

Hollands Kroon_Vaststelling beleidsregel Kadernota integrale handhaving 2014-2018

De Raad heeft op 19 december 2013 een beleidsregel vastgesteld over integrale handhaving. In de beleidsregel is vastgelegd op welke manier het college gebruik maakt van de bevoegdheid om handhavend op te treden op grond van Algemene wet bestuursrecht en de Gemeentewet.

In werking

De beleidsregel treedt op de datum van publicatie in werking. Tegen het vaststellen van deze beleidsregel kan geen bezwaar worden gemaakt.

Kadernota integrale handhaving

2014-2018

Geef ruimte en vertrouwen om verantwoordelijkheid te nemen

Algemeen

Voor u ligt de eerste Kadernota integrale handhaving van de gemeente Hollands Kroon. Met dit document stelt de raad van gemeente Hollands Kroon kaders voor het college. Met kaderstelling worden de spelregels, randvoorwaarden en uitgangspunten ten aanzien van inhoud en procedure bepaald. De kaders uit deze nota worden ieder jaar door het college gebruikt om het uitvoeringsprogramma op te stellen.

Met de vaststelling van dit document voldoet de gemeente aan de bepalingen uit de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verder te noemen Wabo) en aan het gestelde in het Besluit omgevingsrecht (Bor: artikel 7.2 tot en met 7.7).

Toezicht of handhaving

Toezicht en handhaving zorgen voor naleving en waarborging van wetten en regelgeving. Handhaving maakt onderdeel uit van de reguleringsketen: ontwikkeling regelgeving – normstelling – vergunningverlening - uitvoering – handhaving. Handhaving onderscheidt zich enerzijds in toezicht en controle en anderzijds in het opleggen van sancties. Dit betekent dat toezicht een onderdeel van de totale handhaving is.

Reikwijdte

In dit document worden kaders gesteld aan de fysieke en aan een deel van de sociale leefomgeving. Het gaat hierbij om de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen, de Wabo en bijzondere wetten. Binnen het bereik van de Wabo vallen ook de verordeningen zoals de Algemene Plaatselijke Verordening, bestemmingsplannen en het beleid Nodeloze alarmeringen (brandweerzorg).

Per 1 januari 2015 krijgen alle overheidsorganisaties te maken met de kwaliteitscriteria 2.1. Deze kwaliteitscriteria zijn bedoeld om de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving door gemeenten en provincies in het Omgevingsrecht te professionaliseren en de kwaliteit in de organisatie te borgen. Deze kadernota en de onderliggende risico analyse dienen als bouwstenen voor de uitwerking binnen Hollands Kroon.

Bij de gemeenschappelijke regeling Intergemeentelijke Sociale Dienst Kop van Noord-Holland, wordt ook uitvoering gegeven aan sociale wetten en regelingen (zoals Wet Werk en Bijstand en Leerplichtwet). Aan deze gemeenschappelijke regeling ligt een dienstverleningsovereenkomst ten grondslag welke niet wordt opgebroken naar aanleiding van deze nota. Met de komst van het sociale domein is de kadernota voor ons leidend op het gebied van toezicht en handhaving.

De kadernota integrale handhaving heeft raakvlakken met de kadernota integrale veiligheid. Het doel van de kadernota integrale veiligheid is het bevorderen van de veiligheid en leefbaarheid in de kernen. Dit kan alleen gerealiseerd worden door afstemming en samenwerking, die zichtbaar moet worden door afname van criminaliteit en overlast, toezicht op de naleving en handhaving van de regels en een goede organisatie en inrichting van taken gericht op het voorkomen en bestrijden van onveilige situaties. Beide documenten hebben een zelfstandige status, maar samen zorgen ze er voor dat Hollands Kroon een gemeente is waar 'Schoon, heel en veilig' daadwerkelijk vorm en inhoud krijgt.

