussen taken uit voortkomt. Hiermee zijn de gemaakte keuzes in de prioriteiten herleidbaar en transparant. Op deze manier wordt de uitvoering van de handhavingstaken gerelateerd aan de aard en omvang van de problemen en overtredingen. Door gebruik te maken van de Risicomodule is voor de beleidsvelden de spreiding van de risico's vastgesteld. Bij elk beleidsveld is hierdoor een rangschikking ontstaan van zeer groot naar zeer klein risico. Door de risico's te clusteren is een verdeling in prioriteit ontstaan. Op deze verdeling in prioriteit is de volgende klasse-indeling ontstaan:

Klasse	Opmaak
I	ZEER GROOT RISICO
II	GROOT RISICO
III	BEPERKT RISICO
IV	KLEIN RISICO
V	ZEER KLEIN RISICO

Figuur: Verdeling prioriteit

De berekende handhavingsprioriteiten vanuit de Risicomodule zijn een belangrijke indicatie voor de vraag welke activiteiten met voorrang opgepakt moeten worden (incl. de daartoe benodigde capaciteit). Met behulp van de berekende handhavingsprioriteiten wordt 'top-down' gewerkt, van prioriteitsklasse 'groot risico' naar prioriteitsklasse 'klein risico'. Naarmate de berekende risico's afnemen, neemt ook de noodzakelijke toezicht- en handavingsinspanning af. Dat betekent dat per object, of groep van objecten, een afweging moet worden gemaakt waarop capaciteit wordt ingezet.

Gerekend is volgens de volgende formule: **Risico = kans x effect**

De gehanteerde risicoanalyse kent een viertal modules, te weten 'APV en bijzondere wetten', 'Bouwproces (BWT)', 'Bestaande bouw' en 'Ruimtelijke ordening (RO)'. 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 uitkomsten van de risicoanalyses worden in het jaarlijkse uitvoeringsprogramma opgenomen. In het op te stellen handavingsuitvoeringsprogramma wordt vervolgens specifiek aangegeven op welke onderwerpen wordt ingezet, hoe dat gebeurt en welke capaciteiten daarvoor zijn benodigd. Op basis van het Besluit Omgevingsrecht dient vorenstaande uitgevoerde risico-analyse jaarlijks geactualiseerd te worden op basis van een analyse van ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op de prioriteitstelling.

4.2.2 Prioriteitenstelling

Prioriteren houdt in dat er taken wel worden uitgevoerd maar ook dat er taken niet of in beperkte mate worden uitgevoerd. Met name in dat laatste schuilt een bestuurlijk restrisico: wil het bestuur die risico's accepteren? Het bestuurlijke restrisico wordt jaarlijks expliciet opgenomen in het jaarlijks op te stellen integrale handavingsuitvoeringsprogramma. Dit restrisico heeft laag gescoord in de risico-analyse.

4.3 Jaarlijks integraal handavingsprogramma

Aan de hand van de probleemanalyse en de prioriteitenstelling zal per jaar een integraal handavingsuitvoeringsprogramma worden opgesteld door de coördinator integrale handhaving, met input van medewerkers van alle beleidsvelden, waarin concreet wordt aangegeven wat de te bereiken doelen voor het desbetreffende jaar zijn en welke acties zullen worden ondernomen om die doelen te bereiken. Hierbij zijn de doelstellingen en prioriteiten die in het handavingsbeleid zijn opgenomen leidend. Het jaarlijkse handavingsuitvoeringsprogramma is zo integraal opgesteld dat hierin wel de sociale wetgeving, privaatrecht en de leerplicht is opgenomen. Het programma wordt door burgemeester en wethouders vastgesteld.

4.3.1 Voorgenomen activiteiten en nalevingsstrategie

De voorgenomen activiteiten uit het handhavingsprogramma 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 voor bijstelling van de te ondernemen activiteiten binnen de huidige capaciteit. De activiteiten zullen worden gedestilleerd uit de preventieve en repressieve handhaving. In hoofdstuk 5 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 resultaatsoptimalisatie zal een bepaalde aanpak, een zekere strategie worden gekozen. Bij handhaving staat de nalevingsstrategie centraal. Hierin is opgenomen welke activiteiten worden ondernomen om te komen tot naleving van de regels.

De nalevingsstrategie kan op zijn beurt worden onderverdeeld in de volgende strategieën:

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

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

Preventiestrategie

De preventiestrategie richt zich op de vergroting van bewustwording bij burgers, bedrijven en instellingen dat bepaalde regels gelden en dat de gemeente Woudenberg ook erop toeziet dat die regels worden nageleefd. Het doel is om de naleving van wet- en regelgeving te vergroten, zonder dat hieraan repressieve middelen te pas komen. Gevolg van deze stimulering tot naleving is dat minder toezicht en repressieve handhaving hoeft plaats te hebben, omdat het aantal overtredingen geringer is. Vanuit de gedachte dat voorkomen beter is dan genezen wordt de preventiestrategie een belangrijke rol toebedeeld.

Binnen de preventiestrategie is een aantal onderwerpen opgenomen:

- Communicatie in brede zin om de bekendheid van wet- en regelgeving te vergroten en om de subjectieve beleving van een potentiële overtreder te beïnvloeden, waar het bijvoorbeeld betreft de perceptie met betrekking tot de kans om betrapt te worden, de kans dat daadwerkelijk een sanctie wordt opgelegd en de ernst van de sanctie.
- Drempelverlaging om burgers, bedrijven en instellingen eerder overtredingen te laten melden (bijvoorbeeld bereikbaarheid).
- Toetsen van regels, voorschriften en beleid op duidelijkheid en op handhaafbaarheid.

