

Notitie 'Helder en Haalbaar handhaven'

Uitkomst evaluatie

Hoofdconclusie is dat het hedendaags perspectief (bezuinigingen, deregulering, decentralisatie) vraagt om een ander soort handhaving: sober, scherp geprioriteerd, en (meer) uitgaand van vertrouwen in en zelfredzaamheid van burgers en bedrijven. Meer dan voorheen wordt prioriteit (bijna uitsluitend) gelegd bij de kernbepalingen Veiligheid en Gezondheid. Tegelijk is er besef dat ook andere zaken van belang worden geacht voor de leefbaarheid in onze gemeente (zoals bescherming cultureel erfgoed, welstand, waardevolle natuurgebieden, APV-onderwerpen in relatie tot leefbaarheid en hinder). Zulks op basis van bestuurlijk vastgestelde voorkeuren, passend binnen de beschikbare middelen. Tevens is onderkend dat de kernbepalingen binnen de prioritaire velden scherper omschreven en afgebakend moeten worden.

Hoofddoelstelling

Een helder en haalbaar geprioriteerde handhavingsuitvoering, sturend op naleefgedrag, met zo efficiënt mogelijke inzet op kernbepalingen in relatie tot de beschikbare capaciteit.

Programmatisch handhaven

De gemeente stelt handhavingsdoelen en prioriteiten op basis van risico's (risico-analyse), probleemsituaties en bestuurlijke voorkeur. De gemeente is echter niet alleen, maar vormt een onderdeel van een groter geheel, zowel geografisch als organisatorisch. Andere instanties stellen ook doelen en prioriteiten.

Prioriteiten

Hoogste bestuurlijke prioriteit heeft het voorkomen of beëindigen van veiligheids- en gezondheidsrisico's (o.a. directe schade aan het leefmilieu, constructief afwijkende bouw, brandveiligheid, gezondheid).

Andere handhavingstaken worden (binnen de grenzen van de beschikbare capaciteit) bepaald op basis van politiek/bestuurlijke voorkeur.

Toekomstige herzieningen

De uitvoering van nieuwe handhavingstaken (van rijkswege) of andere bestuurlijke voorkeuren zullen ten koste gaan van de reeds toebedeelde capaciteit aan de geprioriteerde handhavingstaken. Er zal bij dergelijke veranderingen afgewogen moeten worden ten koste van welke bestaande taak zulks moet gaan, dan wel moeten er extra middelen beschikbaar worden gesteld.

Samenvatting en leeswijzer

De gemeente Heerenveen is verantwoordelijk voor het handhaven van diverse landelijke en lokale wetten en regels aangaande de fysieke leefomgeving (o.a. milieu, bouw, APV en bijzondere wetten, zoals de Drank- en Horecawet). In 2005 is de gemeente Heerenveen, middels de beleidsnota 'Gericht Lokaal Handhaven', gestart met integrale handhaving volgens de methodiek van het 'adequaat handhavingsproces'. Voor het beleid, de uitvoering en monitoring van toezicht en handhaving gelden inmiddels verdergaande wettelijke (kwaliteits)eisen die zijn neergelegd in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo, 2010), het Besluit omgevingsrecht (Bor) en de daaraan gekoppelde Ministeriële regeling (Mor). De wettelijke methodiek staat bekend als de 'dubbele regelkring' (of 'Big 8').

Voorafgaand aan deze nota 'Helder en Haalbaar Handhaven', is een diepgaande evaluatie uitgevoerd op het handhavingsbeleid en de uitvoering over de voorliggende periode (2005-2011). De nota Evaluatie Handhavingsbeleid 2005/2011 (september 2012) vormt, samen met gesprekken met betrokkenen en een reeks relevante in- en externe nota's, programma's en andere documenten (zie Lijst geraadpleegde stukken) de basis van de nieuwe beleidsnota.

De hoofddoelstelling van het nieuwe beleid is een helder en haalbaar geprioriteerde handhavingsuitvoering, sturend op naleefgedrag, met zo efficiënt mogelijke inzet op de kernbepalingen veiligheid en gezondheid en overige bestuurlijke prioriteiten binnen de beschikbare capaciteit.

De huidige context van deregulering, bezuinigingen en decentralisatie van Rijkstaken (die nieuwe taken met zich meebrengt, (echter vaak zonder bijbehorend budget) hebben een pregnante rol gespeeld in de herijking van beleid, risico's en prioriteiten. In lijn met de gemeentelijke Visie Deregulering (juni 2011), wordt meer ingezet op en verwacht van de eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid van burgers en ondernemers. Als achtervang geldt hierbij dat bij beschaamd vertrouwen er wel handhavend kan worden opgetreden. Het tweede leidende uitgangspunt is: sober, doch kwalitatief handhaven, waar nodig en mogelijk op het wettelijk minimumniveau. Het gaat erom de beschikbare handhavingscapaciteit zo efficiënt mogelijk in te zetten, daar waar dat het meest nodig is. Communicatie is bij de hantering van deze principes een onontbeerlijk instrument.

De bouwstenen van het handhavingsbeleid zijn daarmee:

- a. soberheid
- b. kwaliteit

- c. eigen verantwoordelijkheid burgers en bedrijven
- d. kernbepalingen 'Veiligheid' en 'Gezondheid';
- e. heldere en haalbare prioriteiten;
- f. efficiënt;
- g. integraal;
- h. branchegerichte en thematische aanpak
- i. verminderen van de toezichtslast;
- j. binnen de beschikbare capaciteit.
- k. communicatie

Opzet van de notitie 'Helder en Haalbaar Handhaven'

De opzet van deze nota volgt de afzonderlijke processtappen van de genoemde methodiek in de vorm van de 'dubbele regelkring' of 'Big 8' (figuur 1). De dubbele regelkring bestaat uit een beleidsmatige cyclus en een programmatische (uitvoerings-) cyclus, samengebracht vormen zij het cijfer 8. In het beleidsmatige deel worden prioriteiten en de doelen vastgesteld en wordt de strategie bepaald. In het programmatische deel worden de uitvoering en werkwijze bepaald en in een jaarlijkse planning gezet. De monitoring van de resultaten van het jaarlijkse programma zijn indicatoren voor de mate van doelbereiking en dienen als input voor eventuele bijstelling van de volgende jaarprogramma's.

De **hoofdstukken 1 tot en met 4** behandelen, na een inleiding, het bovenste deel van deze beleidscyclus. De **hoofdstukken 4 tot en met 6** gaan in op het onderste deel van de cyclus, waarbij monitoring weer input is voor het uitvoeringsprogramma en de evaluatie van het beleid.

In **hoofdstuk 2** wordt beschreven hoe de herijking en deels uitbreiding van de bestaande risicoanalyse van de handhavingstaken is uitgevoerd en tot welke prioriteiten dit heeft geleid.

De hoogste bestuurlijke prioriteit heeft het voorkomen of beëindigen van veiligheids- en gezondheidsrisico's binnen het werkterrein van de Wabo en zoals uitgevoerd door de afdeling Handhaving.

Hierbinnen valt ook het toezicht en de handhaving van de leeftijdsbeperking alcoholverstrekking aan jongeren (< 16 jr.) in het kader van de Drank- en horecawet. Andere handhavingstaken worden uitsluitend uitgevoerd binnen de grenzen van de beschikbare capaciteit en op basis van politiek, bestuurlijke voorkeur. De bijlagen geven de risicoanalyse en de prioriteitstellingen in detail weer.

Het hebben van een actueel beleidskader, gebaseerd op een risicoanalyse en een daaraan gekoppelde prioriteitstelling is een wettelijke verplichting (vanuit de Bor en de Mor).

Hoofdstuk 3 beschrijft, aan de hand van de handhavingstrategieën, op welke wijze uitvoering wordt gegeven aan de gekozen prioriteiten. Communicatie is daarbij een probaat en zelfs onontbeerlijk instrument om de resultaten en inzet van onze toezicht- en handhavingsinspanningen zichtbaar te maken. Zeker omdat richting de burgers, instellingen en ondernemers duidelijk moet worden gemaakt dat meer eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid van hun wordt verlangd, in combinatie met meer vertrouwen vanuit de gemeente. Helder moet zijn wat er wel en niet (meer) van de gemeente kan worden verwacht. Communicatie met doelgroepen vloeit ook voort uit de gemeentelijke Visie Deregulering.

De gedachte hierachter is dat beleid of normstelling in samenspraak en gedeelde verantwoordelijkheid met het maatschappelijk veld tot stand moet komen. Tevens is in Hoofdstuk 3 een speciale paragraaf gewijd aan de gedoogstrategie en aan de behandeling van klachten en verzoeken om handhaving. Ook voor de laatste twee geldt dat louter prioriteit wordt gegeven aan zaken die bedreigend zijn voor veiligheid of gezondheid en (eventuele) andere bestuurlijk gestelde prioriteiten. Omdat dit op gespannen voet staat met de wettelijke 'beginselplicht' tot handhaving, loopt de gemeente hiermee een zeker juridisch risico. In het uiterste geval kan de gemeente gedwongen worden tot handhaving.

Wel biedt de gemeente in geval van conflicten (o.a. via de inzet van vrijwilligers) de mogelijkheid van buurtbemiddeling aan. Deze is gericht op het begeleiden van het zelfoplossend vermogen van betrokken partijen.

Hoofdstuk 4 is het koppelpunt in de 'dubbele regelkring': een beschrijving van het (jaarlijks) uitvoeringsprogramma en van de eigen (handhavings-)organisatie. Aangegeven wordt wat de beschikbare capaciteit en financiële middelen zijn, hoe wij invulling geven aan kwaliteitsborging binnen de eigen organisatie en welke toekomstige ontwikkelingen verwacht worden. Tevens belicht hoofdstuk 4 de rol van en de wijze van afstemming met de diverse externe partners in relatie tot de gemeentelijke handhaving. In **hoofdstuk 5** volgen de werkwijze en uitvoering. Hier wordt aangegeven dat de integrale uitvoering van de handhavingstaken verder dient te worden uitgewerkt (voor elkaar controleren, synchronisatie of combinatie van controlebezoeken etc.) en dat er middels een branchegerichte en thematische aanpak een belangrijke impuls kan worden gegeven aan de efficiency en kwaliteit van het toezicht. Daarbij kan voor het branchegericht toezicht gedacht worden aan een periodieke, integrale controleactie op een bepaalde bedrijfstak (b.v. loonbedrijven, garages, etc.). In de thematische aanpak kan het gaan om toezicht op een bepaald onderwerp, zoals afvalstromen (b.v. asbest), of bedrijfsvoeringsaspecten (b.v. brandveiligheid).

In het **laatste hoofdstuk** wordt het sluitstuk en tegelijk het nieuw vertrekpunt van de beleidscyclus benoemd. Het monitoren, de evaluatie en de rapportage van het gemeentelijk toezicht en de handhaving.

Het gaat vooral om het meten van naleefgedrag op de gestelde prioritaire doelen. Zij vormen input voor volgende jaarprogramma's en bijsturing van het beleid. Hierbij wordt aangetekend dat niet geprioriteerde onderwerpen niet meer gemonitord worden. Hierdoor zal het niet meer mogelijk zijn om het gehele handhavingsbeleid gevalideerd bij te stellen.

In de bijlagen, tot slot, volgen, zoals gezegd, de risicoanalyse en een gedetailleerde weergave van de gemeentelijke handhavingsprioriteiten. De prioriterings-tabellen zijn mede tot stand gekomen dankzij de inzet van de handhavers zelf.

De risicoanalyse en prioriterings-tabellen vormen de kern van het toezicht en de handhaving in de komende jaren. Zij scheppen de nodige (in- en externe) helderheid over wat de gemeente wel en niet doet.

De bijlagen bevatten ook een beschrijving van de bestuurlijke en strafrechtelijke instrumenten die de gemeente ten dienste staan en de relevante artikelen uit de Bor en de Mor (het wettelijk kader van het handhavingsbeleid).

Kortom: 'Helder en Haalbaar Handhaven!'

Hoofdstuk 1

Inleiding

Artikel 1.1

Achtergrond

De gemeente Heerenveen is verantwoordelijk voor het handhaven van diverse wetten en regels. Naast landelijke wetgeving gaat het hierbij ook om gemeentelijke verordeningen, bestemmingsplannen en voorschriften die zijn verbonden aan vergunningen. Deze regels worden gesteld om bepaalde doelen te bereiken op bijvoorbeeld de gebieden leefbaarheid, veiligheid en gezondheid. Goede naleving is een belangrijke voorwaarde voor het bereiken van deze doelen. Naleving gebeurt niet altijd spontaan. De gemeente kan, met behulp van verschillende instrumenten, naleving stimuleren. Tot die instrumenten behoren ondermeer communicatie, toezicht en handhaving.

In 2005 is, met de gemeentelijk beleidsnota Gericht Lokaal Handhaven, gestart met integrale handhaving volgens de cyclus van het "adequate handhavingsproces". De opgave was/is te voldoen aan de kwaliteitseisen van het adequate handhavingsproces en thans de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). In dit model heeft het handhavingsproces een doorlopend karakter. Het bestaat uit een beleids- én een uitvoeringscyclus. Meetbare handhavingsdoelstellingen (in termen van naleefgedrag) vormen de kern van het adequate handhavingsproces. (Zie Hoofdstuk 1.3 en 1.4.) De beleidsnota Gericht Lokaal Handhaven voorziet niet meer in de vereisten van de huidige context. Tal van ontwikkelingen nopen tot herijking van onze uitgangspunten, ambities en prioriteiten.

Ter herijking van het gemeentelijk handhavingsbeleid en de uitvoering van de toezichts- en handhavingstaken is een evaluatie uitgevoerd over de periode 2005 – 2011. Hiervan is verslag gedaan in nota Evaluatie Handhavingsbeleid 2005/2011 (zoals vastgesteld door het college op 18 september 2012). De conclusies en inzichten in dit document markeren het verschil tussen de situatie in 2005 en de huidige context anno 2012.

Hoofdconclusie is dat het hedendaags perspectief (bezuinigingen, deregulering, decentralisatie) vraagt om een ander soort handhaving: sober, scherp geprioriteerd, en (meer) uitgaand van vertrouwen in en zelfredzaamheid van burgers en bedrijven. Meer dan voorheen wordt prioriteit (bijna uitsluitend) gelegd bij de kernbepalingen Veiligheid en Gezondheid. Tegelijk is er besef dat ook andere zaken van belang worden geacht voor de leefbaarheid in onze gemeente (zoals bescherming cultureel erfgoed, welstand, waardevolle natuurgebieden, APV-onderwerpen in relatie tot leefbaarheid en hinder). Zulks op basis van bestuurlijk vastgestelde voorkeuren, passend binnen de beschikbare middelen. Tevens is onderkend dat de kernbepalingen binnen de prioritaire velden scherper omschreven en afgebakend moeten worden.