Leeswijzer

In het eerste hoofdstuk 'waarom' wordt uitgelegd wat de reden is dat de gemeente handhaaft en een kadernota integrale handhaving opstelt. Het tweede hoofdstuk 'wat' zet de visie, missie en doelen uiteen. Die vormen samen met de risicoanalyse het overwegingskader waaruit de prioriteiten voortvloeien. Het laatste hoofdstuk 'hoe' bevat de sanctiestrategie en middelen om het naleefgedrag te vergroten.

1.Waarom

De Kadernota vloeit voort uit wetgeving op verschillende terreinen:

Wet kwaliteitseisen kinderopvang en peuterspeelzalen

In de Wet kwaliteitseisen kinderopvang en peuterspeelzalen liggen de beleidskeuzes vast. De gemeente is wel vrij om keuzes te maken in de sanctionering.

Wabo

De Wabo heeft een hoofdstuk dat geheel gewijd is aan handhaving. De Wabo is zo opgezet dat er bestuurlijk kan worden gehandhaafd op het bepaalde in de Wabo zelf en op een dertiental andere omgevingsrechtelijke wetten. Het ruime bereik van de Wabo moet leiden tot een meer integrale handhaving. Blijkbaar vond de Regering de wet nog niet voldoende. Zij heeft er nog het uitvoeringsbesluit *Besluit omgevingsrecht* (verder te noemen Bor) aan toe gevoegd. Daarin worden kwaliteitseisen gesteld aan de handhavingsorganisatie van de gemeente. Deze kwaliteitseisen komen voort uit het project 'Professionalisering van de milieuwethandhaving', dat enerzijds gericht was op een meer effectieve handhaving (geen vrijblijvende samenwerking) en anderzijds op een professionele(re) ambtelijke organisatie van het milieutoezicht.

Bij de evaluatie van het *Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer* is vastgesteld dat de kwaliteitseisen de planmatigheid en de transparantie van de handhaving heeft vergroot. Ook is het inzicht in de gewenste en feitelijke handhavingcapaciteit vergroot. De conclusie is dat het interne beheer op een aantal punten is verbeterd. Dat is de reden geweest om kwaliteitseisen te stellen aan de handhaving op het brede terrein van het omgevingsrecht.

Afgaande op de ervaringen binnen de milieuwethandhaving, tilt deze nota de handhaving naar een hoger niveau.

Plicht?

Hoewel er geen wet is die de gemeente verplicht om handhavend op te treden, krijgt het gemeentebestuur wel de bevoegdheid. Deze bevoegdheid is in verschillende wetten vastgelegd.

De Raad van State is van oordeel dat de wettelijke bevoegdheid om te handhaven geen vrijblijvendheid is voor gemeenten. Daarom is er volgens de Raad van State een beginselplicht tot handhaven. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State brengt dat als volgt onder woorden:

“Gelet op het algemeen belang dat is gediend met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag van het bestuursorgaan worden gevergd dit niet te doen. Dit kan zich voordoen indien concreet zicht op legalisatie bestaat. Voorts kan handhavend optreden zodanig onevenwichtig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.”

Alles of niets

Zoals hiervoor wordt beschreven heeft de gemeente dus in beginsel de plicht om handhavend op te treden. Betekent dat dan dat we alles moeten handhaven? Ja en nee.

Ja: voor de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen zijn de beleidsregels een vaststaand gegeven. Bij deze wet is er alleen beleidsvrijheid ten aanzien van de sanctiestrategie (op welke wijze wordt handhavend opgetreden tegen welke overtreding).

Nee: de Wabo geeft hierin meer beleidsvrijheid. De kwaliteitseisen die zijn vastgelegd in het Bor, maken transparante en planmatige handhaving mogelijk. Dit zorgt er vervolgens voor dat de processen op orde zijn. Het stellen van prioriteiten wordt overgelaten aan de gemeente zelf. Aan de hand van de missie, de visie, de doelen en de risico analyse, legt de gemeente haar prioriteiten vast. Daaruit blijkt waarop de gemeente actief toeziet en handhaaft.

Dit ontslaat de gemeente er echter nooit van om in te gaan op individuele handhavingsverzoeken.