Toezichtstrategie

Ook door het houden van toezicht kan de gemeente Woudenberg een actieve bijdrage leveren aan de naleving van de regelgeving. De gemeente Woudenberg kiest voor efficiënt, risicogestuurd toezicht.

Risicogestuurd toezicht

Toezicht wordt daar ingezet waar dit het meest kan bijdragen aan het minimaliseren van risico's. Dit betekent dat proactief toezicht met name wordt ingezet op handhavingsterreinen met een hoog prioriteitsniveau, reactief toezicht wordt met name ingezet op terreinen met een laag prioriteitsniveau. In de volgende tabel wordt uiteengezet hoe, rekening houdend met het prioriteitsniveau, controles worden ingezet, wordt omgegaan met meldingen en wordt omgegaan met klachten.

Prioriteit	controlefrequentie	Meldingen/klachten	Klachten/verzoeken tot handhaving
Hoog	Intensieve controle(frequentie) op basis van het handhavingsprogramma	Elke melding/klacht krijgt een vervolg	Verzoeken tot handhaving worden in behandeling genomen
Gemiddeld	Project- en steekproefsgewijze controles	Elke melding/klacht wordt meegenomen bij projectmatige controle	Verzoeken tot handhaving worden in behandeling genomen
Laag	Soms steekproefsgewijze controleacties	Alleen handhaving in de vorm van een controle indien uit een melding/klacht rechtstreeks een vermoeden van regelovertreding voortvloeit	Verzoeken tot handhaving worden in behandeling genomen

Integraal toezicht

Burgers, instellingen en bedrijven zijn gebaat bij een zo gering mogelijk toezichtlast. Vanuit deze optiek is het verstandig dat toezichthouders samenwerken. De gemeente Woudenberg kiest ervoor om gemeentelijke toezichthouders die overtredingen signaleren die buiten hun beleidsveld liggen altijd te melden aan de toezichthouders die de overtreding binnen hun beleidsveld hebben liggen. Dit noemen we een oog- en oorfunctie voor elkaar. Wel moet worden opgemerkt dat enige kennis van elkaars beleidsveld hiervoor benodigd is om te weten of er sprake is van een overtreding.

Cluster 1: Vergunninggericht werken

Bij vergunninggericht werken staat een bepaalde vergunning centraal. Van hieruit worden controle en toezicht uitgeoefend en volgen eventuele handhavingsacties. Daarbij wordt rekening gehouden met de regels en normen die aan de desbetreffende vergunning zijn verbonden.

Cluster 2: Objectgericht werken

Bij objectgericht werken wordt gehandeld vanuit bepaalde objecten (bijvoorbeeld scholen, hotels, campings). De objecten vormen het vertrekpunt en alle van toepassing zijnde regels worden op naleving gecontroleerd. De prioriteitenstelling bepaalt hoe frequent een object wordt gecontroleerd en met welke diepgang.

Cluster 3: Gebiedsgericht werken:

Gebiedsgericht werken gaat voor toezicht en controle uit van een bepaald gebied, alwaar wordt toegezien op de naleving van de voor dat gebied van toepassing zijnde regels en normen. De prioriteitenstelling bepaalt hoe vaak en op welke thema's een gebied wordt gecontroleerd.

Toezicht kan zowel aangekondigd als onaangekondigd worden uitgeoefend. Door het verrassings-element van een niet aangekondigde controle wordt een vollediger beeld verkregen.

Sanctiestrategie

Bij de sanctiestrategie staan de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke (repressieve) handhaving centraal. Hierbij wordt aangegeven hoe en wanneer de diverse instrumenten worden ingezet, gelet op de zwaarte van de overtreding en de termijn waarbinnen een einde aan de overtreding moet zijn gemaakt. De aanpak op zowel het gebied van het bestuursrecht alsook het strafrecht wordt aangeduid als het *tweesparenbeleid*. Via twee sporen wordt handhaving opgepakt.

Bestuursrechtelijke handhaving

Bestuursrechtelijk wordt de overtreder in beginsel één keer schriftelijk gewaarschuwd (met uitzondering van spoedeisende gevallen) om binnen een bepaalde termijn de overtreding ongedaan te maken. De zogenaamde constateringsbrief. Blijkt bij een nieuwe controle dat de overtreding voortduurt, dan zullen burgemeester en wethouders in de regel een bestuursrechtelijke maatregel voorbereiden (vooraankondiging). De voorbereiding wordt wederom schriftelijk ter kennis van de overtreder gebracht, waarbij nogmaals wordt geattendeerd op de strijdige situatie en wordt geëist dat deze binnen een bepaalde termijn zal zijn beëindigd. Tevens

wordt de overtreder in de gelegenheid gesteld een zienswijze over het gebeuren uit te brengen. Leidt deze vooraankondiging niet tot beëindiging van de overtreding, dan zullen burgemeester en wethouders gebruik maken van één van de bestuursrechtelijke handhavinginstrumenten. De toe te passen instrumenten bestaan uit het opleggen van een last onder dwangsom, het toepassen van een last onder bestuursdwang en het intrekken van een begunstigende beschikking. Deze handhavinginstrumenten worden nader uitgewerkt in hoofdstuk 5, paragraaf 5.2.1. Bij illegale bouwactiviteiten is als tussenmaatregel ook het stilleggen van de bouwwerkzaamheden een mogelijkheid (bouwstop). Het toe te passen instrument moet passen bij de aard en ernst van de overtreding. Wanneer overtredingen voortduren en zich herhalen, zal de handhavingssactie strenger zijn. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat ten aanzien van een bepaalde overtreding een last onder dwangsom is opgelegd. De overtreder is echter niet overgegaan tot beëindiging van de strijdigheid en laat deze voortduren. In dat geval is het mogelijk om een nieuwe last onder dwangsom op te leggen, waarbij de hoogte van de te verbeuren dwangsommen groter zal zijn. Ook is het in een gegeven situatie mogelijk om als vervolgactie bestuursdwang toe te passen.