De gemeentelijke organisatie, en de wereld om haar heen, is danig in beweging. De economische situatie, en de daaruit voortvloeiende verminderde inkomsten voor de gemeente, leiden tot bezuinigingen. De gemeente Heerenveen bevindt zich inmiddels in een derde bezuinigingsronde; een vierde ronde wordt verwacht (de totale bezuinigingenbelopen naar schatting ruim meer dan €15 miljoen). De bezuinigingen zullen deels gerealiseerd worden uit een verdergaande deregulering, waarvoor een gemeentebrede Visie en strategie is vastgesteld (besluit gemeenteraad: 27 juni 2011). De visie zal leiden tot een andere verdeling van verantwoordelijkheden tussen het overheidsdomein en het private domein (burgers, bedrijven, instellingen). De gemeente Heerenveen zal in haar taakopvatting terugtreden en meer eigen verantwoordelijkheid schenken aan, en zelfredzaamheid verlangen van burgers, bedrijven en instellingen, in combinatie met meer vertrouwen vanuit de gemeente. Uitvoeringsprocessen worden herontworpen, regels worden vereenvoudigd of afgeschaft. Ook zal een versobering van de uitvoering van (wettelijke) taken plaatsvinden.

Dit zal resulteren - naast betere dienstverlening op de terreinen waar de gemeente zich nog een taak ziet - in 'minder overheid', minder regeldruk en administratieve lasten (minder kosten voor zowel de gemeente als het maatschappelijk veld), minder toezichtlast en dus ook: minder handhaving.

Dit proces van deregulering is thans in volle gang, en heeft al tot diverse wijzigingen geleid in het domein van de fysieke omgeving (APV, overige wetten), andere vergaande aanpassingen zijn nog in ontwikkeling (bouwbeleid, bestemmingsplannen, welstand, cultureel erfgoed). De (handhavings)terreinen waar de gemeente zich wel een taak ziet worden uitgevoerd op een kwalitatief voldoende niveau. (Dus de gemeente gaat niet van alles 'half' doen, maar wat ze doet, goed doen.)

Tegelijk komen er –vanuit de decentralisatie – nieuwe taken en ontwikkelingen af op de (handhavende) gemeente. Zo worden er op nieuwe terreinen handhavende taken (verplichtingen) aan de gemeente toebedeeld (bijvoorbeeld de Wet Kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen, de Drank- en horecawet), of wordt wetgeving, ook in handhavende zin, ingrijpend gewijzigd (Tweede tranche Activiteitenbesluit, Besluit landbouw milieubeheer). Vaak ook zonder dat er van rijkswege (voldoende) financiële middelen voor de uitvoering beschikbaar worden gesteld. De maatschappelijke tendens is een accentverschuiving van vergunningverlening naar handhaving, terwijl ook de mondige burger (die helaas niet altijd communiceert met zijn burens) steeds meer een beroep doet op de handhaving. Deze tegenstrijdige ontwikkelingen leiden ertoe dat handhaving onder spanning komt te staan. Dit dwingt naast deregulering tot verdergaande prioritering binnen de handhavingstaken. De gemeente kan niet (meer) overal verantwoordelijk voor zijn (of gehouden worden) en kan niet alles handhaven.

Artikel 1.2

Doel van deze beleidsnota

Input voor deze beleidsnotitie is de hierboven genoemde nota Evaluatie Handhavingsbeleid 2005/2011. De beweegreden tot herijking van het handhavingsbeleid van de gemeente Heerenveen is in deze nota benoemd. Als toetssteen voor het gemeentelijk handhavingsbeleid is geformuleerd:

Een helder en haalbaar geprioriteerde handhavingsuitvoering, sturend op naleefgedrag, met zo efficiënt mogelijke inzet op kernbepalingen in relatie tot de beschikbare capaciteit.

De twee leidende principes hierin zijn:

- Sober maar kwalitatief handhaven, waar nodig en mogelijk op het wettelijk minimum-niveau.
- Meer vertrouwen in de samenleving bij de naleving van regels, maar dat er, wanneer dit vertrouwen beschaamd wordt, handhavend opgetreden kan worden.

De bouwstenen in het handhavingsbeleid:

- a. soberheid
- b. kwaliteit
- c. eigen verantwoordelijkheid burgers en bedrijven
- d. kernbepalingen 'Veiligheid' en 'Gezondheid';
- e. heldere en haalbare prioriteiten;
- f. efficiënt;
- g. integraal;
- h. branchegerichte en thematische aanpak
- i. verminderen van de toezichtslast;
- j. binnen de beschikbare capaciteit.
- k. communicatie

Doel en reikwijdte

Deze nota – 'Helder en Haalbaar Handhaven' – wenst te voorzien in de bovengenoemde punten. De reikwijdte is de fysieke leefomgeving; dus Wabo-breed, inclusief de APV (Algemene Plaatselijke Verordening) en bijzondere wetten (DHW, Afvalstoffenverordening), met uitzondering van het kapbeleid en de in- en uitritten (toezicht en handhaving hierop zijn ondergebracht bij de afdeling IBOR van de Dienst Visie en Realisatie).

Hij is bedoeld als kader voor de komende jaren, waarin veel aan verandering onderhevig zal zijn. Beleidsmatige aanpassingen en programmatische keuzes worden gemaakt in de jaarlijkse Handhavingsprogramma's. Gezien de snel veranderende context krijgen beleid en uitvoering daarmee een dynamischer karakter. Naast eventuele beleidsmatige en programmatische aanpassingen worden in de jaarlijks vast te stellen handhavings-programma's ook de doelen opgenomen, de planning en de middelen (geld, formatie) die nodig zijn voor bereiking daarvan.

Hoogste bestuurlijke prioriteit heeft het voorkomen of beëindigen van veiligheids- en gezondheidsrisico's (o.a. directe schade aan het leefmilieu, constructief afwijkende bouw, brandveiligheid, gezondheid). Andere handhavingstaken worden (binnen de grenzen van de beschikbare capaciteit) bepaald op basis van politiek/bestuurlijke voorkeur.

Sober wil in dit verband zeggen dat de gemeente, gezien haar financiële beperkingen, niet (meer) over de volle breedte van al de haar toebedeelde handhavingstaken kan handhaven. Per beleidsveld worden scherpe prioriteiten gesteld. Dit gebeurt afgewogen en gericht op basis van een risicoanalyse. Binnen de benoemde prioriteiten wordt ook weer op de kernbepalingen (Veiligheid en Gezondheid) gedifferentieerd.

tieerd (d.w.z. dat binnen de als prioritair benoemde velden, de aandacht primair uitgaat naar regelgeving die gericht is op het voorkomen van veiligheids- en gezondheidsrisico's - bijvoorbeeld de constructieve- of brandveiligheidsregels voor bouwwerken). Voor alle duidelijkheid: het gaat om veiligheid en gezondheid die binnen het werkterrein van de Wabo en de afdeling Handhaving vallen. Verkeersveiligheid, bijvoorbeeld, valt daar niet onder.

Tegelijk is er besef dat ook andere zaken van belang worden geacht voor de leefbaarheid in onze gemeente (zoals bescherming cultureel erfgoed, welstand, waardevolle natuurgebieden, APV-onderwerpen in relatie tot leefbaarheid en hinder). Ook hierin worden afgewogen (politiek/bestuurlijke) keuzes gemaakt, binnen de ons ter beschikking staande middelen.

Tevens zal, in het licht van de gemeentelijke nota Visie en strategie deregulering (2011), alsmede de financiële positie van de gemeente, net als op andere terreinen ook in het toezicht en handhaving, meer vertrouwen gelegd worden bij het maatschappelijke veld, en meer eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid worden verwacht van burgers, instellingen en bedrijven. Op de terreinen waarvoor vanuit de risicoanalyse (prioriteiten) of vanuit bestuurlijke voorkeuren zijn gekozen, plegen wij toezicht en handhaving op een voldoende kwalitatief niveau (leidraad hiervoor zijn de zgn. KPMG-criteria, zie Hoofdstuk 4.2).

Deze ontwikkeling, en een al binnen de afdeling Handhaving zich over de laatste jaren voltrekkende cultuurwijziging richting minder repressief optreden en meer in overleg met partijen zoeken naar een goede oplossing, maakt dat er meer ingezet moet worden op handhavingscommunicatie. Communicatie is een probaat, preventief instrument, speelt ook bij repressieve handhaving een rol, plus is nuttig om de inzet en resultaten van onze toezichts- en handhavingsactiviteiten zichtbaar te maken. Tevens moet aan burgers/ondernemers duidelijk worden gemaakt wat de veranderende onderlinge rol is, waar de gemeentelijke prioriteiten liggen, wat er van de gemeente verwacht mag worden, en wat niet.

Meer hierover in Hoofdstuk 3. Hierin zal, gezien de te verwachten efficiëncyslag, maar met de kanteekening dat wij niet over toerijkende middelen beschikken, meer geïnvesteerd moeten worden. (Zie hiervoor Hoofdstuk 3.1 en Hoofdstuk 4.2)

Naast het terrein van de Wabo zijn ook andere handhavingstaken bij de gemeente ondergebracht (bijvoorbeeld ten aanzien van de Wet werk en bijstand), waarvan de toezicht en handhaving van de Leerplichtwet en de Wet Kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen ook ressorteren onder de afdeling Handhaving. Deze taakvelden kennen een eigen wijze van handhaven, neergelegd in separate (beleids)nota's (zoals de Visie Leerplicht en Nota Toezicht en Handhaving Kwaliteit Kinderopvang en Peuterspeelzalen); en een eigen wijze van verslaglegging/verantwoording. Dit geldt ook voor de in- en uitritten en het kapbeleid. Deze taakvelden vallen buiten het bereik van deze beleidsnotitie.

Artikel 1.3

Wettelijk kader

In 2005 is de gemeente Heerenveen begonnen haar handhaving vorm te geven volgens het proces van programmatisch adequaat handhaven (dat wil zeggen: op basis van een bestuurlijk vastgestelde risicoanalyse, transparante prioriteiten, planmatig/cyclisch, meetbaar en volgens vaste uitgangspunten en juridische randvoorwaarden). Met de komst van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) in oktober 2010, en de daaraan gekoppelde Ministeriële regeling (Mor) is hiervoor ook een verdergaand wettelijk kader geschapen.

Het voorhanden hebben van een compleet en afgestemd handhavingsbeleid is noodzakelijk voor iedere handhavingsorganisatie die in het kader van de Wabo bevoegd gezag is. Het opzetten van handhavingsbeleid gebeurt aan de hand van een aantal stappen. In het Besluit omgevingsrecht (Bor) zijn de kwaliteitseisen genoemd waaraan de handhavingsprocessen moeten voldoen. Dit besluit gaat ervan uit dat door het consequent uitvoeren van een aantal samenhangende processtappen een adequate handhaving wordt bereikt. Door al deze stappen systematisch te doorlopen, bouwt de organisatie haar eigen handhavingsbeleid op. Het doorlopen van deze stappen vormt de structuur van het handhavingsbeleid.

Artikel 1.4

Dubbele regelkring

De processtappen om te komen tot een adequaat handhavingsniveau worden weergegeven in de onderstaande cyclus (zie volgende pagina). Deze cyclus komt overeen met de structuur van de 'dubbele regelkring', ook wel bekend als de 'Big 8'. De dubbele regelkring is een bij de operationele bedrijfsvoering passend cyclisch proces, waarbij de aanwezigheid van meetbare beleidsdoelstellingen wordt verondersteld. De structuur van de dubbele regelgeving geeft het handhavingsbeleid het 'vereiste' cyclische karakter.

FIGUUR 1: DUBBELE REGELKRING (zie brondocumenten in bijlage)

De dubbele regelkring kent een beleidsmatige cyclus en een programmatische (uitvoerings)cyclus. In het beleidsmatig deel worden de prioriteiten en doelen vastgesteld, en de strategie bepaald; in het programmatisch deel worden uitvoering en werkwijze bepaald en in een jaarlijkse planning gezet. De monitoring van de resultaten van het jaarlijks programma zijn indicatoren voor de mate van doelbereiking en dienen als input voor eventuele bijstelling van volgende programma's. Deze gegevens worden

jaarlijks gepresenteerd in een Handhavingsverslag. Tevens maken de monitoringsgegevens (samen met andere ervaringsgegevens) deel uit van een periodieke evaluatie van het handhavingsbeleid. Koppelpunt in het geheel vormen het (handhavings)programma (dat jaarlijks wordt opgesteld) en de organisatie. Gezien de huidige, snel veranderende werkelijkheid zullen we het jaarlijks Handhavingsprogramma tevens als moment aangrijpen voor eventuele beleidsmatige bijstelling. De Wabo, het Bor en de Mor omvatten verschillende eisen waar de vormgeving en de uitvoering van het handhavingsbeleid aan moeten voldoen. Het toepassen van de dubbele regelkring vloeit voort uit verschillende bepalingen uit het Bor. In de Mor zijn vervolgens bepalingen opgenomen die voorschrijven op welke wijze verdere invulling moet worden gegeven aan de bepalingen uit het Bor. De relevante bepalingen uit het Bor en de Mor zijn opgenomen in bijlage 4 van deze beleidsnotitie. De provinsje Fryslân vervult vanuit haar regierol in deze een toezichhoudende taak. De opbouw van deze nota volgt de processtappen van de dubbele regelkring.

Hoofdstuk 2

Prioriteiten

Artikel 2.1

Algemeen

In het vorige hoofdstuk is de noodzaak voor het stellen van 'heldere en haalbare prioriteiten' beschreven. Meer dan ooit is het voor de gemeente Heerenveen noodzakelijk om aan te geven dat niet alle wet- en regelgeving waarvoor zij verantwoordelijk is of wordt gehouden, honderd procent kan worden gecontroleerd. Om deze prioriteitstelling helder te krijgen, is voor een aantal beleidsvelden (milieu, bouwen, ruimtelijke ordening, APV/bijzondere wetten, etc.) een herijking van de risicoanalyse uitgevoerd. Deze risicoanalyse heeft geleid tot een scherpere definiëring van de prioriteiten per beleidsveld. Vervolgens worden in de jaarlijks vast te stellen handhavingsprogramma's de doelen, de planning en de middelen opgenomen die nodig zijn voor het bereiken van de vastgestelde prioriteiten.