2.Wat

Algemeen

Zoals de ondertitel van deze kadernota al aangeeft, streeft de gemeente Hollands Kroon naar meer verantwoordelijkheid bij de inwoners zelf. Dat is gemakkelijker gezegd dan gedaan. Door de inwoners ruimte en vertrouwen te geven om die verantwoordelijkheid op te pakken, zet de gemeente het proces stapsgewijs in gang.

Visie

Het bereiken en in stand houden van een aantrekkelijk woon-, werk- en leefklimaat voor inwoners en ondernemers waarbij oog is voor:

- vertrouwen in burger en bedrijf;
- de eigen verantwoordelijkheid van de burger en bedrijf;
- gezondheid en veiligheid.

Missie

Integraal toezicht en handhaving zijn erop gericht een zo groot mogelijk nalevingsgedrag op de gestelde doelen te bereiken. Daarbij krijgt preventie door actieve voorlichting de aandacht. Bij overtredingen handhaaft de gemeente op een integrale en transparante wijze met oog voor zowel de algemene als individuele belangen. Toezicht en handhaving richten zich op de bestuurlijk en maatschappelijk meest risicovolle situaties en ontwikkelingen in de samenleving.

Doelen

Doelen integraal toezicht en handhaving:

- de gemeente opereert eenduidig. Er is sprake van één benadering, één beoordelingslijn en eventueel één handavingsactie;
- de inzet van capaciteit is doelmatig;
- de inzet van capaciteit vindt efficiënt plaats;
- toezicht en voorlichting maakt zo veel mogelijk gebruik maken van moderne communicatiemiddelen.

Risico analyse

Waarom een risico analyse? Het is niet mogelijk om overal actief op te handhaven. Dat zou een enorme capaciteit vergen. Met de huidige economische situatie en de tendens van de overheid die steeds meer verantwoordelijkheid bij de inwoners neerlegt, zal de gemeente alleen handhaven op hogere risicogroepen. Met een risico analyse wordt inzichtelijk gemaakt welke activiteiten bij calamiteiten qua omvang en impact het grootste risico hebben.

Daarnaast is het maken van een risico analyse onderdeel van de kwaliteitseisen in de Bor en de Kwaliteitscriteria 2.1.

Risicomodel DBC risico

Voor zowel het fysieke domein (Wabo) als voor het sociale domein (Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen) zijn risico analyses gemaakt (de uitkomst hiervan kunt u vinden op pagina 9). Hiervoor is gebruik gemaakt van de het risicomodel 'DBC risico'. De uitgangspunten van het risicomodel DBC risico worden uitgelegd met het volgende fictieve voorbeeld.

Als voorbeeld wordt genomen een evenement. In Nederland zijn er jaarlijks 1 6 . 000 evenementen. Het aantal evenementen met doden in Nederland ligt op één. Als je het risico van evenementen gaat berekenen door het effect maal kans, dan kom je uit op een laag risico:

Effect: zeer hoog

Kans: zeer laag 0,006% / jr.

Risico: laag

Betekent dit dat je weinig aandacht moet besteden aan evenementen? Er zijn met deze berekening geen harde gegevens beschikbaar waarom je dat wel zou moeten doen. De berekening met kans x effect werkt dus niet, omdat kans vaak verwaarloosbaar is.

Bij het model DBC risico staat het effect centraal. Wat kan er mis gaan binnen de normale bedrijfsvoering? Welke calamiteiten kunnen maximaal optreden?

Risico = Effect (lees naleef-gedrag). Waarbij het effect is uitgedrukt in:

- de impact van de calamiteit. Hoe groot is het negatief effect (1-5). Wat is het aantal doden, gewonden en hoeveel geld is er gemoeid bij een calamiteit. Wat is de invloed op leefbaarheid, veiligheid en milieu;
- de omvang van de calamiteit. In hoeverre is de impact merkbaar (1-5) en is dat dan alleen op lokaal niveau (1)? Of ook op regionaal niveau (5)?

Wat gaan we doen?