Verder kan het in sommige precare en spoedeisende situaties geboden zijn om direct handhavend op te treden. Doorgaans betreft het situaties, waarbij de volksgezondheid of veiligheid ernstig in het geding zijn of onomkeerbare effecten dreigen.

Afhankelijk van de hiervoor geschetste mogelijke situaties kan ook het aantal uit te voeren controles variëren.

Strafrechtelijke handhaving

Het strafrecht behoort, evenals het bestuursrecht, tot het publiekrecht. Het bestuursrecht betreft de verhouding tussen de burger en overheid. Het strafrecht richt zich op het beschermen van de openbare orde en het garanderen van de veiligheid in de samenleving door de opsporing, vervolging en berechting van strafbaar gestelde feiten. Strafrecht is sanctierecht: het treedt in werking als een reactie op een eerdere normovertreding. Door het toevoegen van leed beoogt het de inbreuk op de rechtsorde die door de normovertreding is ontstaan, te compenseren. Als zodanig staat het strafrecht ten dienste van het bestuursrecht.

Naast de algemene opsporingsambtenaren (veelal politieagenten) bestaan ook buitengewone opsporingsambtenaren (BOA's). De BOA's zijn alleen bevoegd tot opsporing van strafbare feiten waarvoor ze zijn aangewezen. De gemeente Woudenberg beschikt momenteel over één BOA die bevoegd is op grond van Domein I (openbare ruimte). De BOA kan zowel bestuurs- als strafrechtelijk handhaven op het gebied van overtredingen genoemd in onder andere de Algemene Plaatselijke Verordening, Drank- en Horecawet, Wetboek van Strafrecht, Afvalstoffenverordening en de Wegsleepregeling en de Wegenverkeerswet.

Binnen toezicht en handhaving in de openbare ruimte staat het volgende centraal:

- *Kennen en gekend worden*
- *Wijkgericht werken*
- *De inrichting van de openbare ruimte moet voldoen om te kunnen handhaven (bijv. blauwe zones)*
- *Waarschuwen en/of een corrigerend gesprek gaat voor daadwerkelijk verbaliseren*

Gedoogstrategie

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 Woudenberg van handhaving zal gedogen zich slechts in hoge uitzondering voordoen. Uitgangspunt bij een overtreding is altijd handhavend optreden.

Onverminderd het vereiste van een zorgvuldige belangenafweging bij iedere overtreding, komen in principe de volgende situaties voor het afzien van bestuursrechtelijk handhavend optreden in aanmerking:

1. *Overmachtsituaties.*
Het gaat hierbij om onvoorziene situaties (bijvoorbeeld calamiteiten), die niet voor legalisatie in aanmerking komen, maar waarbij de overtreder geen enkel verwijt kan worden gemaakt. De belangenafweging kan in die situaties ertoe nopen dat de overtreding tijdelijk wordt gedoogd.
2. *Situaties waarin handhavend optreden onevenredig is.*

Kenmerk van deze situaties is dat geen sprake is van overmacht of van zicht op legalisatie van de overtreding op afzienbare termijn, maar wel van één of meer zodanig bijzondere omstandigheden, dat de belangenafweging aanleiding geeft om af te zien van bestuursrechtelijk handhavend optreden. Het gaat om situaties, waarin handhavend optreden (na afweging van de betrokken belangen) onevenredig moet worden geacht en wegens die grond achterwege dient te blijven. De praktijk leert dat er zelden sprake is van zwaarderwegende belangen dan het algemeen belang om handhavend op te treden.

3. *Situaties waarin sprake is van concreet zicht op legalisatie.*

Concreet zicht op legalisatie van de overtreding is de voornaamste bijzondere omstandigheid die leidt tot het afzien van handhavend optreden. Is daarvan sprake, dan is het belang om handhavend op te treden relatief gering en wordt het toepassen van een bestuursrechtelijke maatregel veelal onrechtmatig geacht. Reden waarom in deze situaties in de regel geen daadwerkelijk gebruik kan worden gemaakt van de handhavingsbevoegdheid.

4.3.2 Afstemming met bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhavingspartners

Volgens de Wabo 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. 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. Het onderhavige beleid met daaraan gekoppeld het jaarlijkse uitvoeringsprogramma moet bij de andere partners bekend zijn en wordt daarom aan hen toegestuurd. Over de uitvoering van het programma worden vervolgens heldere afspraken gemaakt met die partners.

Gelet op de integrale benadering van handhaving zal de gemeente Woudenberg, daar waar mogelijk, overleg hebben met de volgende disciplines en organisaties:

- Servicebureau | Gemeenten (SB|G)
- Brandweer (VRU)
- Politie
- Openbaar Ministerie
- Provincie
- Waterschap
- Rijkswaterstaat
- Staatsbosbeheer
- Arbeidsinspectie
- GGD
- Gemeenten in de regio

Daarnaast vindt er een structureel veiligheidsoverleg plaats waaraan de burgemeester van Woudenberg, beleidsmedewerker integrale veiligheid, de brandweer en de politie deelnemen.