Artikel 2.2

Risicoanalyse

In 2005 is door een brede ambtelijke werkgroep en leden van de gemeenteraad (commissie ROM) een risicoanalyse uitgevoerd, waarop de handhavingsprioriteiten zijn vastgesteld. Hierbij is gebruik gemaakt van een risicoanalysemodel dat door het Ministerie van Justitie is ontwikkeld. Uit de evaluatie van het handhavingsbeleid over de periode waarin programmatisch wordt gewerkt (zie Nota Evaluatie Handhavingsbeleid 2005-2011) is gebleken dat er geen veranderingen zijn opgetreden in de aspecten waarop de risico's zich het meest voordoen, en dat de prioriteiten die de gemeente Heerenveen daaraan heeft gekoppeld nog steeds de juiste zijn. Hoogste prioriteit hebben (nog steeds) veiligheid en gezondheid. Wel moeten de prioriteiten, die in de huidige context te grofstoffelijk zijn, inhoudelijk beter gedefinieerd en scherper gesteld worden. Dat is in deze nota gedaan (zie Bijlage 2).

Voor sommige (nieuwe) taakonderdelen (o.a. brandveiligheid) is de risicoanalyse recentelijk uitgevoerd, teneinde de prioriteiten te bepalen.

Het risicoanalyse model definieert risico als de negatieve effecten die zich bij een overtreding kunnen voordoen, maal de kans op overtreding als niet wordt gehandhaafd.

NE x K = R

De navolgende negatieve effecten kunnen worden onderscheiden:

1. Veiligheid: in hoeverre leidt de overtreding tot aantasting van de fysieke veiligheid en leidt de overtreding tot veiligheidsrisico's voor de omgeving en derden? Het gaat hierbij om onderwerpen als brandgevaar, explosiegevaar of instortingsgevaar.
2. Volksgezondheid: in hoeverre heeft de overtreding gevolgen voor de volksgezondheid? Het betreft vooral effecten voor de lange(re) termijn als gevolg van onvoldoende licht of lucht, geluid, vochtigheid en gebruik van, of blootstelling aan schadelijke stoffen.
3. Leefomgeving: leidt de overtreding tot aantasting van de leefomgeving? Daarbij kan gedacht worden aan verloederende van de leefomgeving en afname van het veiligheidsgevoel.
4. Financieel-economisch gevolgen: leidt de overtreding tot financieel-economische schade voor de gemeente?
5. Natuur: leidt de overtreding tot aantasting van de natuur? Aspecten die hier aan de orde kunnen komen zijn bodemverontreiniging, schade aan de flora- en fauna.
6. Leefbaarheid: in welke mate wordt de leefkwaliteit beperkt door hinder en overlast.

Per beleidsveld is getalsmatig een inschatting gemaakt van de ernst van de negatieve effecten. Omdat niet elk negatief effect even zwaar weegt, hebben de leden van de ambtelijke werkgroep en de leden van de raadscommissie een weegfactor aan de negatieve effecten toegekend.

Bij het schatten van de overtredingskans is gekeken naar de motieven van burgers en bedrijven om regels na te leven of om deze juist te overtreden. Zo kunnen burgers of bedrijven onbewust regels

overtreden omdat zij onwetend zijn van de regels, maar ook komt het voor dat zij calculerend tot de conclusie komen dat een sanctie gunstiger is ten opzichte van het financieel 'voordeel' dat ze hebben door het overtreden van de regels. Ook spelen zaken als inschatting van de verwachte reputatieschade, normbesef en de gevoelde pakkans een rol. (Zie hiervoor ook Hoofdstuk 3 Handhavingsstrategieën.) In tabel A zijn de algemene beleidsvelden benoemd waar de gemeente, op grond van de risicoanalyse, prioriteit aan heeft toegekend. Binnen de beleidsvelden is nader gespecificeerd welke normen/regels prioriteit hebben gekregen (zie Bijlage 2).

TABEL A: RISICOANALYSE

Resultaat risicoanalyse

Beleidsveld	Belangrijkste (wettelijke) grondslag	Rangorde
Wabo-activiteit milieu	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), Wet milieubeheer (Wm), Wet bodem-bescherming (Wbb), Wet geluidhinder (Wgh).	1
Wabo-activiteit brandveilig gebruik	Wabo, Woningwet (Ww), Bouwbesluit (Bb).	2
Horeca (inclusief DHW, openingstijden, etc.)	Drank- en horecawet (DHW), Algemene Plaatselijke Verordening (APV).	2
Wabo-activiteiten bouwen en slopen	Wabo, Ww, Monumentenwet (Mw), Bb.	3
Evenementen	APV.	4
Ruimtelijke ordening	Wabo, Wet ruimtelijke ordening (Wro), Bb.	5
Bodem	Wet bodembescherming (Wbb).	6
Natuurbeheer	APV.	7
Gebruik openbare ruimte (hinderbepalingen APV en afval)	Burgerlijk Wetboek, APV, Diftar/Afvalstoffen-verordening.	8
Inrichting openbare ruimte (markten, reclame, uitstallingen, APV, Woonschepen- en ligplaatsenverordening, etc.)		9

In Bijlage 1 treft u de volledige risicoanalyse van de gemeente Heerenveen aan.

Artikel 2.3 Prioriteiten

De hiervoor beschreven herijking van de risicoanalyse is gebruikt als input voor het scherper en gedetailleerder stellen van de prioriteiten op het gebied van de gemeentelijke handhaving. In de prioriteitstelling van het vorige handhavingsbeleid werd nog onderscheidt gemaakt tussen handhavingstaken met een hoge-, gemiddelde en lage prioriteit. Uit de evaluatie van het handhavingsbeleid kwam echter naar voren dat bij het stellen van de prioriteiten geen plaats meer is voor een gemiddelde prioriteit. Een gemiddelde prioriteit blijkt in de praktijk niet helder en uitvoerbaar. Bovendien moet er scherper geprioriteerd worden vanuit het gemeentelijk principe van eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid van burgers en bedrijven, en in verband met de (beperkt beschikbare) capaciteit. De handhavingscapaciteit moet zo efficiënt mogelijk worden ingezet op de terreinen met de hoogste risico's. Een uitvoeringstaak heeft nu wel of geen prioriteit. Het laatste betekent feitelijk dat alleen handhavend wordt opgetreden als de veiligheid en/of gezondheid in het geding zijn. Hierbinnen valt ook het toezicht en de handhaving van de leeftijdsbeperking alcoholverstrekking aan jongeren (< 16 jr.) in het kader van de Drank- en horecawet.

Voorts is er ruimte nodig voor toezicht en handhaving van regels of normen waarvoor een specifieke politiek/bestuurlijke keuze is/wordt gemaakt (zie Hoofdstuk 4.2 Capaciteit).

In Bijlage 2 vindt u een fijnmazige weergave van de gemeentelijke handhavings-prioriteiten per werkc.q. beleidsveld. De prioriterings-tabellen zijn mede tot stand gekomen dankzij de inzet van de handhavers zelf. De tabellen vormen de kern van het toezicht en de handhaving in de komende jaren. Zij scheppen de nodige (in- en externe) helderheid over wat de gemeente wel en niet doet.

Hoofdstuk 3 Strategieën

Artikel 3.1 Toezicht, handhaving en instrumentkeuze

Dan nu naar de praktijk van het programmatisch handhaven. Handhaving kan worden omschreven als een keten van activiteiten die is gericht op het doen naleven van regels en voorschriften door burgers, bedrijven en instellingen. Alle activiteiten die zijn gericht op het bevorderen van naleefgedrag van de doelgroep worden bij deze ruime definitie als onderdeel van handhaving beschouwd. Hierbij kan het gaan om het verzamelen van informatie over de naleving (vaak als toezicht gedefinieerd), het geven

van voorlichting over wet- en regelgeving of het opmaken van een rapport bij overtreding en het vervolgens nemen van sanctiemaatregelen.

Om consequent en transparant te kunnen handhaven is een gedragen en vastgestelde strategie nodig. Op die manier weten zowel handhavers als burgers, instellingen en bedrijven waar ze aan toe zijn. Voor de handhavers is het belangrijk dat zij bij de uitoefening van hun werkzaamheden kunnen steunen op door de gemeente vastgesteld beleid. Voor burgers, instellingen en bedrijven is het belangrijk dat zij op de hoogte zijn van dit beleid zodat zij hun rechten en plichten kennen. Transparant beleid en transparante uitvoering van beleid zorgen voor een consistente overheid en beschermen burgers tegen willekeur.

Om ervoor te zorgen dat regels worden nageleefd, heeft de gemeente Heerenveen verschillende instrumenten of interventiestijlen ter beschikking. Welk instrument of interventiestijl wordt ingezet is afhankelijk van het gedrag van de overtreder en de aard van de overtreding. In figuur 2 is dit weergegeven aan de hand van een nalevingspiramide en een sanctiepiramide.

De structuur van de piramide is een weergave van het ervaringsfeit dat overtredingen die gering van aard zijn en slechts een kleine correctie vergen, het meest voorkomen (de basis van de piramide) en dat ernstige normschendingen die hard ingrijpen vragen, relatief beperkt in getal zijn (de top van de piramide).

FIGUUR 2: NALEVINGSPIRAMIDE EN SANCTIEPIRAMIDE (zie brondocument in de bijlage)

Het gros van degenen voor wie de regels zijn bedoeld is geneigd om die regels ook te volgen. Men herkent het welbegrepen eigenbelang in het gezamenlijk bevorderen van het collectieve belang van veiligheid, gezondheid en orde. Een reden om de regels te overtreden is voor deze groep, behalve gebrek aan kennis, onkunde en overmacht, of de beeldvorming dat er in het algemeen weinig wordt nageleefd. Deze groep (met nummer 1 weergegeven) vormt de brede basis van de piramide. Een kleinere groep, nummer 2 in de piramide, heeft de houding van “moet kunnen”, neemt het niet zo nauw met het collectieve belang en heeft er geen moeite mee (in hun ogen kleine) normovertredingen te plegen, ten behoeve van het eigenbelang. Een nog kleinere groep (nummer 3 in de piramide) is stevast geneigd tot opportunistisch en calculerend gedrag. De regels en de daarachter liggende belangen hebben voor hen geen betekenis. Alleen de pakkans en de daaropvolgende straf kunnen hen ervan weerhouden om in strijd met de regels te handelen. De top van de piramide ten slotte (nummer 4) wordt gevormd door criminele organisaties en individuen. Hier vindt men de georganiseerde misdaad die vaak gepaard gaat met andere vormen van criminaliteit en geweld, en die niet zelden grensoverschrijdend opereert. Qua handhaving is dit doorgaans het domein van de (internationale) politie.

In onze handhaving houden wij rekening met de systematiek die wordt weergegeven in de piramides. Hierdoor kan per situatie op grond van een afgewogen kader worden gekozen voor de meest geëigende wijze van handhaving. Een handig instrument hierbij is ook de zogenoemde ‘Tafel van 11’. In de loop der jaren is ook het karakter van de rol die handhavers vervullen veranderd: deze is minder gericht op repressie (reactief), en meer gericht op communicatie en het gezamenlijk vinden van passende oplossingen (proactief). Deze cultuuromslag past in onze huidige beleidsvisie en zal de komende jaren worden voortgezet. Tegelijkertijd is het echter niet de bedoeling dat onze handhavers onbezoldigde adviseurs worden voor ondernemers.

Communicatie

De nalevings- en sanctiepiramides (figuur 2) en de Tafel van Elf maken duidelijk dat voor een goed toezicht en handhaving het instrument communicatie onontbeerlijk is. Dit geldt zowel intern al extern. In het toezicht en de preventieve sfeer is hier veel efficiencywinst te behalen. Wij willen het gebruik van dit instrument (in overleg met de Unit Communicatie) intensiveren. De huidige middelen zijn daartoe echter niet toereikend.

Naar buiten toe is één van onze uitgangspunten bij het starten van een individuele handhavingsactie, het zo snel mogelijk contact op nemen met de overtreder (burger/ondernemer). In sommige gevallen zal volstaan kunnen worden met een gesprek op locatie, of een telefoongesprek. In andere gevallen wordt de burger/ondernemer uitgenodigd voor een gesprek ter gemeentekantoor. In beide gevallen gaat het hier om een van de eerste contactmomenten tussen overheid en burger/ondernemer in het handhavingstraject. Dit contactmoment is er om de betrokkene een toelichting te geven, te bewegen tot stopzetting van de overtreding, dan wel om te bezien hoe (indien nodig) het handhavingstraject het beste kan worden voortgezet.

De opzet is:

- Communicatie in te zetten als een instrument om de handhaving zo effectief mogelijk te laten zijn (dan wel, de noodzaak tot handhavend optreden te voorkomen).
- Een doelmatig gebruik te maken van de aanwezige communicatiemiddelen (w.o. de gemeentelijke website).
- Interne werkafspraken te maken over de inzet van communicatie; waaronder wie doet wat (o.a. met de Unit Communicatie).

Communicatie kan vooral worden ingezet als preventiemiddel. Met goede voorlichting kan worden voorkomen dat situaties ontstaan die handhaving (repressief) nodig maken. Daarnaast is het nuttig om ook bij repressieve acties goed te communiceren, zodat er geen onduidelijkheid bestaat over de acties en intenties van de gemeente (zodat burgers/bedrijven sneller zullen meewerken). Tevens schept dit helderheid voor eventuele klagers of omwonenden.

Dus, communicatie als (preventief) handhavingsinstrument, ook in te zetten bij:

- bekendmaking van regels en voorschriften die moeten worden nagekomen, inclusief instructieve voorbeelden (bijvoorbeeld over verdergaande deregulering van de APV).
- verwachtingsmanagement: wat kunnen burgers/ondernemers wel en niet verwachten van de gemeente (in relatie tot prioriteiten en eigen verantwoordelijkheid).
- aankondiging van repressieve handhavingsprioriteiten en –acties die gaan worden ondernomen (dus met een waarschuwend karakter).

Hierin past dat het Handhavingsbeleid, de daarin gestelde prioriteiten en de handhavingsprogramma's actief gecommuniceerd worden, o.a. door publicatie op de gemeentelijke website, Crackstate Nijs, maar ook door het gesprek met doelgroepen aan te gaan (dit vloeit ook voort uit de gemeentelijke visie op deregulering).