Actief toezicht houden

De risico analyse toezicht en handhaving kent vijf niveaus van risico, oplopend in impact en omvang van de calamiteit. De gemeente gaat actief toezichthouden en handhavend optreden in de categorieën 4 (hoog) en 5 (zeer hoog).

Dat betekent dat:

- op de activiteit *slopen* geen toezicht wordt gehouden;
- bij (*ver*)*bouw* activiteiten uitsluitend toezicht plaatsvindt:

bij grote industrie, verzorgingshuizen, gebouwen met een onderwijsfunctie, inrichtingsgebonden gebouwen en woningen met een bijzondere functie (zoals het onderbrengen van mensen met een verstandelijke beperking;
als gevaarlijke stoffen onderdeel uitmaken van de activiteit;

- bij de activiteit *gebruik* actief wordt toegezien op aandachts- en risico evenementen en kinderopvang.

Themagerichte acties

Naast de vaste activiteiten waarop de gemeente toezicht houdt en waartegen zij handhavend optreedt, is er ruimte voor ergernissen die niet hoog scoren op de risico analyse toezicht en handhaving. Ergernissen die actueel zijn en waarvan het college beslist dat daartegen moet worden opgetreden. Deze themagerichte acties worden opgenomen in het jaarlijkse uitvoeringsprogramma. Afhankelijk van de omvang van het probleem kunnen er één of meerdere thema's worden gekozen. Om bij de uitvoering de geloofwaardigheid te behouden, wordt voorgesteld om niet meer dan twee thema's per jaar te kiezen.

Piepsysteem

Zoals gezegd in het eerste hoofdstuk van deze nota, ontslaat de keuze die de gemeente maakt haar nooit geheel van haar handhavingsplicht. Wanneer er om handhaving wordt gevraagd door een inwoner of bedrijf, dient de gemeente het verzoek in behandeling te nemen. Dit is ongeacht het risiconiveau. Daar waar regels zijn gesteld, kan een inwoner of bedrijf de gemeente aanspreken op de zorg voor naleving van die regels.

Op anonieme meldingen of verzoeken wordt in principe niet gereageerd, tenzij de melding valt in de risicoklasse 4 of 5 dan wel er sprake is van acuut gevaar.

Resumé

Op de categorieën 4 en 5 wordt actief toegezien. Er zijn jaarlijkse themagerichte acties en de gemeente hanteert een zogenoemd piepsysteem voor verzoeken die buiten categorie 4 en 5 vallen.

3.Hoe

Naleefstrategie

Communicatie

De preventieve werking van communicatie wordt vaak onderschat. Uit ervaring blijkt dat overtredingen of het in onvoldoende mate naleven van wet- en regelgeving vaak voort komt uit de onbekendheid met de betekenis van de regelgeving. Bekendheid geven aan waar de gemeente voor staat, kan leiden tot een verhoogd naleefgedrag, ook wel spontaan naleefgedrag genoemd. Over toezicht en handhaving publiceren leidt tot een bijdrage aan transparantie, duidelijkheid en bekendheid.

Communicatie over het te volgen toezicht- en handavingsregime kan op verschillende manieren plaatsvinden:

- handavingsbeleid en programmering worden bekend gemaakt via de gemeentelijke pagina op internet en via hedendaagse communicatiekanalen (bijvoorbeeld Twitter en Facebook);
- resultaten en gegevens uit de beleidscyclus, inclusief managementgegevens worden gemeld bij het bestuur en verwerkt in periodieke publicaties, waarbij de gemeenteraad jaarlijks wordt geïnformeerd;
- themagerichte acties: worden door het college van B&W gecommuniceerd via de hierboven genoemde kanalen;
- preventief door publicaties en brochures die voor iedereen beschikbaar zijn. Deze dragen bij aan de verduidelijking van wet- en regelgeving. De goedwillende houding wordt preventief bevorderd.

Zelf-audits

Uit ervaring blijkt dat inwoners, bij de bouw van hun woning, vaak tegen dezelfde problemen oplopen. Tot nu toe wordt er door de bouw- en woningtoezichthouders toegezien op het voorkomen van deze problemen. Doordat gebleken is dat het veelal dezelfde problemen zijn, kan de gemeente hier gemakkelijk op inspelen.