Met de provincie Utrecht heeft de gemeente een intentie-overeenkomst afgesloten met afspraken over de afstemming en coördinatie van de handhaving onder de Wabo. Er vindt jaarlijks een gesprek plaats met de provinciale regisseur over de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van de handhavingstaken van de gemeente.

Het is van het grootste belang, dat voornoemde handhavingspartners wederzijds informatie kunnen uitwisselen. Een goede ICT- infrastructuur is daarbij onmisbaar. In dat opzicht beschikt de gemeente Woudenberg nog niet over een operationeel integraal registratiesysteem. Hieronder in hoofdstuk 4.4. wordt nader ingegaan op het vereiste registratie- en monitoringssysteem.

4.4 Monitoring

Monitoring is bedoeld om na te gaan of de uitgevoerde acties ook tot het gewenste resultaat leiden en de handhavingsdoelstellingen worden bereikt. Op basis van de registratie en monitoring 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 worden bewaakt. Deze zijn immers bepalend voor het beoordelen of de doelstellingen worden gehaald. Woudenberg beschikt over 1 monitoringsysteem, Squit. Hierin is de voortgang van zaken te registreren en te bekijken. Momenteel wordt onderzocht in hoeverre er nog meer uit Squit gehaald kan worden voor wat betreft de handhavingszaken.

4.5 Periodieke evaluatie en rapportage

Jaarverslag

Burgemeester en wethouders brengen op basis van de evaluatie en rapportage een jaarverslag uit, waarover zij de gemeenteraad informeren. Het jaarverslag geeft het beeld weer van hoe uitvoering is gegeven aan het handhavingsbeleid en wat de uitkomsten daarvan zijn. De verantwoording van inzet, prestaties en resultaten vindt plaats conform de eisen zoals opgenomen in de Wabo en het hierbij behorende Bor en Mor. Dit houdt in dat verantwoording wordt afgelegd over:

- Het bereiken van de geformuleerde doelstellingen.
- Prestaties handhaving, zoals aantal controles per categorie, de mate waarin de toezicht- en sanctiestrategie is toegepast, de realisatie van geplande bezoekfrequenties, tijdigheid van hercontroles, tijdigheid versturen controleverslag en brief, het naleefgedrag en de evaluatie van de handhavingsresultaten uitmondend in verbeteringen ten aanzien van de handavings(beleids)cyclus.
- Terugkoppeling van resultaten en aanbevelingen.

De jaarlijkse evaluatie kan leiden tot bijstelling van doelstellingen, beleid en of prioriteiten.

5 Handhavingsinstrumenten

In het vorige hoofdstuk zijn de strategieën genoemd, die kunnen worden aangewend om de gestelde doelen te bereiken. In dit hoofdstuk worden de toe te passen handhavingsinstrumenten nader uit de doeken gedaan. 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 manieren, 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.

5.1 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. De voorkeur van de gemeente Woudenberg gaat uit naar het inzetten van preventieve handhavingsinstrumenten boven repressieve handhaving (opleggen dwangsom etc.)

Handhaafbaarheid van regels

In het verlengde van het voorgaande moeten de geldende regels ook afdwingbaar en handhaafbaar zijn. Om de handhaafbaarheid van (beleids)regels te vergroten is het van belang dat er een goede interne afstemming plaatsvindt tussen degene die de regels opstelt en de handhaver hiervan. Elke twee weken vindt er een handhavingsoverleg plaats tussen toezichthouder en handhaver. Daarnaast vindt elke week een wabo-overleg plaats tussen vergunningverleners, handhavers en beleidsmedewerkers ruimtelijke ordening.

5.1.1 Communicatie en voorlichting

In het streven naar naleving van de regels kan een grote slag worden gemaakt 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, Gebruiksbesluit, de Wro, het Activiteitenbesluit, de Wet luchtkwaliteit, de Wet op de archeologische monumentenzorg en de Wabo. Omdat al deze wet- en regelgeving vooral de gemeente treft en daarmee ook haar inwoners, 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.

Communicatiemiddelen

De gemeente Woudenberg beschikt over een aantal communicatiemiddelen, dat voor diverse informatieoverbrenging wordt gebruikt. De communicatiemiddelen zullen ook voor het verschaffen van informatie op het gebied van handhaving worden aangewend. Deze middelen zijn de gemeentelijke website, de gemeentepagina in het lokale huis-aan huis blad (De Woudenberger), het informeren via brieven, folders, social media en het houden van informatiebijeenkomsten bij nieuw beleid (bijvoorbeeld bestemmingsplannen). 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 op de gemeentepagina in De Woudenberger. Voor inwerkingtreding van het handhavingsbeleid schrijft de Algemene wet bestuursrecht (Awb) voor dat dit wordt gepubliceerd.

Daarnaast worden de door het college genomen handhavingsbesluiten (anoniem) gepubliceerd op de gemeentepagina in De Woudenberger zodat burgers kunnen zien waarop gehandhaafd wordt en dát de gemeente serieus handhaaft. Dit heeft een afschrikwekkende en daarmee preventieve werking. Dit staat ook wel bekend als 'naming and shaming'.