De voorkeur gaat uit naar een specifiek op toezicht en handhaving gericht communicatieplan waarin het bovenstaande is uitgewerkt, en de inzet van de verschillende instrumenten wordt benoemd (o.a. gemeentelijke pagina Crackstate Nijs, website, folders, gerichte mailing, social media enz.). Naar schatting is met de uitvoering hiervan 0,2 fte (ca. 8 uur per week) gemoeid. Het is een keuze of dit vanuit de Unit Communicatie of vanuit de afdeling zelf moet plaatsvinden. Dan wel via een (tijdelijke)externe uitbesteding, gecoördineerd vanuit de gemeente (hiermee is in het traject Eén in Dienstverlening positieve ervaring opgedaan).

Artikel 3.2

Toezichtstrategie

De gemeente Heerenveen richt het toezicht in naar de eisen van de tijd. Daarmee wordt niet alleen gestreefd naar verdere professionalisering, maar bijvoorbeeld ook naar het creëren van meer ruimte voor de inwoners en bedrijven.

Binnen deze visie past ook het risicogestuurd toezicht. De beschikbare capaciteit en middelen worden ingezet daar waar die een effectieve bijdrage kunnen leveren aan het minimaliseren van de veiligheids- en gezondheidsrisico's. Voor de gemeente Heerenveen geldt als hoofdregel dat actief toezicht wordt ingezet op de geprioriteerde handhavingsterreinen. Reactief toezicht wordt gehouden op terreinen waar geen prioriteit aan is gegeven.

In de navolgende tabellen wordt voor het actief- en reactief toezicht aangegeven hoe controles worden ingezet en hoe wordt omgegaan met meldingen en klachten. De controlefrequentie per handhavingstaak of cluster handhavingstaken wordt jaarlijks vastgesteld in de handhavingsprogramma's. In de controlefrequentie zal ook (in ieder geval in het toezicht milieu en brandveiligheid) gebruik worden gemaakt van de bonus/malus-systematiek.

TABEL B: TOEZICHTSTRATEGIE VOOR GEPRIORITEERDE HANDHAVINGSTAKEN

Actief toezicht

Frequente controles aan de hand van het handhavingsprogramma

Branchegerichte projectcontroles aan de hand van het handhavingsprogramma

Thematischgerichte projectcontroles aan de hand van het handhavingsprogramma

TABEL C: TOEZICHTSTRATEGIE VOOR HANDHAVINGSTAKEN ZONDER PRIORITEIT

Reactief toezicht

Een melding, klacht of verzoek om handhaving wordt alleen onderzocht indien het vermoeden bestaat dat een geprioriteerde norm wordt overschreden.

Handhavingstaak (niet-limitatief)

Standplaatsen

Uitstallingen en reclameobjecten

Terrassen

Straatmuzikanten

Parkeerexcessen

Overlast honden/dieren

Kamperen

Plakken en kladden

Grondslag

Art. 5:18 e.v. APV

Art. 2:10a en 4:15 APV

Art. 2:28 APV

Art. 4:6 APV

Art. 5:1 e.v. APV

Art. 2:57, 2:58 en 2:60 APV

Art. 4:18 e.v. APV

Art. 2:42 APV

Illegaal gebruik gemeenteground	Art. 2:10a APV en het Burgerlijk Wetboek
Flyeren c.q. uitdelen folders	Art. 2:6 APV
Innemen ligplaatsen (ook woonschepen)	Ligplaatsverordening; Woonschepen-verordening; bestemmingsplannen
Stoken van vuren (ook paasvuren)	Art. 5:34 APV

Ter verduidelijking is in tabel C een niet-limitatief overzicht gegeven van handhavingstaken waar nu alleen nog reactief toezicht op wordt gehouden. Dit zijn regelingen welke naar aanleiding van het project deregulering worden ingetrokken (Ligplaats- en Woonschepenverordening), of het zijn taken waarbij de kernbepalingen Veiligheid en Gezondheid niet direct in het geding zijn. Een klacht, melding of verzoek om handhaving aangaande een (mogelijke) overtreding van deze handhavingstaken wordt alleen in behandeling genomen als het vermoeden bestaat dat er veiligheids- of gezondheidsaspecten mee annex zijn. In de overige gevallen wordt er vanuit gegaan dat de gemeente er geen toezicht- en handhavingstaak meer in heeft. Een en ander laat onverlet dat bepaalde overtredingen van dien aard kunnen zijn dat ze moeten worden opgevat als een excès. Een dergelijk excès zal worden voorgelegd aan het bevoegd gezag met de vraag of hier, na afweging van de betrokken (bestuurlijke/financiële/maatschappelijke) belangen, alsnog handhavend tegen moet worden opgetreden. Het bevoegd gezag kan in beleid aangeven wat zij verstaat onder een excès in relatie tot haar bevoegdheden.

Artikel 3.3 Sanctiestrategie

In de sanctiestrategie is aangegeven hoe wordt omgegaan met geconstateerde overtredingen. De sanctiestrategie (ook wel interventiestrategie genoemd) wordt gehanteerd als leidraad om te bepalen hoe er formeel gereageerd wordt op geconstateerde overtredingen. Uitgangspunt is de 'beginselplicht tot handhaving' zoals deze in de rechtspraak is geformuleerd. Dit houdt in dat van de overheid in beginsel verwacht mag worden dat zij handhavend optreedt tegen geconstateerde overtredingen. In de toelichting op het Besluit omgevingsrecht wordt bepaald wat de doelstelling van de sanctiestrategie is. De sanctiestrategie moet inzicht geven in het bestuursrechtelijk optreden door het bestuursorgaan. Dat wil zeggen het opleggen en uitvoeren van een last onder bestuursdwang, een last onder dwangsom, het geheel of gedeeltelijk intrekken van een vergunning/ontheffing, of juist het expliciet achterwege laten van handhaving in een situatie waarin dat beter op zijn plaats is dan handhaven. De strategie ten aanzien van het gedogen wordt uiteengezet in paragraaf 3.4.

Basislijn sanctionering

Reeds eerder is aangegeven dat de gemeente Heerenveen voorafgaand aan de formele sanctieprocedure in gesprek zal treden met de overtreder. Middels deze vorm van actieve communicatie wordt uitleg gegeven over de geconstateerde overtreding en wordt de overtreder aangespoord de overtreding te beëindigen. Indien op voorhand, of gedurende dit voortraject blijkt dat het gesprek niet het gewenste effect zal hebben, wordt het formele handhavingstraject ingezet.

Daarbij geldt als hoofdregel dat alle overtredingen volgens een drie-stappenplan worden afgehandeld. Dit houdt in dat bij constatering van een overtreding eerst een waarschuwing wordt gegeven in de vorm van een eerste brief. Blijkt bij hercontrole dat de overtreding nog niet (geheel) ongedaan is gemaakt, dan wordt het voornemen uitgesproken tot aanschrijving van een bestuursrechtelijke sanctie. Als bij de tweede hercontrole nog steeds sprake is van een overtreding, dan wordt een sanctiebeschikking opgemaakt met een termijn waarbinnen de overtreding ongedaan moet worden gemaakt. Is de overtreding na die begunstigingstermijn nog steeds niet ongedaan gemaakt, dan wordt de sanctie daadwerkelijk opgelegd.

Bestuurlijke instrumenten

Voor de aanpak van overtredingen staat de gemeente Heerenveen een aantal instrumenten ter beschikking. Hoofdstuk 5 van de Awb (Algemene wet bestuursrecht) geldt als juridische basis voor deze bestuursrechtelijke instrumenten. De navolgende instrumenten laten zich onderscheiden:

1. Last onder bestuursdwang (artikel 5: Awb);
2. Last onder dwangsom (artikel 5:32 Awb);
3. Preventieve last onder dwangsom (artikel 5:32, lid 2, Awb);
4. Intrekking begunstigde beschikking; (geregeld in de bijzondere wetten)

Invoordering dwangsommen

Zodra na het verstrijken van de begunstigingstermijn bij een (preventieve) last onder dwangsom wordt geconstateerd dat de strijdige situatie niet is opgeheven, worden één of meerdere dwangsommen verbeurd. De overtreder wordt schriftelijk op de hoogte gesteld dat hij van rechtswege een dwangsom heeft verbeurd. Een verbeurde dwangsom moet vervolgens worden betaald binnen zes weken nadat zij van rechtswege is verbeurd (artikel 5:33 Awb). Als de overtreder na het verstrijken van deze termijn niet heeft voldaan aan de betalingsverplichting, zal middels een invorderingsbeschikking de te betalen

dwangsom en wettelijke rente worden vastgesteld. Een dergelijke invorderingsbeschikking is conform de Awb vatbaar voor bezwaar en beroep. De invorderingsbeschikking dient te worden gegeven voordat de overtreder met een dwangbevel kan worden aangemaand de verschuldigde dwangsom te betalen. Als hoofdregel geldt dat de gemeente Heerenveen conform de hierboven beschreven procedure zal overgaan tot invordering van de verschuldigde dwangsommen. Het achterwege laten van deze invordering kan de effectiviteit en preventieve werking van handhavingsinstrument uithollen en ondermijnen.

Strafrechtelijke instrumenten

De bovenstaande handhavingsinstrumenten hebben een zogenaamd reparatoir karakter. Het primaire doel dat met de inzet van deze middelen wordt beoogd is het opheffen van de strijdige situatie. De onderstaande instrumenten hebben daarentegen een strikt punitatief (bestraffend) karakter, waar een preventieve werking van uit moet gaan:

5. Administratieve of bestuurlijke boete (artikel 5:40 Awb);
6. Bestuurlijke strafbeschikking (Wetboek van strafrecht en Wetboek van strafvordering)

Gelijktijdige werking

Op grond van artikel 5:6 Awb is het niet mogelijk een last onder dwangsom en een last onder bestuursdwang gelijktijdig voor dezelfde overtreding op te leggen. Het opleggen van deze herstelsancties na elkaar is wel toegestaan. In voorkomende gevallen zal in tweede aanleg gekozen worden voor het opleggen van een last onder bestuursdwang, indien na het opleggen van één of meerdere lasten onder dwangsom de overtreding niet is opgeheven. Bij sommige overtredingen (delicten) kunnen bestuurlijke herstelsancties en strafrechtelijke handhaving naast elkaar plaatsvinden. Op grond van artikel 5:17 Wabo moet een exemplaar van de (straf)beschikking worden toegezonden aan de andere bestuursorganen die bevoegd zijn tot bestuursrechtelijke handhaving.

Bestuurlijke strafbeschikking

Op 14 januari 2009 zijn de Wet bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte én het bijbehorende besluit (BBOOR) in werking getreden. De wet geeft gemeenten een zelfstandige bevoegdheid om op te treden tegen veel voorkomende en overlastveroorzakende, lichte overtredingen van de APV en de Afvalstoffenverordening. De gemeente moet daarvoor een Buitengewoon Opsporingsambtenaar (Boa) in dienst hebben. Bij verordening moet vastgelegd worden voor welke overtredingen een bestuurlijke boete wordt opgelegd. De inning van de boetes en het hele proces van oplegging en afdoening wordt door de gemeente uitgevoerd. Dit vereist dus veel inzet van de gemeente.

De Wet OM-afdoening is vanaf 2006 van kracht. De wet is vanaf 2010 ook van toepassing op gemeenten, provincies en waterschappen. De wet stelt gemeenten in staat bij overtreding van de APV een bestuurlijke strafbeschikking op te leggen aan de overtreder. Het instrument van de bestuurlijke strafbeschikking geeft de mogelijkheid om evenals bij de bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte aan te pakken. Het feitencomplex is vergelijkbaar met die van de bestuurlijke boete. Eén van de verschillen met de bestuurlijke boete is dat er een strafbaar feit wordt begaan waartegen in verzet kan worden opgekomen bij het OM.

De bestuurlijke boete en de bestuurlijke strafbeschikking kunnen niet beide door de gemeente worden ingezet om overlast in de openbare ruimte aan te pakken. De gemeente moet daarin een keuze maken. Dit heeft de gemeente reeds gedaan: in september 2010 is middels een collegebesluit gekozen voor de bestuurlijke strafbeschikking. In het kader van de leeftijdscontrole op drankverstrekking (<16 jr.) van de DHW, ligt een keuze voor een aparte Boa voor de hand. Hiervoor is een kleine uitzetting van de handhavingcapaciteit nodig (zie Hoofdstuk 4.2, Capaciteit).

De Buitengewoon opsporingsambtenaar (Boa) van de gemeentelijke afdeling IBOR (Inrichting Beheer Openbare Ruimte) is bevoegd een bestuurlijke strafbeschikking op te leggen bij het verkeerd aanbieden van (huishoudelijk)afval en bij overtreding van opruimgebod van hondenpoep binnen de bebouwde kommen van de gemeente Heerenveen.

De Boa in het kader van de DHW speelt een rol bij de preventie en toezicht/handhaving van de leeftijdscontrole (< 16 jr.) op alcoholverstrekking. Hiervoor wil de gemeente een tweesporenbeleid volgen, waarbij het zwaartepunt ligt op preventie (voorlichting via Jeugd- en Alcoholbeleid) en waarbij de repressieve handhaving (via de Boa) beperkt blijft. Deze strategie past in onze toezichtcultuur, die is gericht op voorlichting en communicatie. De benodigde capaciteit wordt, gelet op ervaringscijfers van pilotgemeenten, geschat op 0,3 fte.

Artikel 3.4

Gedooogstrategie

Als er sprake is van een strijdige situatie dan moet de gemeente daartegen in beginsel, behoudens bijzondere omstandigheden, handhavend optreden. Bij bestuursrechtelijk optreden kan de gemeente kiezen tussen het toepassen van bestuursdwang of het opleggen van een dwangsom. Echter in bijzondere gevallen kan de gemeente er voor kiezen om de strijdige situatie te gedogen.

Gedogen is het intact laten van een onrechtmatige situatie. Gedogen kan actief of passief gebeuren. Er is sprake van actief gedogen als de gemeente van de overtreding op de hoogte is en (conform het beleid) een gedooogbesluit neemt. Ook kunnen voorwaarden aan het gedogen worden gesteld. Indien

deze gedoogvoorwaarden worden overtreden vervalt de gedoogbeschikking en wordt alsnog gehandhaafd op de onderliggende overtreding. In een dergelijk geval wordt een nieuw verzoek om gedogen niet gehonoreerd.

De gedoogstrategie van de gemeente Heerenveen is gebaseerd op het landelijk gedoogbeleid. Dit landelijk beleidskader is omschreven in een brief 'Gezamenlijk Beleidskader (TK 1991-1992, 22 343, nr. 2), het Uitvoeringskader 'Gedogen' (Ministerie V&W, 2009) en de notitie 'Grenzen aan gedogen' (1996). De gemeente Heerenveen heeft als uitgangspunt dat alleen wordt gedoogd als de overtreder daarom heeft verzocht. Hierbij geldt als kanttekening dat elk verzoek om gedogen niet automatisch zal resulteren in een gedoogbeschikking. Daartoe zal per geval beoordeeld moeten worden of voldaan wordt aan voorwaarden zoals die zijn gesteld in de jurisprudentie, het landelijk gedoogkader en het gedoogbeleid van de gemeente Heerenveen.