Er worden checklists gemaakt. Deze checklists zorgen ervoor dat de inwoner of het bedrijf zelf een controle kan houden. Op deze checklist staan de veel gemaakte 'fouten' die de toezichthouders tegenkomen. Voor nu wordt er op het gebied van bouw- en woningtoezicht en brandveiligheid een checklist gemaakt.

Wanneer de zelf-audits voor deze gebieden succesvol zijn geïmplementeerd, dan worden er op andere gebieden ook lijsten gemaakt.

Toezichtstrategie

Het doel van toezicht is het toezien op wetgeving en het voorkomen van overtredingen (preventief karakter). Indien een overtreding toch aan de orde is, kan handhavend worden opgetreden (zie verder onder sanctiestrategie).

Om effectief en efficiënt te werk te gaan hanteert de gemeente verschillende vormen van toezicht. Zo bestaan er de programmatische- (periodieke), projectmatige-, integrale-, administratieve-, en ad hoc controles en controles naar aanleiding van een klacht of melding. Deze vormen van toezicht vinden zowel aangekondigd als onaangekondigd plaats. Door het verrassingselement wordt een reëel beeld verkregen en naleefgedrag gestimuleerd.

Met de controles wordt beoogd de naleving van wet- en regelgeving, vergunningen en dergelijke te bewerkstelligen en te behouden. Er wordt naar gestreefd om het naleefgedrag te maximaliseren door zoveel mogelijk maatwerk te leveren. Dit maatwerk wordt vormgegeven op basis van de uitkomsten van het risicomodel. Het wordt verder cijfermatig vertaald in het jaarlijks op te stellen Uitvoeringsprogramma Toezicht en handhaving.

Professioneel

Professionalisering van het toezicht heeft betrekking op drie niveaus: de individuele toezichthouder, de toezichthoudende organisatie en de beroepsgroep. Toezichthouders moeten systematisch nagaan hoe de ontwikkelingen in de omgeving doorwerken op de verschillende niveaus van professionalisering:

- de individuele toezichthouder is flexibel in zijn werkwijze en integer;
- de eigen verantwoordelijkheid van de inwoners zelf komt meer centraal te staan;
- de individuele toezichthouder is, daar waar het kan, stimulerend en daar waar het moet hard en corrigerend;
- de organisatie die toezicht uitvoert, ontwikkelt zich aan de hand van actuele ontwikkelingen, zoals het gebruik van alternatieve vormen waaronder (zelf) controle en samenwerking met andere toezichthouders (integrale benadering).

Sanctiestrategie

Op het moment dat eenmaal een overtreding is geconstateerd, komt de sanctiestrategie aan de orde. De sanctiestrategie geeft inzicht in de middelen waarmee wordt optreden door de gemeente. Op basis van deze strategie treedt de gemeente passend op door middel van het opleggen van een sanctie of het juist expliciet achterwege laten van handhaving in een situatie waarin dat beter op zijn plaats is dan handhaving.

Overlast

Voor de overlastfeiten heeft de gemeente gekozen voor de bestuurlijke strafbeschikking. Deze methode is snel, effectief en er is minder capaciteit nodig dan bij de bestuurlijke boete. De bestuurlijke strafbeschikkingen worden opgelegd door de buitengewoon opsporingsambtenaar.

De bestuurlijke handhaving

Bij overtredingen van het bepaalde in onder andere de Wabo of de dertien andere wetten waarop zij van toepassing is, treedt de gemeente op met bestuursrechtelijke handhavingsmiddelen. De gemeente heeft daarbij de keuze uit het opleggen van een last onder dwangsom of het opleggen van een last onder bestuursdwang.

Voordat de overtreder wordt aangeschreven, moet er eerst worden bekeken of de overtreding mogelijk kan worden gelegaliseerd.