5.1.2 Toezicht

Bij het uitoefenen van toezicht is in het begin van dat toezicht nog niet bekend of er een overtreding van de regels wordt geconstateerd. 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 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 Woudenberg dat zij actief met handhaving bezig is. Burgers, bedrijven en instellingen zullen zich ervan bewust zijn dat ook zij gecontroleerd kunnen worden. 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.

5.2 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 en strafrechtelijke handhaving.

5.2.1 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 een last onder bestuursdwang neergelegd. In de Algemene wet bestuursrecht is bepaald dat in plaats van het toepassen van een last onder 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 Woudenberg het volgende stappenplan toe:

Uitgangspunt bij het handhavingstraject is dat een overtreder eerst gewaarschuwd wordt middels een 'constateringsbrief' en geprobeerd wordt om middels een goede communicatie de situatie in de minne op te lossen zodat voorkomen kan worden dat er teveel zaken in een vervelend en tijdrovend bestuurlijk handhavingstraject terecht komen.

Indien de waarschuwing niet leidt tot beëindiging van de overtreding wordt overgegaan tot bestuursrechtelijke handhaving middels een vooraankondiging tot het opleggen van een dwangsom. Een eenmaal gestarte procedure wordt helemaal doorlopen totdat de overtreding is beëindigd. Op die manier wordt gehandeld om de doelstelling tot naleving te bereiken.

Controle en constateringsbrief

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 constateringsrapport 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 (constaterings)brief in de gelegenheid worden gesteld om binnen een bepaalde termijn een einde te maken aan de overtreding.

In juridische zin is de constateringsbrief niet verplicht, maar uit zorgvuldigheidsoverwegingen is het raadzaam. Deze brief moet worden onderscheiden van een voornemen (vooraanschrijving) als bedoeld in artikel 4:8 Awb.

Legalisatieonderzoek

Vervolgens dient onderzocht te worden of legalisatie mogelijk is. Volgens vaste jurisprudentie moet de gemeente, alvorens een beslissing wordt genomen om te gaan handhaven, onderzoeken in hoeverre een overtreding kan worden gelegaliseerd. Het legalisatie onderzoek maakt dan ook onderdeel uit van de belangenafweging. Legalisatie kent verschillende vormen, voorbeelden zijn het alsnog aanvragen en verlenen van een vergunning of het aanpassen van voorschriften.

Vooraankondiging

Leidt de constateringsbrief niet tot beëindiging van de overtreding, en indien legalisatie niet mogelijk is, dan zal de overtreder een vooraanschrijving 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 vooraanschrijving niet het gewenste effect sorteren, zal een bestuursrechtelijke handhavingsbeschikking moeten worden genomen. Daarbij kan worden gekozen uit het opleggen van een last onder dwangsom, een last onder bestuursdwang of 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 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 een last onder bestuursdwang.

Uitgangspunten bij toepassing van de instrumenten

Dwangsom

Bij het toepassen van een instrument staat voorop dat sprake dient te zijn van het meest geëigende middel. Voor het opleggen van een last onder dwangsom wordt gekozen wanneer geen sprake is van een spoedeisend karakter of wanneer sprake is van een herhaling of voortzetting van een overtreding. Het opleggen van een last onder dwangsom zal wat dat betreft het meest voorkomende instrument zijn. 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. Na het verlopen van de begunstigingstermijn moet de beschikking worden geëffectueerd en worden de dwangsommen (of de kosten van het toepassen van een last onder bestuursdwang) vervolgens ingevorderd. Indien de dwangsom niet het beoogde effect heeft (beëindiging van de overtreding) kan in plaats van de dwangsom bestuursdwang worden toegepast of een nieuwe (hogere) dwangsom worden opgelegd.

Bestuursdwang

Het toepassen van een last onder 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 (spoedeisende bestuursdwang). 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. In de gemeente Woudenberg wordt er bijna nooit een last onder bestuursdwang opgelegd.

Intrekking begunstigende beschikking

Hiervan kan alleen sprake zijn als een begunstigende beschikking is verleend en deze een relatie heeft met de overtreding(en). 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 zorgvuldig 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.

5.2.2 Strafrechtelijke handhaving

Voor strafrechtelijke handhaving zijn de BOA, de politie en het Openbaar Ministerie verantwoordelijk. Na aanleiding van een melding of een aangifte, zijn de BOA en/of de politie degene die een overtreding constateren en vervolgens proces-verbaal opmaken. Daarna volgt een onderzoek waarbij bijvoorbeeld getuigen worden gehoord, door de politie. Het Openbaar Ministerie besluit vervolgens of al dan niet tot strafrechtelijke vervolging wordt overgegaan. Een strafrechtelijke aanpak is alleen zinvol als de overtreding niet meer te corrigeren is.

5.2.3 Bestuurlijke boete/bestuurlijke strafbeschikking

Gemeenten kunnen op grond van artikel 154b Gemeentewet er voor kiezen op overtreding van bepalingen uit verordeningen (met name de APV) de sanctie tot het opleggen van een bestuurlijke boete op te nemen. Het betreft zogenoemde 'kleine ergernissen', zoals wildplassen en verkeerd aanbieden van huisvuil. De gemeenteraad is niet verplicht de bestuurlijke boete in te voeren. Maakt de gemeenteraad van deze mogelijkheid geen gebruik, dan geldt dat dergelijke overtredingen enkel via het strafrecht kunnen worden afgedaan.

Naast de bestuurlijke boete kunnen gemeenten in bepaalde gevallen kiezen voor de bestuurlijke strafbeschikking. Waar de bestuurlijke boete een bestuurlijk sanctie-instrument is, is de bestuurlijke strafbeschikking een strafrechtelijk sanctie-instrument.