Tot slot geldt dat ook al wordt er door de gemeente Heerenveen gedoogd, dit nog niet wil zeggen dat daarmee de onrechtmatige situatie is gelegaliseerd. Er ontstaat geen recht op een vergunning.

Artikel 3.5

Behandeling klachten en verzoeken om handhaving

De maatschappelijke tendens is een accentverschuiving van vergunningverlening naar handhaving, terwijl ook de mondige burger (die helaas niet altijd communiceert met zijn burens) steeds meer een beroep doet op de handhaving. Veel (bouw)klachten vinden hun oorsprong in burenruzies; een schutting of schuurtje wordt dan aangegrepen om deze onderlinge twist via de gemeente uit te vechten. Tegelijkertijd worden vanuit de decentralisatie van rijkswege nieuwe handhavingstaken aan gemeenten toebedeeld (vaak zonder dat daarbij middelen beschikbaar worden gesteld). Deze tegenstrijdige ontwikkelingen leggen in toenemende mate een groter beslag op de beschikbare capaciteit/middelen en leiden ertoe dat handhaving onder spanning komt te staan. Dit dwingt naast deregulering tot verdergaande prioritering binnen de handhavingstaken.

Zoals in paragraaf 3.3 reeds is aangegeven heeft de rechter aan gemeenten 'de beginselplicht tot handhaving' opgelegd. Echter, de burger moet bij ergernis of onderlinge twist niet als eerste naar de overheid kijken. Bij hinder en overlast is het vanzelfsprekend het beste als burgers er onderling uitkomen. Een goed gesprek tussen burens en eventueel deskundige buurtbemiddeling vormen een prima begin voor het ongedaan maken van een strijdige situatie, acceptatie van de legalisatie en hopelijk langdurig herstel van de onderlinge verhoudingen. Voorwaarde is wel dat de gemeente als het nodig is, handhavend op kan treden. Er is echter een groot verschil tussen wat burgers van gemeenten verwachten en wat gemeenten kunnen waarmaken (binnen de beschikbare capaciteit) als het om handhaving van regels gaat. Bij overlast verwachten de burgers veelal dat de gemeente per definitie de klachten zal wegnemen, terwijl de gemeente strikt moet toetsen of een bepaalde norm wordt overschreden. Een beleving van overlast hoeft nog niet te betekenen dat ook daadwerkelijk een norm wordt overschreden.

Daarnaast heeft de gemeente ook nog eens de plicht te onderzoeken of een strijdige situatie gelegaliseerd kan worden. Kortom, de gemeente kan niet in alle gevallen als een soort 'Rijdende Rechter' fungeren. Deze spanning wordt ook geconstateerd in het rapport 'Helder handhaven – Hoe gemeenten behoorlijk omgaan met handhavingverzoeken van burgers' (de Nationale ombudsman, september 2010).

"Kernpunt is dat de gemeente transparant is, zodat de burger weet waar hij aan toe is", aldus dit rapport. Die helderheid wil de gemeente Heerenveen met deze nota Helder en Haalbaar Handhaven bieden. Binnenkomende klachten (en verzoeken om handhaving) worden eerstens beoordeeld in relatie tot de prioriteiten Veiligheid en Gezondheid, of andere door het bestuur als prioritair benoemde normen of regels. Onder de laatste categorie valt het cultureel erfgoed; klachten en verzoeken om handhaving met betrekking tot monumenten worden vanuit het belang dat de gemeente hieraan hecht, in behandeling genomen. Voorts geldt dat indien klachten geen betrekking hebben op veiligheid en gezondheid, wij van de betrokken partijen verwachten dat zij eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid tonen. De gemeente is hierin geen partij (tenzij het duidelijk gaat om een exces, die gemeentelijk optreden rechtvaardigt). In sommige gevallen kan buurtbemiddeling (zie hieronder) een rol spelen. Over deze wijze van omgaan met klachten moet duidelijk gecommuniceerd worden.

Klachten die betrekking hebben op veiligheids- of gezondheidsrisico's worden door ons volgens een vaststaand protocol in behandeling genomen. Dit protocol houdt kort gezegd in dat de klacht wordt geregistreerd, onderzocht en er contact en/of terugkoppeling naar de klager plaatsvindt. Nagegaan wordt of er sprake is van een overtreding. Als dit het geval is wordt, nadat eerst de mogelijkheid tot legalisatie is onderzocht, gehandeld volgens de vastgestelde sanctiestrategie.

Hierbij worden ook de 'Spelregels voor helder handhaven' zoals opgenomen in het rapport van de Nationale ombudsman in acht genomen. Deze zijn:

Wees transparant

1. de gemeente verstrekt actief informatie over het handhavingbeleid en de manieren waarop zij kan optreden (bijvoorbeeld door middel van een folder of via de gemeentelijke website).
2. De gemeente betreft en informeert actief alle belanghebbenden bij de afhandeling van een handhavingverzoek, een melding, een signaal of klacht over een illegale situatie.

3. De gemeente motiveert haar besluiten duidelijk en begrijpelijk.

Toon betrokkenheid

4. De gemeente neemt na ontvangst van een verzoek om handhaving, een melding of een signaal of een klacht over een illegale situatie zo snel mogelijk contact op met de burger.
5. De gemeente bespreekt met de burger het belang en het doel van zijn handhavingverzoek, melding, signaal of klacht en wat hij verwacht van de gemeente.
6. De gemeente legt de burger in een persoonlijk gesprek uit wat de (on)mogelijkheden van de gemeente zijn.
7. De gemeente zoekt in samenspraak met de burger naar een snelle en informele oplossing van het probleem (zodanig met behulp van buurtbemiddeling, mediationtechnieken).

Handel onpartijdig

8. De gemeente ziet toe op naleving en handhaaft consequent.
9. De gemeente onderzoekt na ontvangst van een handhavingverzoek, een melding, een signaal of een klacht de situatie ter plekke.
10. De gemeente maakt bij haar optreden of besluit een transparante onpartijdige afweging van alle belangen en maakt dat kenbaar.
11. De gemeente handelt voortvarend en houdt zich aan de afgesproken termijnen.
12. De gemeente doet te allen tijde recht aan de strekking van de rechterlijke uitspraak.

Voor klachten/meldingen buiten kantooruren is er een regeling met de MAD (Milieuadviesdienst, zie Hoofdstuk 4.3). Deze is vooral gericht op milieucalamiteiten, waaronder asbestbranden. Medio 2013 zal deze opgaan in de Fryske Utfieringsjinst Miljeu en Omjouwing (FUMO) – de beoogde provinciaal dekkende regionale uitvoeringsdienst (zie Hoofdstuk 4.3). De klachtaanname zal dan naar deze dienst overgaan. Naast de afhandeling van de klachten en meldingen informeert de klachtendienst desgewenst over de naleving van de milieuregelgeving. De invulling van de klachtendienst van de FUMO, zoals de rol bij incidenten en rampen, wordt tijdens de implementatie uitgewerkt.

Klachten (of verzoeken om handhaving) binnenkomend via de FUMO (en thans nog de MAD) worden op gelijke wijze behandeld als hierboven beschreven.

Deze wijze van prioritering van verzoeken om handhaving staat op gespannen voet met de 'beginselplicht' tot handhaving. De gemeente Heerenveen is hierin niet uniek. Wellicht dat in de geest van de huidige tijd de juridische of wetgevende ontwikkelingen een zodanige verschuiving vertonen dat deze werkwijze voor gemeenten rechtmatig wordt. Tot die tijd loopt de gemeente (door het niet in behandeling nemen van bepaalde verzoeken om handhaving) een zeker juridisch risico. In het uiterste geval kan de gemeente gedwongen worden tot handhaving.

Buurtbemiddeling

In relatie tot het bovenstaande: uit de evaluatie van het handhavingsbeleid blijkt dat een onevenredig deel van de handhavingscapaciteit opgaat aan ad-hoc zaken en klachten. De laatste hebben meestal betrekking op ergernissen of ruzies tussen burens. De meest gehoorde klacht is geluidsoverlast. Juridisch gezien kan de gemeente hier niet of nauwelijks tegen optreden. Het is lastig (objectief) te constateren en moeilijk handhaafbaar, maar in praktijk is dit wel wat het meest bij burens leeft.

Bij een beperkte capaciteit gaat inzet op deze kwesties ten koste van toezicht en handhaving op andere (belangrijker) zaken. Bovendien is de landelijke verwachting dat ook het aantal bouwgerelateerde klachten toeneemt onder invloed van de Wabo (de verruimde mogelijkheid van vergunningvrij bouwen en/of het door de aanvrager 'naar zichzelf toe' invullen van de vragen op Omgevingsloket Online – het landelijk digitale aanvraagloket).

In 2011 is de gemeente, in samenwerking met Caleidoscoop Welzijnsorganisatie, de woningbouwcorporaties en politie, een pilot buurtbemiddeling gestart. Hiervoor is tijdelijk formatieruimte vrijgemaakt. Bedoeling hiervan is om zelfredzaamheid onder burgers te stimuleren en de druk op de handhavers en juristen te verminderen. Buurtbemiddeling kan hierin een nuttig instrument zijn, en onnodige (verdere) escalatie en juridische procedures voorkomen.

Buurtbemiddeling richt zich op herstel van communicatie en op de kracht van mensen om zelf hun conflicten op te lossen. Bewoners kunnen rechtstreeks telefonisch contact opnemen met buurtbemiddeling. In de meeste gevallen worden bewoners door bijvoorbeeld de woningcorporatie of de politie naar buurtbemiddeling verwezen. Een bemiddelingstraject is geheel vrijwillig. Bemiddelaars onderzoeken samen met de bewoners wat zij nodig hebben of kunnen doen om hun leefsituatie prettiger te maken. Het belangrijkste is dat bewoners zelf grip krijgen op hun leefsituatie.

De eerste ervaringen met dit vernieuwende instrument zijn goed. Zodanig dat de gemeente na deze proeffase dit proces blijvend wil faciliteren. Buurtbemiddeling gaat op 1 januari 2013 van start met acht vrijwilligers uit de wijken en dorpen. Na een voorafgaande training zullen zij in 'het veld' conflicten tussen burens in een goede richting begeleiden. De coördinatie ligt bij een juridisch medewerkster van de afdeling Handhaving. Hiervoor zal in de Verantwoordings- en Perspectiefnota 2013 een personele

uitzetting van ca. 0,1 fte worden voorgesteld, alsmede een budget voor uitvoering door de vrijwilligers (verzekering, onkosten/reiskostenvergoeding, bijscholing enz. Zie Hoofdstuk 4.2 Capaciteit).

Hoofdstuk 4

Programma en organisatie

Artikel 4.1

Programma

Artikel 7.3 van het Besluit omgevingsrecht (Bor) schrijft voor dat het college van burgemeester en wethouders jaarlijks een handhavingsuitvoeringsprogramma dient op te stellen over haar handhavingsactiviteiten. Bij het programmeren van deze activiteiten moet het college rekening houden met het vastgestelde handhavingsbeleid en de daarin gestelde doelstelling en prioriteitstelling. Hierdoor worden de voorgenomen activiteiten inzichtelijk (naar binnen en naar buiten) en dus duidelijk wat de gemeente wel en niet doet op het terrein van toezicht en handhaving. Ook wordt hiermee voorkomen dat de handhaving (te veel) incidentgestuurd wordt en/of een hang gaat vertonen naar de (bestuurlijke) waan van de dag. Bij incidenten en calamiteiten moet er wel van het programma afgeweken kunnen worden. Daarnaast wordt met het programma tegemoet gekomen aan een maatschappelijke behoefte. Steeds meer burgers en instanties willen weten wat de gemeente doet met haar bevoegdheid tot toezicht en handhaving. De gemeente wil die duidelijkheid ook scheppen. Het opstellen van het programma voorziet hierin.

Het systematisch nagaan of de beschikbare financiële en personele middelen afgestemd zijn op het uitvoeringsprogramma en de werkplannen vormt onderdeel van de handhavingscyclus van het programmatisch handhaven. Bij de vaststelling van het jaarverslag wordt bekeken in hoeverre de gestelde doelen zijn gerealiseerd en in welke mate de middelen daarop van invloed zijn geweest. Ook wordt dan bekeken of bijsturing nodig is. Dit wordt vervolgens vertaald in het jaarlijkse Handhavingsprogramma. Een cyclische aanpak die de gemeente Heerenveen reeds in 2005 heeft ingezet.

Voor het jaarlijks Handhavingsprogramma (en het Handhavingsverslag) wordt gebruik gemaakt van het format zoals dat door de provincie Fryslân, in samenwerking met de gemeenten Opsterland en Heerenveen (namens de Friese gemeenten), is ontwikkeld. De bedoeling hiervan is om tot meer provinciale eenvormigheid te komen en een handvat te bieden waarmee het programma (en het Handhavingsverslag) voldoet aan de wettelijke eisen (vanuit het Besluit omgevingsrecht). We hanteren het format als leidraad; niet als wet.

Het handhavingsprogramma wordt vastgesteld door het college en ter kennisname gestuurd naar de gemeenteraad en ter beoordeling naar de provincie Fryslân.

De gemeente stelt handhavingsdoelen en prioriteiten op basis van risico's (risico-analyse), probleemsituaties en bestuurlijke voorkeur. De gemeente is echter niet alleen, maar vormt een onderdeel van een groter geheel, zowel geografisch als organisatorisch. Andere instanties stellen ook doelen en prioriteiten. In het onderstaande is aangegeven op welke wijze afstemming plaats vindt met andere betrokken bestuursorganen en de organen die belast zijn met de strafrechtelijke handhaving.

Artikel 4.2

Eigen organisatie

Binnen de eigen organisatie vindt afstemming en overleg plaats met betrokken diensten en afdelingen. Met de dienst Visie en Regie (afdeling Visie en Beleid) gaat het over RO-beleid: bestemmingsplannen, welstand en de handhaafbaarheidstoetsing daarvan. Deze afstemming en handhaafbaarheidstoetsing geldt ook voor ander beleid (b.v. milieu, erfgoedbeleid), waarin handhaving een rol moet spelen.