In geval van een handhavingsverzoek, kan de gemeente slechts om twee redenen afgezien van handhavend optreden:

- indien concreet zicht op legalisatie bestaat. Dit houdt in dat er op het moment van de beslissing op bezwaar een ontwerpbeschikking ter inzage moet liggen;
- wanneer handhavend optreden niet in verhouding staat met de geschonden belangen (onevenredigheid). Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer een erfafscheiding acht centimeter hoger is dan toegestaan. De overtreding is minimaal en de verzoekers hebben niets te winnen wanneer de overtreding wordt aangepakt.

Wanneer is vastgesteld dat er geen concreet zicht is op legalisatie en er van onevenredigheid geen sprake is, neemt de gemeente contact op met de overtreder en eventueel verzoeker. Na dit contact zal worden bepaald of de vooraanschrijving wordt verzonden.

De gemeente weet uit ervaring dat de prikkel in de vorm van een geldbedrag (last onder dwangsom) de overtreder niet aanzet tot ongedaan making van de overtreding.

De gemeente geeft in drie gevallen voorkeur aan het toepassen van bestuursdwang:

- als er sprake is van een spoedeisende situatie;
- wanneer de redelijke kans bestaat dat dwangsom wordt afgekocht;

- als het vermoeden bestaat dat de overtreder financieel niet aan de dwangsom kan voldoen.

In de overige gevallen zal de gemeente een last onder dwangsom opleggen.

Bij zowel de last onder bestuursdwang als de last onder dwangsom wordt gebruik gemaakt van de Leidraad handhavingsacties en begunstigingstermijnen. Deze beleidsregel is door het college vastgesteld op 14 april 2013.

Bestuurlijke Boete

Zoals eerder genoemd heeft de gemeente voor overlastfeiten gekozen voor de bestuurlijke strafbeschikking. Er zijn echter wetten die het bestuur de bevoegdheid geven om een bestuurlijke boete op te leggen. De Wet kwaliteitseisen kinderopvang en peuterspeelzalen is er daar één van. Bij overtredingen van wetten die deze bevoegdheid geven zal de gemeente hiervan gebruik maken.

Privaatrechtelijke handhaving

Bestuursrechtelijke handhaving moet altijd worden verkozen boven privaatrechtelijke handhaving. Een illegale situatie waartegen privaatrechtelijke handhaving als meest geëigend dwangmiddel kan worden beschouwd is het illegaal bouwen op- of het in gebruik nemen van gemeentegrond. Tegen een dergelijke situatie is het meer praktisch om de overtreder, als eigenaar van de grond, te dwingen de overtreding ongedaan te maken dan te kiezen voor de meer arbeidsintensieve bestuursrechtelijke handhavingsmethoden.

Gedogen

Uitgangspunt voor het bestuur is dat wettelijke regels worden gehandhaafd en zo nodig door sanctietoepassing worden afgedwongen. In de praktijk kunnen zich echter specifieke situaties voordoen waarbij het beëindigen van de overtreding onredelijk zou zijn ten opzichte van betrokkene(n). In bepaalde gevallen wordt daarom aanvaard dat het bestuur de gedoogbevoegdheid terughoudend hanteert. Bestuurlijk gedogen is een bevoegdheid, er bestaat geen recht op gedogen.

Een landelijk beleid inzake gedogen is neergelegd in de nota 'Grenzen aan gedogen' uit 1996. De Algemene wet bestuursrecht (verder te noemen Awb) stelt ook eisen aan de voorbereiding van besluiten en geeft regels inzake de rechtsbescherming tegen overheidsbesluiten.

Aan gedogen zijn vanuit de Awb de volgende voorwaarden verbonden:

- het gedogen dient een uitzonderlijk karakter te hebben, het categorisch gedogen van bepaalde overtredingen wordt door de rechter niet aanvaard;
- het gedogen moet een tijdelijk karakter dragen en gericht zijn op het beëindigen van de niet toegestane situatie;
- het stilzwijgend gedogen is onacceptabel;
- aan de gedoogbeschikking dienen voorschriften te worden verbonden. Evenals andere beschikkingen moet een gedoogbeschikking en de totstandkoming daarvan minimaal voldoen aan de eisen van de Algemene wet bestuursrecht.