De bestuurlijke strafbeschikking wordt aangekondigd door een BOA van de gemeente. Uiteindelijk legt de officier van justitie de strafbeschikking op. Het CJIB zorgt voor het verzenden van de strafbeschikking en het innen van de geldboete.

Het 'nadeel' van de bestuurlijke boete is dat er ook de bestuursrechtelijke mogelijkheden van bezwaar en beroep tegen open staan en zullen de procedurele waarborgen uit de Awb in acht moeten worden genomen. Bij invoering van de bestuurlijke boete is de gemeente geheel verantwoordelijk voor de handhaving en kan niet worden teruggevallen op de politie. Deze nadelen brengen kosten met zich mee die zich niet laten dekken door de opbrengsten van de bestuurlijke boete. Hoewel de opbrengsten uit de strafbeschikking slechts gedeeltelijk naar gemeenten vloeien, maken de voordelen van dit instrument dat de kosten voor de gemeenten beperkter zijn. Een strafbeschikking kan niet alleen door de gemeentelijke BOA, maar ook door de politie worden opgelegd. De strafbeschikking legt dus minder zware last op de beschikbare toezichtscapaciteit.

De gemeente Woudenberg heeft de voorkeur voor de bestuurlijke strafbeschikking maar heeft nog niet definitief gekozen. Een afweging is bijvoorbeeld dat handhaving van de Drank & Horecawet niet middels een bestuurlijke strafbeschikking kan, wel middels een bestuurlijke boete. Wanneer voor de bestuurlijke strafbeschikking wordt gekozen, zal handhaving van de Drank & Horecawet middels lasten onder dwangsom kunnen worden uitgevoerd.

6. Landelijke ontwikkelingen

Het hiervoor genoemde beleid moet in de gemeentelijke organisatie worden ingebed. Daarbij gaat het om verschillende aspecten, die in dit hoofdstuk aan bod komen. Daarnaast zijn er op dit moment landelijke ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op de gemeentelijke organisatie. Kort houden deze het volgende in. De gemeenten moeten met de inwerkingtreding van de Wabo op 1 oktober 2010 voldoen aan de kwaliteitseisen voor handhaving uit de Wabo en het Bor en Mor.

6.1 Landelijke ontwikkelingen

Regionale uitvoeringsdienst (RUD)

Gemeente Woudenberg heeft besloten om de uitvoering van de basistaken over te hevelen naar de RUD Utrecht. De milieutoezicht en -handhaving wordt hierdoor bij de RUD gepositioneerd. Binnen de provincie Utrecht heeft de RUD-vorming flinke vertraging opgelopen. De RUD's moesten (conform de zogenoemde 'package deal' tussen Rijk, IPO en VNG) gezamenlijk een landelijk dekkend netwerk vormen en per 1 januari 2013 opgericht zijn. Bij de vorming van de RUD's is verder een implementatieperiode van twee jaar afgesproken (2013 en 2014). In deze periode worden alle RUD's gevormd en zal de nieuwe manier van werken, waaronder de inrichting van de afstemming met het Openbaar Ministerie en de politie, zijn beslag moeten krijgen.

De betrokken portefeuillehouders hebben besloten eraan te werken om de gemeenschappelijke regeling voor de vorming van de RUD 2.0 op 1 januari 2014 op te richten. In bestuurlijke zin kan de RUD 2.0 vanaf dat moment functioneren; de organisatorische en operationele start volgt later in dat jaar, met als streefdatum 1 juli 2014. Parallel aan dit proces start de verkenning met de Omgevingsdienst Regio Utrecht (ODRU) over de vorming op termijn van één RUD voor het grondgebied van alle Utrechtse gemeenten en de provincie (werktitel RUD 2.1).

Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH)

Het wetsvoorstel Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) is in januari 2013 na akkoord van de ministerraad aan de Raad van State voor advies aangeboden.

Het wetsvoorstel regelt in grote lijnen het volgende:

- De verplichting om complexe VTH-taken en VTH-taken met een bovenlokale dimensie op regionaal niveau uit te voeren. Er kunnen nadere regels worden gesteld over de organisatie hiervan.
- De al in de Wabo aanwezige mogelijkheid om kwaliteitseisen aan de uitvoering van toezicht en handhaving te stellen wordt uitgebreid met vergunningverlening. Ook wordt de mogelijkheid geïntroduceerd om eisen aan deskundigheid en beschikbaarheid van personeel te stellen.
- Het al bestaande Bestuurlijk Overleg over de uitvoering van VTH-taken krijgt een wettelijke status. Dit biedt de mogelijkheid om de daar gemaakte afspraken over gemeenschappelijke zaken zoals – bijvoorbeeld – kwaliteitscriteria en handavings- en interventiestrategieën een algemeen verbindende werking te geven.
- De al in de Wabo bestaande verplichting tot programmatisch handhaven wordt voor wat betreft het basistakenpakket omgezet in een verplichting tot programmatisch handhaven op regionaal niveau inclusief het maken van afspraken hierover met andere handavingspartners.
- De mogelijkheid om eisen te stellen ten aanzien van de gegevens die moeten worden uitgewisseld tussen handhavende en toezichthoudende organisaties.

Met het wetsvoorstel wordt ook invulling gegeven aan de in de zomer van 2011 aan de Tweede Kamer gedane toezegging om met een aantal "no regret maatregelen" meer rijks grip te krijgen op de uitvoering van de VTH taken bij BRZO bedrijven. Genoemd zijn toen onder andere het stellen van eisen aan de kwaliteit van de uitvoering van de VTH taken, het vaststellen van uniforme handavingsstrategieën en eisen aan info-uitwisseling.