Met de Brandweer vindt afstemming plaats over brandpreventie, Community Safety en toezicht en handhaving van brandveiligheid. Tevens is er afstemming in het kader van het integraal veiligheidsbeleid (nota 'Op Maat, integraal veiligheidsbeleid 2011 t/m 2014 gemeente Heerenveen'). Prioriteiten binnen dit beleid zijn: (huiselijk) geweld in de buurt, GHB en andere middelen, (voetbal)geweld op straat, overlast jeugd en fysieke veiligheid. Deze vallen goeddeels buiten het kader van deze nota Helder en Haalbaar Handhaven (zijn vooral het domein van politie). Raakvlakken zijn er waar het gaat om: woonoverlast, horeca, (grootschalige) evenementen, brandveiligheid en risico's van gevaarlijke stoffen. Deze maken (ook), voor zover het wet- en regelgeving betreft, onderdeel uit van het handhavingsbeleid en de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's.

Afstemming met de afdeling IBOR (Inrichting Beheer Openbare Ruimte) van de Dienst V&R heeft betrekking op het kapbeleid (controle en handhaving zijn daar ondergebracht), afvaldumping, zwerfafval, maar ook grondstromen – de Wijkteams vervullen een oog- en oorfunctie.

Uiteraard is er ook overleg en afstemming met de afdeling Vergunningen, waar het gaat om de handhaafbaarheidstoetsing en daadwerkelijke handhaving van (omgevings-) vergunningen. Er is jaarlijkse afstemming van de uitvoeringsprogramma's, o.a. op het gebied van bouw- en milieutoezicht, in het benoemen van de (eventuele) gezamenlijke thema's waar de aandacht in het programmajaar zich specifiek op richt.

De overleggen zijn geïntensiveerd door het gemeentebrede project deregulering en de (deels daaraan gekoppelde) bezuinigingstaakstelling die gerealiseerd moeten worden.

Capaciteit en Middelen

Voor de uitvoering van de handhavingsactiviteiten zijn personele en financiële middelen nodig. Ten eerste vragen de activiteiten inzet van het gemeentepersoneel. Daarnaast zijn financiële middelen nodig. Deze kunnen gebruikt worden voor bijvoorbeeld externe inhuur van extra capaciteit, specifieke kennis, technische voorzieningen of voor laboratoriumonderzoek. Ook zijn financiële middelen nodig voor de aanschaf van apparatuur en zaken als persoonlijke beschermingsmiddelen.

Het toezicht en de handhaving met betrekking tot de fysieke leefomgeving worden uitgevoerd door de afdeling Handhaving van de dienst P&V(Publiekszaken en Veiligheid).

De beschikbare en (extra) benodigde handhavingscapaciteit voor de fysieke leefomgeving is als volgt:

Beschikbaar	capaciteit
Afdelingshoofd	1 fte
Activiteit milieu:	3 fte
Activiteit bouw:	2,4 fte
Afvalstoffen (diftar)	0,4 fte
APV/bijz. wetten:	0,8 fte
Brandveiligheid/DHW:	1,4 fte
Juridische ondersteuning:	2,3 fte
Handhavingsbeleid:	0,9 fte
Admin. ondersteuning:	1,1 fte
Totaal:	13,3 fte

In relatie tot het takenpakket aan toezicht en handhaving (van wettelijke taken van Rijksweg en eigen gemeentelijke regelgeving) bevindt de beschikbare capaciteit zich op de ondergrens. Dit betekent dat er, ondanks scherpe prioritering, geen lucht zit in de jaarlijkse handhavingsprogramma's. Nieuwe taken (van rijksweg) of nieuwe bestuurlijke voorkeuren zullen ten koste gaan van de reeds toebedeelde capaciteit aan andere geprioriteerde handhavingstaken. Er zal dan, bij uitbreiding of aanpassing van het takenpakket, afgewogen moeten worden ten koste van welke taak zulks moet gaan, dan wel extra middelen beschikbaar gesteld moeten worden.

Voor de uitvoering van het in deze nota neergelegde beleid, het toezicht en handhaving van de benoemde prioriteiten en bestuurlijke voorkeuren, is extra inzet van capaciteit (en middelen) onontbeerlijk. Het gaat om de eerder in deze nota genoemde onderwerpen: handhavingcommunicatie, toezicht en handhaving op alcoholverstrekking aan jongeren beneden de 16 jaar, voortzetting van het project Buurtbemiddeling na 2013, en geluidmeting bij (grote) evenementen.

Voor de inzet van personeel is ervan uitgegaan dat een formatieplaats overeenkomt met 1450 productieve uren.

De extra personele middelen op basis van de thans benoemde doelen, prioriteiten en bestuurlijke keuzes voor de komende jaren zijn:

- Met toezicht en handhaving op alcoholverstrekking beneden de 16 jaar, via een Boa (als onderdeel van het tweesporenbeleid, preventie en repressie) is, gelet op ervaringscijfers van pilotgemeenten, naar schatting minimaal 0,3 fte gemoeid voor toezicht en handhaving op de geïnventariseerde 'hot spot-locaties. In 2015 volgt een evaluatie op basis van het naleefgedrag, en wordt de vervolgaanpak bepaald.
- Voor de structurele continuering en de coördinatie van het project Buurtbemiddeling na 2013, door de juridisch medewerkster van de afdeling Handhaving is een uitzetting berekend van ca. 0,1 fte.
- Voor communicatie over handhaving wordt een uitzetting van middelen noodzakelijk geacht. Deze wordt, in samenspraak met de Unit Communicatie, geschat op 0,2 fte. Het is een keuze of dit vanuit de Unit Communicatie of vanuit de afdeling zelf moet plaatsvinden, dan wel via een (tijdelijke)externe uitbesteding, gecoördineerd vanuit de gemeente (zie financiële middelen). In 2015 zal op basis van een evaluatie een eventueel vervolg bepaald worden.
- In het kader van het nieuwe Evenementenbeleid zal voorgesteld worden tot geluidnormering van (grote) muziek-evenementen in de plaats Heerenveen. Op grond van praktijkervaring in 2012 (het uitvoeren van geluidsmetingen bij evenementen, plus monitoren van daarmee gemoeide tijd), is een capaciteitsbeslag gemeten van 190 uur, dat is ruim 0,1 fte. Deze middelen worden voor 2014 en 2015 aangevraagd. In 2015 worden de geluidsnormen, die voor de diverse locaties zijn vastgesteld, geëvalueerd en wordt de vervolgaanpak bepaald.

Dit is in de onderstaande tabel weergegeven.

Benodigd Extra	capaciteit	
	2014/15	2016/17
DHW (< 16 jr.)*	0,3 fte	-
Buurtbemiddeling	0,1 fte	0,1 fte
Communicatie*	0,2 fte	-
Geluidmeting evenementen*	0,1 fte	-
Totaal:	0,7 fte	0,1 fte

* voor deze onderdelen wordt na evaluatie in 2015 een eventuele vervolgaanpak bepaald.

In de jaarlijkse Handhavingsprogramma's wordt per handhavingstaak de personele inzet in uren gespecificeerd.

Op basis van monitoring en evaluatie wordt periodiek gekeken of de gemeentelijke handhavingsdoelstellingen en -prioriteiten enerzijds, en de beschikbare capaciteit anderzijds, in evenwicht zijn. Als dit niet zo blijkt te zijn is de consequentie aanpassing van beleidsdoelen en/of prioriteiten, dan wel aanpassing van middelen/capaciteit.

Financiële middelen

De personele middelen zijn geborgd in de gemeentelijke P-Begroting. Financiële middelen voor de uitvoering van de toezichts- en handhavingstaken zijn geborgd in de Beheersbegroting. Financiering van ondersteunende middelen (apparatuur, bodemonderzoek e.d.) geschiedt vanuit deze begroting (budget Handhaving, groot € 14.651,-).

Bij langdurige ziekte wordt vanuit het budget Vervanging (dienst P&V, groot € 20.000,-) tijdelijke inhuur gepleegd. Opleidingen en cursussen worden gedekt uit het gelijknamig budget van de dienst P&V (groot € 77.500,-).

Ook levert de gemeente een structurele financiële bijdrage aan de/het Regio/Service-bureau De Friese Wouden en (vanaf medio 2013) de FUMO.

Ten aanzien van (extra) financiële middelen (inclusief bovengenoemde personele middelen omgerekend naar geld) gaat het om:

Meerjarig/Structureel

- De uitzetting ten behoeve van het toezicht en de handhaving op de leeftijdsgrens (< 16 jr.) in het kader van de Drank- en Horecawet is berekend op € 30.000 structureel, ingaande per 2014 voor preventieve maatregelen. Voor repressief toezicht/handhaving wordt voorgesteld om voor de jaren 2014 en 2015 een bedrag van € 25.000 beschikbaar te stellen (= ca. 0,3 fte), welke gedekt kan worden uit de vrijval, vanwege deregulering, van een deel van het beschikbare budget voor Cultureel erfgoed. In 2015 volgt een evaluatie op basis van het naleefgedrag, en wordt de vervolgaanpak bepaald.
- Voor de continuering en de coördinatie van het project Buurtbemiddeling vanaf 2014, door de juridisch medewerkster van de afdeling Handhaving is een structurele uitzetting berekend van ca. 0,1 fte (€ 7.500). Daarnaast zal voor het project Buurtbemiddeling een (klein) budget vrijgemaakt moet worden voor de bijkomende kosten voor de acht vrijwilligers (onkosten-/reiskosten-vergoeding, bijscholing, voorlichtingsbijeenkomsten, pr enz.) Deze kosten worden geraamd op € 5.000, jaarlijks.
- Met de keuze voor (een externe uitbesteding) van handhavingscommunicatie ingaande 2014, onder gemeentelijke regie (vanuit de Unit Communicatie en de afdeling Handhaving) is een tot en met 2015 jaarlijks een bedrag gemoeid van naar schatting € 15.000. Daarna zal op grond van evaluatie een eventuele vervolgaanpak bepaald worden.
- Mobiel handhaven: eind april 2012 is begonnen met een (nog steeds lopende) proef mobiel handhaven met handheld tablets, software van het ict-bedrijf VinX en digitale checklisten. Aan de pilot wordt meegedaan door handhavers bouw, milieu, brandveiligheid, diftar en bijzondere wetten, en de applicatiebeheerder ict van de afdeling Handhaving. Reden van de proef is dat er steeds meer digitaal gewerkt moet worden: omgevingsvergunningen en meldingen worden (verplicht) meer digitaal ingediend en verleend. De kosten voor licenties voor twaalf handhavers zijn jaarlijks € 10.000. Het structureel budget voor Handhaving is hiervoor niet toereikend.
- Toezicht en handhaving geluidnormering in het kader van het nieuwe Evenementenbeleid 0,1 fte, jaarlijks, tot en met 2015 (€ 7.500). In 2015 zal op basis van de ervaringen een vervolg bepaald worden.

Eenmalig

- Voor de ontwikkeling van nieuwe toezichtstechnieken, de 'Handhavingskaart' en de bonus/malus-systeem, worden de kosten voor materialen en technische systemen (ict) geschat op een eenmalige investering van € 20.000.

- De eenmalige kosten voor de ontwikkeling van een (Handhavings)Communicatieplan, en een eerste aanzet tot uitvoering daarvan in 2013 via een (tijdelijke) externe uitbesteding, zijn berekend op € 15.000 (w.v. ca. € 6.000 ontwikkeling Communicatieplan).
- Mobiel handhaven: De eenmalige kosten voor (technische) hulpmiddelen worden geraamd op ca. € 5.000.
- Mobiel handhaven: licentie voor 2013 ter overbrugging naar structurele dekking in 2014: € 10.000.
- Toezicht en handhaving geluidnormering in het kader van het nieuwe Evenementenbeleid 0,1 fte) in 2013 ter overbrugging naar meerjarige dekking in 2014/2015: € 7.500.

Voor al deze financiële en personele investeringen (uitzettingen) geldt: de kost gaat voor de baat. De vrijwel zekere verwachting is dat door de inzet van deze instrumenten, de werkdruk op toezicht en handhaving uiteindelijk zal verminderen. En dat hiermee beter kan worden ingespeeld op de landelijke trend van een toenemende druk op handhaving (o.a. vanuit decentralisatie van Rijkstaken). Dit nog afgezien van de realisering van de bestuurlijk gestelde doelen en een impuls aan de handhavingskwaliteit. Aan het college wordt voorgesteld de eenmalige kosten begroot op € 57.500 in 2013 te dekken uit het nog beschikbare budget Evaluatie en Ontwikkeling Handhavingsbeleid (7.68.790 – 9340), en de meerjarige/structurele kosten, voor 2014/2015 begroot op € 75.000 jaarlijks. en de periode 2016/2017 op € 27.500 jaarlijks, aan te melden voor integrale afweging in de V&P-nota 2013.

Kwaliteitsborging

In december 2009 is de Eindrapportage kwaliteitscriteria (KPMG, versie 2.0) verschenen. Deze rapportage bevat kwaliteitscriteria voor de vergunningverlening Wabo en het toezicht en handhaving van VROM-regelgeving voor de fysieke leefomgeving. Het gaat om criteria voor de kritieke massa (voldoende opleiding, ervaring, kennis en het onderhouden en borgen daarvan), de proceskwaliteit (sluitende beleidscyclus, de zgn. Big 8, en kwaliteitsborging) en voor inhoud en prioriteiten (minimale ondergrens binnen de werkprocessen zoals de diepgang waarmee getoetst wordt, en landelijke prioriteiten). De criteria hebben geen wettelijke status, maar worden wel als richtinggevend gezien voor de handhavingsorganisatie.

In het kader van het PUMa-project Kwaliteit is een herijking uitgevoerd op de set kwaliteitscriteria. Zie hiervoor het Eindrapport Output en Outcome – gerichte kwaliteitscriteria, Versie 2.1 (VNG/VROM/IPO/BMC, nov. 2010). Ook dit rapport geeft criteria voor: kritische massa, processen en inhoud en prioriteiten. De kwaliteitseisen hebben eveneens geen wettelijke status. De kwaliteitscriteria worden door organisaties gebruikt bij de zelfevaluatie van hun uitvoerings- en handhavingskwaliteit. Gemeenten/regio's (RUD's) bepalen zelf hoe de criteria toe te passen en hoe om te gaan met de resultaten van de zelfevaluatie. Hiervoor is een zelfevaluatietool beschikbaar gesteld. Onderdeel van deze controle is het horizontaal toezicht door B&W en de raad. De gemeente Heerenveen gebruikt de kwaliteitscriteria ook op deze wijze: als referentiekader en prestatie-indicator voor de eigen organisatie. Tevens kan het instrument worden ingezet voor benchmarking; het maken van onderlinge vergelijkingen met andere handhavende instanties. Inmiddels maakt de provincie zich op voor een wettelijk 'implementatietraject kwaliteit', dat (net als in 2005) dit jaar van start zal gaan met een nul-meting bij de gemeenten, het vervolgens eventueel opstellen en bestuurlijk vaststellen van verbeterplannen, en een eindmeting in november/december 2014. In 2015 worden de kwaliteitseisen wettelijk van kracht en moeten alle gemeenten (en andere handhavende instanties) hieraan voldoen.