Samenvatting

Deze nota is geschreven door de wettelijke verplichting. Het doel achter deze verplichting is een meer effectieve handhaving (geen vrijblijvende samenwerking), een meer professionele ambtelijke organisatie en een vergroting van de planmatigheid en de transparantie.

De gemeente heeft in beginsel de plicht om handhavend op te treden. Toch geeft de Wabo ruimte om aan de hand van de missie, de visie, de doelen en de risico analyse prioriteiten vast te leggen. Uit die prioriteiten blijkt waarop de gemeente actief toeziet en handhaaft. Andere wetgeving laat minder beleidsruimte aan de gemeenten.

De gemeente Hollands Kroon streeft naar meer verantwoordelijkheid bij de inwoners zelf. Door de inwoners ruimte en vertrouwen te geven om die verantwoordelijkheid op te pakken zet de gemeente het proces stapsgewijs in gang.

De risico analyse toezicht en handhaving kent vijf niveaus van risico, waarbij de impact en omvang van de calamiteit toeneemt. De gemeente gaat actief toezichthouden en handhavend optreden in de categorieën 4 (hoog) en 5 (zeer hoog). Dit ontslaat de gemeente echter nooit om in te gaan op individuele handhavingsverzoeken.

De preventieve werking van communicatie wordt vaak onderschat. Over toezicht en handhaving publiceren leidt tot een bijdrage aan transparantie, duidelijkheid en bekendheid.

Een ander preventief middel dat wordt ingezet zijn de Zelf-audits. Uit ervaring blijkt dat inwoners bij de bouw van hun woning vaak tegen dezelfde problemen oplopen. Er worden checklists gemaakt. Deze checklists zorgen ervoor dat de inwoner of het bedrijf zelf een controle kan houden. Op deze lijst staan de veel gemaakte 'fouten' die de toezichthouders tegenkomen.

Het doel van toezicht is het toezien op wetgeving en het voorkomen van overtredingen (preventief karakter).

Om effectief en efficiënt te werk te gaan hanteert de gemeente verschillende vormen van toezicht. Toezicht vindt zowel aangekondigd als onaangekondigd plaats. Door het verrassingselement wordt een meer reëel beeld verkregen en naleefgedrag gestimuleerd.

Op het moment dat eenmaal een overtreding is geconstateerd, komt de sanctiestrategie aan de orde. De gemeente treedt passend op door middel van het opleggen van een sanctie of het juist expliciet achterwege laten van handhaving in een situatie waarin dat beter op zijn plaats is dan handhaving. In bepaalde gevallen wordt aanvaard dat het bestuur de gedoogbevoegdheid terughoudend hanteert. De landelijke regelgeving de nota 'Grenzen aan gedogen' en de Awb verbinden spelregels aan gedogen. Deze regels worden door de gemeente in acht genomen.

Bijlage

Welke middelen gebruiken wij

Bestuursrechtelijke aanschrijving

De zogenoemde aanschrijving vormt het belangrijkste instrument voor de gemeente om de regels op bestuursrechtelijke wijze te handhaven. De term aanschrijving staat voor een procedure die start bij constatering van een overtreding en die, zo nodig, eindigt bij het ongedaan maken van de overtreding onder dreiging van een last onder dwangsom of bestuursdwang.

Vooraankondiging optreden bestuursdwang/last onder dwangsom

De ambtelijke waarschuwing en de vooraankondiging zijn geen besluiten in de zin van de Awb. Met deze waarschuwing en/of vooraankondiging stelt de gemeente vast dat een overtreding is geconstateerd. Zij deelt de overtreder/belanghebbende mee dat wordt overwogen om bij voortzetting of herhaling van de overtreding handhavend op te treden.