Voor een goede uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) zijn door VNG, IPO en het Rijk (I&M) landelijke kwaliteitseisen ontwikkeld. Provincies en gemeenten zijn samen verantwoordelijk voor de kwaliteit van de VTH-taken. Met de vastgelegde kwaliteitscriteria 2.1 zijn er afspraken gemaakt over de minimale kwaliteit van de uitvoering. Dit geldt zowel voor de taken die worden uitgevoerd door een regionale uitvoeringsdienst als voor VTH-taken die gemeenten, provincies, waterschappen en rijksdiensten in eigen beheer uitvoeren. De kwaliteitscriteria 2.1 bevatten criteria voor kritische massa, inhoud en proces. Kritische massa criteria geven aan welke capaciteit, kennis en ervaring tenminste in een organisatie aanwezig moet zijn om de VTH-taken goed uit te voeren.

Nu de kwaliteitseisen zijn vastgesteld, gaat het er om dat er ook naar gewerkt gaat worden. Hiervoor is vanuit gemeenten en provincies een gezamenlijk opgezet implementatietraject gestart dat ongeveer twee jaar zal duren. Het doel van dit implementatieproces is dat vanaf 2015 uitvoeringsorganisaties een overeengekomen kwaliteitsniveau behalen en dit binnen hun organisatie geborgd hebben. De set met kwaliteitscriteria wordt wettelijk geborgd maar zal pas (op z'n vroegst) vanaf 1 januari 2015 worden toegepast. Tot die tijd krijgen de betrokken uitvoerders de gelegenheid om hun organisatie en inzet zo te regelen dat zij aan die criteria kunnen voldoen. De set geldt voor de VTH-taken met betrekking tot het bepaalde bij en krachtens de Wabo en de in artikel 5.1 Wabo genoemde wetten voor zover dat in die wetten is bepaald (dit betreft milieu, bouw, ruimtelijke ordening, monumenten, natuurbescherming, flora en fauna, water).

De implementatie begint met een "startmeting" bij alle betrokken overheden. Voor de taken die door een RUD worden uitgevoerd kan de startmeting door de RUD worden uitgevoerd. Voor dit doel is een hulpmiddel ontwikkeld, waarmee men zelf de eigen situatie in beeld kan brengen (de zogenaamde zelfevaluatietool VTH-kwaliteitscriteria of kortweg zelfevaluatietool). Na het in beeld brengen van de eigen situatie kan de betrokken overheid zo nodig zelf een verbeterplan opstellen, de voortgang monitoren en aan het eind van dit implementatietraject een eindmeting uitvoeren met hetzelfde hulpmiddel als waarmee de beginsituatie is bepaald. De betrokken overheid is er verantwoordelijk voor dat de kwaliteit wordt geborgd. Het afronden van het implementatietraject is namelijk het begin van het systematisch blijven voldoen aan de kwaliteitseisen en het verbeteren van de beleids- en uitvoeringscyclus. Vanaf 2015 moet de kwaliteit op niveau gehouden worden via onder meer collegiale toetsing en horizontale verantwoording.

Het implementatieproces VTH-kwaliteitscriteria kent de volgende fases:

(De provincie heeft al aangegeven dat deze planning waarschijnlijk niet gehaald gaat worden. Er zijn nu al ontwikkelingen die de planning hoogstwaarschijnlijk zullen vertragen.)

– Fase 1 De startmeting (maart – september 2013)

Het implementatietraject begint met het invullen van de zelfevaluatietool. Dit is een hulpmiddel waarmee organisaties hun eigen situatie in beeld kunnen brengen. De startmeting biedt inzicht in hoe de organisatie zich (eventueel met partners) verhoudt tot de VTH-kwaliteitscriteria 2.1. Op basis van de uitkomsten van deze startmeting weet men op welke punten de organisatie voldoet aan de kwaliteitscriteria en waar nog een verbetering nodig is.

– Fase 2 Het verbeterplan (oktober 2013)

Kunnen er nog verbeteringen gemaakt worden, dan wordt hiervoor een verbeterplan opgesteld.

– Fase 3 Professionaliseren (oktober 2013 – oktober 2014)

In deze periode worden de verbeteringen doorgevoerd en in de organisatie geborgd.

– Fase 4 De eindmeting (november – december 2014)

Aan het eind van het verbetertraject wordt nogmaals de zelfevaluatietool ingevuld om te laten zien dat de organisatie voldoet aan de kwaliteitscriteria.

– Fase 5 Kwaliteitsborging (vanaf 2015)

Hoewel het implementatietraject formeel is afgerond per 1 januari 2015, is er daarna natuurlijk ook nog aandacht voor kwaliteitsborging: het kwaliteitsniveau moet onderhouden worden. Het uitgangspunt hierbij is dat alle organisaties voor alle taken aan de kwaliteitseisen voldoen op 1 januari 2015 en dat het ieders taak en verantwoordelijkheid is om te zorgen dat dat zo blijft. Instrumenten die hierbij kunnen worden ingezet zijn bijvoorbeeld de collegiale toets en horizontale verantwoording. De zelfevaluatietool blijft nog enige tijd beschikbaar voor uitvoeringsorganisaties.