Gemeentelijke herindeling

Op 30 november 2010 heeft de gemeenteraad van Boarnsterhim besloten de gemeente per 1 januari 2014 op te heffen en over te gaan tot een gemeentelijke herindeling. In het besluit is bepaald dat het grondgebied van Boarnsterhim over meerdere gemeenten zal worden verdeeld, wat ertoe zal leiden dat per 2014 een deel van de gemeente Boarnsterhim (waaronder Akkrum en Oldeboorn) naar Heerenveen overgaat. Met de gemeente Leeuwarden en Heerenveen wordt een herindelingstraject doorlopen. Beleid en uitvoering van de handhaving is in kaart gebracht en zal waar nodig geharmoniseerd worden. De herindeling van Boarnsterhim is een unieke gebeurtenis. Het is niet eerder voorgekomen dat een gemeente op eigen initiatief wordt opgeheven en opgedeeld over vier buurgemeenten.

Tevens is er een fusie gaande die moet leiden tot een nieuwe gemeente De Friese Meren (Lemsterland, Gaasterlân-Sleat en Skarsterlân). Met de gemeenten Skarsterlân (De Friese Meren i.o.) en Súdwest-Fryslân zullen grenscorrecties plaatsvinden. Onderdeel van het herindelingsadvies is een grenscorrectie tussen de huidige gemeente Skarsterlân en de gemeente Heerenveen. Bij deze grenscorrectie gaan de tweelingdorpen Haskerdijken en Nieuwebrug over en een gebied ten noorden van deze dorpen en ten oosten van het Hearrenfeansterkanaal. Ook het Businesspark Friesland en het bedrijventerrein Haskerveen gaan in dit advies over naar de gemeente Heerenveen. Een evenredig deel van het personeel (ca. 5 fte) komt dan ook deze kant op. Wat deze gebiedsuitbreiding (met bijbehorende bedrijven, woon- en recreatiegebieden) voor de afdeling Handhaving betekent is op dit moment nog niet geheel in kaart.

Artikel 4.3

Externe partners / Samenwerkingsvormen

Provinsje Fryslân

Sinds het traject Professionalisering van de milieuhandhaving (Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer, 2005) voert de provincie vanuit haar regierol interbestuurlijk toezicht uit op het gemeentelijke beleid en uitvoering van de milieuhandhaving. Met de inwerkingtreding van de Wabo (oktober 2010) is deze rol verbreed naar geheel het terrein van het omgevingsrecht. Per 1 oktober 2012 is de Wet revitalisering generiek toezicht in werking getreden. Met deze wet is het interbestuurlijk toezicht op de provincies en gemeenten sterk vereenvoudigd, en gebaseerd op vertrouwen.

Het interbestuurlijk toezicht is per 1 oktober 2012 in beginsel belegd bij de bestuurslaag die een niveau hoger ligt. Dit betekent dat het provinciebestuur toezicht houdt op de gemeente en dat het rijk toezicht houdt op de provincie. De provincies zijn dan, bijvoorbeeld over omgevingsvraagstukken, de toezichthouder op gemeenten. De rijksinspectie (ILT) treedt terug. In gevallen waar de provincie geen taak en expertise heeft, blijft het toezicht op de gemeente bij het rijk. Hierbij gaat het vooral om de naar gemeenten gedecentraliseerde taken zoals jeugdzorg en sociale werkvoorzieningen.

Ingrijpen in het kader van interbestuurlijk toezicht is alleen nog aan de orde als een gemeente of provincie in strijd handelt met het recht of het algemeen belang, of als medebewindstaken niet goed worden uitgevoerd. Dan zijn alleen generieke instrumenten als 'indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing' en 'schorsing en vernietiging' te gebruiken. Bij indeplaatsstelling neemt de naasthogere overheid de taken over. Bij schorsing en vernietiging wordt een besluit ongedaan gemaakt.

Aan de wijziging van het interbestuurlijk toezicht zijn twee belangrijke randvoorwaarden verbonden: de controlerende positie van de raad moet verstevigd worden en de verantwoording moet zoveel mogelijk transparant en openbaar zijn. (Dit is op zich niet nieuw, met de dualisering van de Gemeentewet is de controlerende rol van de gemeenteraad al een belangrijk onderdeel van de verantwoordingsstructuur van de gemeente. Ook de rechtmatigheidsslag, welke in 2005 is gemaakt naar aanleiding van de verscherpte accountantscontrole, heeft daartoe bijgedragen.)

De relatie met de provincie is momenteel dus aan verandering onderhevig. De provinsje Fryslân richt zich minder op het interbestuurlijk toezicht van de kwaliteitseisen aangaande de beleidscyclus en meer op de Wabo-brede inhoud. De terreinen buiten het milieu zijn tamelijk nieuw voor de provincie en zij wil hier samen met gemeenten meer afstemming zoeken in de richting van integraliteit en kwaliteit. Onderdeel hiervan vormt het eerder genoemde implementatietraject VTH kwaliteit (vergunningen, toezicht en handhaving), en de daaraan gekoppelde kwaliteitseisen die in 2015 rechtskracht krijgen. In het kader van de Wabo is er een Friese Samenwerkingsovereenkomst Wabo (SOK, juni 2010) tussen provinsje Fryslân, gemeenten en Wetterskip Fryslân gesloten. Deze bevat ook een Protocol toezicht en handhaving. Het doel van deze overeenkomst is om samenwerking tussen betrokken overheden zo efficiënt en effectief mogelijk te laten verlopen. De overeenkomst is aangegaan voor onbepaalde tijd, en eindigt in principe op het moment dat in Fryslân een regionale uitvoeringsdienst operationeel is. Deze zal er volgens planning medio 2013 moeten zijn. Zie hieronder. Het is nog onduidelijk wat de status is van de overeenkomst voor organisaties die er voor kiezen om beperkt te participeren in de regionale uitvoeringsdienst.

Fries Handhavingsoverleg (FHO)

In het Fries Handhavingsoverleg participeren 41 Friese handhavingsorganisaties waaronder de thans 27 Friese gemeenten, Wetterskip Fryslân en provincie Fryslân, maar ook andere organisaties, zoals de politie en Staatsbosbeheer nemen aan dit overleg deel.

De Friese handhavingpartners hebben jaarlijks een overleg over de milieuhandhaving (FHO). In 2008 is gezamenlijk besloten een samenwerkingsprogramma in het leven te roepen dat pragmatisch is, en zorgt voor draagvlak bij de deelnemende instanties voor een verdere samenwerking. Het programma bestaat uit een aanbod van projectmatige activiteiten die gericht zijn op de Friese behoeften, op de eigen én gezamenlijke (ook landelijke) prioriteiten. Middels een intekenlijst kan elke organisatie een keuze maken aan welke projecten zij wil deelnemen en hoeveel capaciteit zij hierop wil inzetten. Zie voor de Heerenveense deelname hieronder bij Samenwerkingsprojecten.

Provinciale Samenwerkingsprojecten

In het Programma handhavingssamenwerking Fryslân is een aantal samenwerkingsprojecten beschreven. Hierop kan ingetekend worden voor deelname. Er wordt onderscheid gemaakt naar: Beheersprojecten (b.v. vuurwerk, ketenhandhaving asbest), Uitvoeringsprojecten (b.v. bovengrondse brandstoftanks) en Ontwikkelprojecten (b.v. ketentoezicht grondstormen, of integrale handhaving). Een aantal projecten draagt bij aan onze beleidsdoelen en prioriteiten.

Toekomstige deelname van de gemeente Heerenveen aan deze projecten zal worden getoetst aan de kernbepalingen Veiligheid en Gezondheid, alsmede de te verwachten meerwaarde voor de gemeente Heerenveen.

Gezamenlijke bereik- en beschikbaarheidsregeling milieucalamiteiten

Tevens is de gemeente Heerenveen ondertekenaar van het Fries Protocol Asbestbranden, en wordt sinds eind 2010 deelgenomen aan de gezamenlijke bereik- en beschikbaarheidsregeling voor milieucalamiteiten (w.o. asbestbranden). Hiervoor is een Dienstverleningsovereenkomst getekend met de MAD

(Milieuadviesdienst te Leeuwarden). Onze gemeente stelt twee toezichthouders milieu beschikbaar (ook buiten kantooruren) voor de piketdienst. Deze worden jaarlijks elk vier keer voor een week ingeroosterd (dus totaal 8 weken stand-by). Beide toezichthouders hebben hiervoor een tweede dienstverband gekregen bij de MAD. Voordelen van deze regeling zijn, naast dat een 'hard piket' is gerealiseerd voor milieucalamiteiten, en invulling wordt gegeven aan het Fries Protocol Asbestbranden, er bovendien samenwerking en afstemming is met andere (deelnemende) gemeenten en de provinsje. Met de komst van de FUMO (zie hieronder) zal de MAD daar in zijn geheel in opgaan. De voorkeur is dat de piketregeling binnen deze structuur wordt voortgezet.

Regionaal milieuoverleg

In de regio de Friese Wouden vindt samenwerking plaats in de vorm van het regionaal milieuoverleg. Hieraan nemen deel de gemeenten Ooststellingwerf, Weststellingwerf, Heerenveen, Smallingerland, Achtkarspelen, Tytstjerkeradiel en Opsterland. In het overleg vindt onder andere afstemming plaats op het gebied van handhaving. Zonodig worden andere partijen zoals het Wetterskip, de politie, de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT, voorheen VROM-inspectie) of de provinsje uitgenodigd voor deelname aan dit overleg.

Wat, na de komst van de FUMO, de status zal zijn van de gemeenschappelijke regeling regio de Friese Wouden (waarin ook Servicebureau de Friese Wouden, voor geluidmeting en -advisering), is, door het mogelijk achterblijven van de OWO-gemeenten (Ooststellingwerf, Weststellingwerf en Opsterland), nog onduidelijk. Deze gemeenten hebben aangegeven niet mee te gaan in de FUMO.

Fryske Utfieringstsjinst Miljeu en Omjouwing (FUMO)

"De handhaving van de regelgeving op het gebied van het omgevingsrecht laat te wensen over. Dat blijkt uit onderzoek." Aldus de openingszinnen van het rapport "De tijd is rijp" van de Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving (commissie Mans – juni 2008). Als gevolg hiervan werden gemeenten en provincies verplicht tot samenwerken in regionale uitvoeringsdiensten (RUD's) om de kwaliteit van de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving van milieugerelateerde uitvoeringstaken te verbeteren. Voor de vorming van de RUD's hebben het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Unie van Waterschappen en het Rijk (VROM, Justitie, BZK) samen het Programma Uitvoering met Ambitie (PUMA) ontwikkeld. Binnen het programma worden de acties uitgewerkt die zijn afgesproken in de package deal van 2009. Dit is een door Rijk, IPO en VNG gesloten gezamenlijke overeenkomst, waarin de naar de RUD over te hevelen taken zijn vastgelegd. Op basis hiervan is in Fryslân onderzocht op welke wijze de uitvoering het best vorm gegeven zou kunnen worden.

In Friesland is dit uitgewerkt naar een provinciaal dekkende Fryske Utfieringstsjinst Miljeu en Omjouwing (FUMO), met een minimaal-plus basistakenpakket, die medio 2013 operationeel moet zijn. In de minimaal-plus variant (de plus zit hem in de taken van de Regio's die meegaan, het gaat dan om geluid en luchtkwaliteit) zou er voor de gemeente Heerenveen, qua (milieu)vergunningen en handhaving 1,1 fte mee gemoeid zijn, die overgaat naar de FUMO. Dus voor handhaving naar schatting 0,6 fte. Consequentie is ook dat de handhavingsbevoegdheid van de provincie grotendeels overgaat naar de gemeenten. Voor de FUMO ligt er inmiddels een bedrijfsplan (deze beschrijft de invulling van organisatorische, juridische en financiële aspecten) en een concept gemeenschappelijke regeling. De gemeenteraad heeft toestemming verleend (raadsvergadering 15 oktober 2012) voor deelname aan de gemeenschappelijke regeling FUMO. Voor de gemeente Heerenveen betekent de FUMO een extra structurele last van ca. € 25.000 jaarlijks.

De totstandkoming van de FUMO ligt op schema. Marinus van der Wal uit Oude Pekela wordt de directeur van de Fryske Utfieringstsjinst Miljeu en Omjouwing (FUMO). De directeur is gestart op 1 april 2013. Het Algemeen Bestuur heeft besloten dat de Friese uitvoeringsdienst definitief wordt gehuisvest in Grou. De FUMO gaat, zoals het nu lijkt, in het laatste kwartaal van dit jaar in bedrijf. Onlangs nam het Algemeen Bestuur kennis van de wil tot toetreding tot de FUMO van de drie OWO-gemeenten (Ooststellingwerf, Weststellingwerf en Opsterland). Deze gemeenten dienden, net als enkele andere deelnemers van de huidige FUMO, een aantal verbetervoorstellen in voor de gemeenschappelijke regeling (GR). Het Algemeen Bestuur heeft kennis genomen van deze voorstellen. In de loop van dit jaar bespreekt het AB alle ingebrachte verbetervoorstellen. Deze worden gewogen en behandeld met als doel om tot een definitieve FUMO GR-tekst te komen. Deze definitieve tekst wordt vervolgens aan alle deelnemende colleges, raden, staten en besturen ter goedkeuring voorgelegd.

Voorts is het belangrijk te memoreren dat de FUMO een uitvoeringsorganisatie is; richting en beleid ten aanzien van die uitvoering worden bepaald door de gemeente. Dit betekent dus met inachtneming van de door de gemeente Heerenveen benoemde doelen en prioriteiten, en verslaglegging daarover ten behoeve van onze monitoring.

Politie

Uiteraard is er ook een goed contact en samenwerking met het politieteam Heerenveen (o.a. over handhaving van evenementen) en het OM ('driehoeksoverleg').

De kerntaken van de politie staan in de Politiewet 1993. Het zijn er vier:

- Handhaving van de openbare orde

- Opsporing van strafbare feiten
- Hulpverlening bij nood
- Signalering van en advisering bij (on)veiligheidssituaties

Het werk van de politie bestrijkt een breed palet, en heeft (deels) een verbinding met het integrale veiligheidsbeleid van de gemeente Heerenveen. Er zijn hierbinnen gezamenlijke prioriteiten.