Handhaving door het toepassen bestuursdwang

De Gemeentewet kent in artikel 125 aan het gemeentebestuur een algemene bevoegdheid toe tot het uitoefenen van bestuursdwang. In lid 2 wordt dan aangegeven dat de bevoegdheid tot toepassing wordt uitgeoefend door het college. Het komt erop neer dat de gemeente zelf de overtreding ongedaan maakt of daartoe opdracht geeft. De kosten die door de gemeente worden gemaakt worden in rekening gebracht bij de overtreder.

Handhaving door het opleggen van een last onder dwangsom

Een bestuursorgaan dat bevoegd is om bestuursdwang toe te passen kan aan de overtreder een last onder dwangsom opleggen (artikel 5:32 Awb). Bij deze bestuursrechtelijke dwangsom wordt de overtreder aangeschreven om de overtreding te beëindigen en/of voortzetting of herhaling daarvan te voorkomen. De prikkel hierbij is de oplegging van een of meerdere geldbedragen. Deze geldbedragen moet de overtreder betalen wanneer hij binnen een bepaalde termijn niet voldoet aan de wet- en regelgeving.

S strafrechtelijke handhaving

Het strafrecht vervult een bescheiden rol in het fysieke handhavingsdomein. Toch bevatten de bouwregelgeving en het bestemmingsplan een breed scala aan strafbepalingen (WED). De wetgever gaat ervan uit dat strafbaarstelling altijd zin heeft, ook al fungeert het strafrecht voornamelijk als vangnet. In theorie zijn er voldoende mogelijkheden voor opsporing, maar in de praktijk wordt slechts mondjesmaat een strafrechtelijke procedure gevolgd. Het strafrecht wordt bij de handhaving gezien als ultimum remedium.

Bestuurlijke strafbeschikking

De bestuurlijke strafbeschikking is een zogenoemde punitieve sanctie. Dit in tegenstelling tot de andere bestuurlijke instrumenten die er niet op gericht zijn om een overtreding te bestraffen maar om een situatie die in strijd is met de voorschriften op te heffen of om herhaling daarvan te voorkomen.

Bij de bestuurlijke strafbeschikking hoeft de overtreder niet eerst een waarschuwing te ontvangen.

Hierdoor kunnen vooraankondigingen en aanschrijvingen achterwege blijven. Zodra een overtreding wordt geconstateerd kan direct tot handhaving worden overgegaan.

Het instrument van de bestuurlijke strafbeschikking geeft de mogelijkheid om overlast in de openbare ruimte aan te pakken (regels uit de Algemene Plaatselijke Verordening). Als er een strafbaar feit wordt begaan kan de overtreder in bezwaar/beroep bij het Openbaar Ministerie.

Bestuurlijke boete

Ook de bestuurlijke boete is een punitieve sanctie. In veel opzichten lijkt de bestuurlijke boete op de bestuurlijke strafbeschikking. De bestuurlijke boete wordt opgelegd door een bestuurlijk toezichthouder die tevens bijzonder opsporingsambtenaar is in het kader van de identificatieplicht. Anders dan bij de bestuurlijke strafbeschikking vloeien de opbrengsten van de boetes in de gemeentekas. Daar staat tegenover dat de gemeente volledig verantwoordelijk voor het gehele proces van oplegging en afdoening.

P privaatrechtelijke handhaving

Hoewel de nadruk moet liggen op bestuursrechtelijke instrumenten zal hier in het kort aandacht worden besteed aan de mogelijkheid om via de privaatrechtelijke weg tot handhaving van bijvoorbeeld het bestemmingsplan te komen. De gemeente heeft de mogelijkheid om te handhaven op basis van artikel 6:162 van het Burgerlijk Wetboek (onrechtmatige daad).

In beginsel kan de gemeente niet de privaatrechtelijke weg bewandelen om op te treden tegen de overtreding van publiekrechtelijke (gebruiks)voorschriften. De privaatrechtelijke weg lijkt alleen zinvol

in situaties waarin het publiekrecht tekortschiet. Als voorbeeld kan worden genoemd de bouwverplichting in overeenkomsten bij gronduitgifte. In dat geval fungeert de overeenkomst als aanvulling op het bestemmingsplan.