7. Organisatie gemeentelijke handhaving

7.1 Handhavingsorganisatie

Voor de uitvoering van het handhavingsbeleid is een deugdelijke organisatie vereist. Handhaving dient een eenduidige, herkenbare plaats in de gemeentelijke organisatie te hebben:

- de bestuurlijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden moeten duidelijk zijn vastgelegd;
- integrale handhaving vergt een duidelijke coördinatie;
- de handhavingscapaciteit dient in overeenstemming te zijn met de handhavingsambities;
- er dient sprake te zijn van een adequate administratieve organisatie en van een deugdelijk gegevensbeheer;
- er dient sprake te zijn van heldere communicatie zowel binnen de gemeentelijke organisatie als extern met bedrijven, burgers en handhavingspartners.

In dit hoofdstuk wordt de richting aangegeven waarin de gemeentelijke organisatie zich dient te ontwikkelen om ook op het terrein van handhaving als een transparante en daadkrachtige partner te kunnen worden beschouwd.

7.1.1 Handhavingscoördinator

De handhavingscoördinator heeft als taak het begeleiden van het integraal handhaven. Het is zijn/haar taak om ervoor te zorgen dat de verantwoordelijke per beleidsveld samen met de coördinator een uitvoerings- en handhavingsprogramma opstelt en gezamenlijk met alle beleidsvelden een integraal handhavingsprogramma op te stellen.

Nadat de uitvoeringsprogramma's zijn ontwikkeld en vastgesteld treedt de coördinator op als procesbewaker.

7.2 Scheiding vergunningverlening en handhaving

Op grond van de Wabo (kwaliteitscriteria) moeten binnen de gemeentelijke organisatie regelingen getroffen zijn voor een zo optimaal mogelijke scheiding tussen vergunningverlening enerzijds en toezicht en handhaving anderzijds. 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 Woudenberg heeft zijn eigen organisatie zo veel als mogelijk ingericht dat vergunningverlening en handhaving gescheiden zijn op bestuurlijk en organisatorisch niveau. Een enkele medewerker voert zowel vergunning- als handhavingswerkzaamheden uit.

7.3 Toezichtslast

De gemeente Woudenberg streeft ernaar om zoveel als mogelijk is, integraal toezicht te houden waarbij alle aspecten van de fysieke leefomgeving (milieu, bouwen, RO, brandveiligheid, APV en bijzondere wetten) in één gezamenlijke controle worden meegenomen. Bij ingewikkelde vergunningen en handhavingszaken waarbij meerdere beleidsvelden betrokken zijn, worden zoveel mogelijk gezamenlijke controles uitgevoerd om van elkaar te leren en om de toezichtslast voor bedrijven te verminderen. Interne afstemming is hierbij essentieel en hierover dienen duidelijke werkafspraken gemaakt te worden. Daarnaast vervullen de toezichthouders en de BOA van de gemeente een signaleringsfunctie voor alle beleidsvelden van de fysieke leefomgeving. Eén toezichthouder die alle aspecten van de fysieke leefomgeving in één controle uitvoert is nog een brug te ver. In het jaarlijks op te stellen handhavingsuitvoeringsprogramma's voor de fysieke leefomgeving wordt, nadat hier intern afstemming over heeft plaatsgevonden, aangegeven welke (integrale) controles in het betreffende uitvoeringsjaar zullen plaatsvinden.

7.4 Mandaatregeling

Handhavingsbevoegdheden komen toe aan bestuursorganen. De toezichthouders zijn echter de mensen, die 'in het veld' zijn en aldaar overtredingen kunnen tegenkomen waardoor soms direct handelen geboden is. In de gemeente Woudenberg zijn de handhavingsbevoegdheden van het college van burgemeester en wethouders voor de waarschuwing en de vooraankondiging gemandateerd aan de ambtelijke organisatie. Het handhavingsbesluit zelf en het effectueren hiervan geschiedt op basis van een besluit van het college.

7.5 Interne afstemming

Binnen de gemeente Woudenberg is de toezicht- en handhavingscapaciteit ondergebracht onder verschillende afdelingen. De Wabo-toezichthouders en handhavers en de coördinator integrale handhaving maken deel uit van Team Leefomgeving. De BOA maakt deel uit van Afdeling Realisatie en Beheer. Er vindt iedere twee weken een handhavingsoverleg plaats tussen de Wabo-toezichthouders en handhavers en de handhavingscoördinator. Met de BOA vindt op ad-hoc basis afstemming plaats.

Ook is er wekelijks Wabo-overleg waarbij naast de handhavers ook vergunningverleners en RO-medewerkers aanwezig zijn. Tot slot heeft de handhavingscoördinator samen met afdelingshoofd Publiekszaken maandelijks portefeuillehoudersoverleg met de burgemeester.

7.6 Borging capaciteit en middelen

Om aan de gestelde prioriteiten en doelen te kunnen voldoen, moet worden beschikt over de benodigde capaciteit en middelen. Conform de eisen in de Wabo moet de gemeente Woudenberg de doelen en prioriteiten afstemmen op de capaciteit en middelen en deze borgen in de begroting. In de begroting moeten tevens de kosten voor apparatuur en instrumenten worden vastgelegd. Daarnaast dient in de begroting een jaarlijkse reservering te worden gedaan van capaciteit en middelen die nodig zijn voor de uitvoering van landelijke prioriteiten en de regionale samenwerkingsafspraken en voor permanente her- en bijscholing. Handhaving kan ook geld opleveren hetgeen een deel van de ambtelijk te maken kosten kan dekken. Denk aan de inning van dwangsombedragen en verwerking van kosten van het toezicht in de leges.