Raakvlakken met de afdeling Handhaving zijn er waar het gaat om toezicht en handhaving van APV-regels, de horeca en evenementen. Ook worden zowel gemeente als politie ingeroepen bij overlast en burenruzies.

De taakstelling van de politie is breed, de capaciteit echter beperkt. Hierdoor zien wij bij de politie een zelfde beweging als bij de gemeente: een (op grond van risico-inschatting en prioriteiten) terugtreden uit bepaalde domeinen (vooral de APV). Om ongewenste leemtes in de toezicht en handhaving te voorkomen, is hierover goed onderling contact nodig – hetgeen ook gebeurt op zowel ambtelijk als bestuursniveau.

Heerenveen kent veel evenementen waarvoor politie-inzet gewenst is, zoals de voetbalwedstrijden van sc Heerenveen. (Er is een Convenant Betaald Voetbal 2012-2013, ondertekend door: sc Heerenveen, gemeente Heerenveen, Politieteam Heerenveen, OM arrondissement Leeuwarden en Veiligheidsregio Fryslân.) Het aantal evenementen neemt toe (en daarmee ook de risico's op geluidsoverlast). De samenwerking tussen politie en gemeente is belangrijk, en staat omschreven in het gemeentelijk evenementenbeleid en in de nota "Regionale aanpak evenementen Fryslân – Een gecoördineerde aanpak van evenementen" (maart 2012) van de Veiligheidsregio Fryslân. Het voldoen aan de vergunningvoorschriften en het bewaken van de orde en veiligheid op en in de directe omgeving van het evenemententerrein is in eerste instantie de verantwoordelijkheid van de organisatie. De controle op de vergunningvoorschriften (o.a. geluidsvoorschriften, eindtijd) is des gemeentes. De politie draagt in eerste instantie zorg voor het toezicht en de handhaving van de openbare orde en veiligheid. Het politieteam Heerenveen verricht zo nodig ondersteuning bij gemeentelijke handhaving, bijv. bij controles op geluidsoverlast van horeca, of overtreding van de sluitingstijd van horeca of evenementen. Over (grootschalige) evenementen is de politie altijd in gesprek met de organisatie en de gemeente (o.a. in de 'driehoek'). De politie heeft hierin een adviesfunctie, maar kan ook voorwaardenstellend zijn. De politie participeert ook in de ontwikkeling van het nieuwe gemeentelijk Evenementenbeleid.

Tevens is er wekelijks overleg over openbare veiligheid, ten burele van de burgemeester, in aanwezigheid van de teamchef politie Heerenveen, afdelingshoofd Handhaving en de specialist Veiligheid. Zo houden we de vinger aan de pols. Verder is het nuttig en belangrijk om jaarlijks, bij het opstellen van de werkplannen afstemming te hebben over de wederzijdse prioriteiten en activiteiten. Dit gebeurt in september/november.

In het project Buurtbemiddeling vindt samenwerking plaats tussen politie, de beide Heerenveense woningbouwcorporaties, Caleidoscoop Welzijnsorganisatie en de gemeente Heerenveen. De zes wijkagenten van het politieteam Heerenveen spelen hierin een belangrijke signalerende functie.

Vanaf 1 januari 2013 is er de Nationale Politie. De provincie Fryslân vormt samen met de provincies Groningen en Drenthe de Regionale Eenheid Noord Nederland, een van de tien regionale eenheden. In Fryslân heeft dat geleid tot 6 politieteams. Heerenveen vormt samen met de beide Stellingwerfen één nieuw team.

Regionaal Milieuteam Politie Fryslân (RMT)

Milieudelicten zijn gevaarlijk voor de gezondheid en veiligheid van mens en dier. Bij milieudelicten gaat het meestal om economische misdrijven. De overtreding wordt dan begaan om geld te verdienen. Milieuovertredingen zijn meestal strafbaar gesteld in de Wet op de Economische Delicten. Een boer die bijvoorbeeld de mestwetgeving overtreedt kan, op basis van de Wet op de Economische Delicten, worden vervolgd. Maar ook een overtreding van milieuwetgeving, de Woningwet, of het Vuurwerkbesluit is een economisch delict.

De tien meest voorkomende milieuovertredingen zijn:

- Geluidsoverlast
- Achterlaten van (huis)vuil op straat
- Illegaal vuurwerk bezitten
- In bezit hebben (of willen verkopen) van bedreigde dier- en plantensoorten
- Stropen van dieren
- Illegale bomenkap
- (Illegale) asbestverwijdering
- Chemisch afval lozen op bodem of in (grond)water (door bijvoorbeeld gevelreiniging)
- Afval storten/verbranden
- Storten van gier in sloten.

Op landelijk niveau is er de Inspectiedienst Leefomgeving en Transport (ILT) van het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Deze controleert en inspecteert de grote bedrijven op misstanden en het overtreden van de milieuwetten. Op lokaal niveau is dat een taak van de milieuhandhaving van de gemeente. De afdeling Handhaving werkt samen met het Regionaal Milieuteam (RMT). Is bijvoorbeeld een bedrijf zijn vergunningsvoorschriften niet nagekomen, dan kan de milieupolitie een proces-verbaal opmaken, waarna het openbaar ministerie het bedrijf vervolgt. De gemeente kan door een dwangsom het bedrijf dwingen toch aan de vergunningsvoorschriften te voldoen.

De politie besteedt op drie niveaus aandacht aan milieudelicten:

1. eenvoudige delicten, zoals zwerfvuil, afval lozen in wateren, verbranden van afval en geluidsoverlast. Iedere politiefunctionaris kan hiertegen optreden.
2. middelzware delicten, zoals het illegaal dumpen van afval, het in bezit hebben van bedreigde dieren en plantensoorten, en handel in illegaal vuurwerk. Milieurechercheurs verrichten zelfstandig onderzoek naar het delict;
3. zwaardere delicten. Hierbij werkt de politie samen met andere opsporingsdiensten of ministeries. Zware milieudelicten zijn vaak nauw verbonden met delicten als fraude, oplichting en valsheid in geschrifte.

De werkverdeling daarbij is dat het opsporen en bestrijden van (middel)zware milieucriminaliteit gebeurt door een Regionaal Milieuteam.

Vanuit de gemeente is er samenwerking met het RMT bijvoorbeeld in de actie Jiskefet, opslag vuurwerk, ketentoezicht grondstromen.

Ook bij de Milieupolitie speelt de landelijke reorganisatie. Het RMT Fryslân vormt, samen met de provincies Groningen en Drenthe, de Eenheid Noord Nederland.

Wetterskip Fryslân

Wetterskip Fryslân is het waterschap voor de gehele provincie Fryslân. Het Wetterskip draagt van oudsher de zorg voor alle dijken in en om Fryslân en is daarnaast ook verantwoordelijk voor het kwantitatieve en kwalitatieve beheer van het oppervlaktewater binnen zijn beheersgebied.

Het beleidsmatig kader van het Wetterskip is op bestuurlijk niveau neergelegd in het Waterbeheerplan 2010-2015. Daarin zijn de organisatiedoelstellingen beschreven voor de beheers- en uitvoeringstaken. Het Wetterskip verdeelt zijn taken in een drietal, centrale thema's:

1. Veiligheid (beheer en onderhoud van de waterkeringen).
2. Voldoende water (peilbeheer centraal, zoals aanleggen voldoende waterbergingen).
3. Schoon water (algemene waterkwaliteit, zwemwater, blauwalg, botulisme, waterzuivering).

Ook de toezicht- en handavingswerkzaamheden van het Wetterskip worden langs de lat van deze drie thema's gelegd. Belangrijke taak daarbij is het toezicht op de directe en indirecte lozingen. Het Wetterskip heeft twee inspecteurs belast met het rayon waar de gemeente Heerenveen binnen valt. Deze inspecteurs werken regelmatig samen met de milieu-inspecteurs van de afdeling Handhaving.

Reeds met de inwerkingtreding van de Waterwet in 2009 is de gemeente het bevoegd gezag geworden voor alle indirecte lozingen, ook waar deze bevoegdheid voorheen lag bij het Wetterskip. Voor direct lozingen ligt de bevoegdheid bij het Wetterskip. (Een indirecte lozing is een lozing die niet direct op het oppervlaktewater uitkomt, maar wordt geloosd via een bedrijfsriolering of ander tussenliggend (zuiverings)werk van een bedrijf. Directe lozingen zijn lozingen die rechtstreeks door het bedrijf, al dan niet na passage van een zuiveringstechnische werk van het bedrijf zelf, op het oppervlaktewater worden geloosd.) Sinds 2010 is de bevoegdheid vanuit de Waterwet meegenomen in de Wabo. In de Friese samenwerkingsovereenkomst Wabo (SOK, 1 juni 2010) zijn afspraken gemaakt tussen provinsje Fryslân, de gemeenten en Wetterskip Fryslân over onderlinge samenwerking, ondersteuning en advisering. Met het Wetterskip zijn afspraken gemaakt over zijn adviserende rol bij zowel de vergunningverlening als bij het toezicht en handhaving van deze vergunningen. De onderlinge contacten worden vanuit beide zijden als zeer positief ervaren.

In 2011 heeft Wetterskip Fryslân de intentie uitgesproken te participeren in de FUMO. Het Wetterskip is voornemens zijn adviserende taken met betrekking tot vergunning-verlening en toezicht op indirecte lozingen onder te brengen bij de FUMO. De taken aangaande directe lozingen blijven bij het Wetterskip. Het Wetterskip heeft laten weten niet gelukkig te zijn met de in deze beleidsnota opgenomen lage prioriteit t.a.v. de diverse lozingen. Aldus de waterbeheerder is er "met elkaar veel mogelijk". De gemeente Heerenveen zal die samenwerking blijven zoeken.

Tot slot is het Wetterskip, als beheerder van de waterkwaliteit, in zijn hoedanigheid als 'belanghebbende' betrokken bij de bestuursrechtelijke procedures inzake indirecte lozingen.

Hoofdstuk 5

Werkwijze en uitvoering

Integraal toezicht

In de afdeling Handhaving (onderdeel van de Dienst Publiekszaken en Veiligheid) zijn nagenoeg alle gemeentelijke handhavingstaken (met betrekking tot de fysieke leefomgeving, maar ook leerplicht en de Wet Kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen) ondergebracht. Hiermee is een belangrijke voorwaarde geschapen om integrale handhaving tot zijn recht te laten komen. Integraliteit wordt bewerkstelligd door gezamenlijke prioriteiten, een gezamenlijk uitvoeringsprogramma, een wederzijdse oog- en oorfunctie, afstemming en synchronisatie. De bedoeling daarbij is handhaving zo efficiënt mogelijk in te zetten, en de toezichtslast voor de ondernemer of burger zo beperkt mogelijk te houden. In de meest ultieme vorm van integraal toezicht zou één handhaver het gehele handhavingspalet (Wabobreed) voor zijn rekening nemen. Dit is (vooralsnog) geen optie. Met de komst van de omgevingsvergunning is binnen de afdeling handhaving gekozen voor een systeem waarbij alle toezichthouders als coördinator kunnen optreden. Zij worden geacht over de benodigde competenties te beschikken. Daar waar nodig zal (bij)scholing worden gepleegd.

Afhankelijk van de vraag waar het zwaartepunt van handhaving ligt, wordt de coördinatierol uitgeoefend door een handhaver met een bouw-, brandveiligheids- of een milieuachtergrond. Voorts wordt ook onderscheid gemaakt naar de verschillende fasen:

- bouw,
- gebruik
- en sloop.

Er zijn drie routes via welke handhavingssaken binnenkomen bij de afdeling:

- reguliere (periodieke) controle (omgevings-)vergunning, volgens jaarprogramma
- verzoek tot handhaving
- mondelinge/schriftelijke klacht (inbegrepen constatering door collega's)

Afhankelijk in welke van de drie fasen de te handhaven zaak zich bevindt, en of er sprake is van samenloop, wordt bepaald waar het zwaartepunt ligt en vanuit welke discipline (milieu, bouw of brandveiligheid), de coördinatie plaatsvindt.

Zo zal bij een nieuwe bedrijfsvestiging het zwaartepunt in de eerste fase liggen bij de bouwhandhaving. De toegewezen bouwhandhaver, zal de coördinatie ter hand nemen, en de andere handhavingdisciplines bij het dossier betrekken waarbij afspraken worden gemaakt over de afstemming van de controles.

Tevens zal de bouwhandhaver milieu- en brandveiligheidsaspecten reeds tijdens de bouwcontroles meenemen (bijv. vloestofdichte vloeren). Er is een protocol 2011 opgesteld voor de bouwhandhaving waarin de bouwcontroles in de verschillende fasen van de bouw worden benoemd, en in een bijbehorende checklist wordt aangegeven welke aspecten (ook van andere disciplines) in ieder geval worden gecontroleerd. Indien nodig wordt een specialist van een andere discipline ingeschakeld. Andersom zijn ook vanuit de milieudiscipline checklists gemaakt, waarin de oog- en oorfuncties voor andere disciplines zijn benoemd. In de gebruiksfase zal het doorgaans de milieuhandhaver zijn die de coördinatie op gelijke wijze op zich neemt. Tevens controleert deze zelf op brandveiligheid bij scholen, kantoren, winkels en bijeenkomstgebouwen. De controles voor de horeca vinden, met uitzondering van de leefsituatiecontrole voor alcoholgebruik, integraal plaats (DHW, milieu, brandveiligheid). In de sloopfase zal bouwhandhaving weer leidend zijn, waarbij vooral coördinatie nodig is op de aspecten asbest en bodem (en afval).

De coördinatie van handhavingstaken, die volgens de andere routes binnenkomen (klachten, handhavingsverzoeken), gebeurt op gelijklopende wijze. Over het algemeen zal daar minder sprake zijn van samenloop van diverse vergunningen/vergunning-onderdelen.

Integraliteit is echter nog niet in alle geledingen van onze werkprocessen doorgedrongen. Hierin gaan wij nog een extra slag maken. Dit verbetertraject zullen we nadrukkelijk samen met de inbreng én expertise van onze handhavers vormgeven. Dan gaat het om zaken als het verder optimaliseren van de onderlinge afstemming, het uitbreiden van signaaltoezicht, het koppelen van ICT-systemen (waar OVX4all maar ten dele in voorziet), kwaliteitsverhoging integrale controles en synchronisatie van controlebezoeken. Dit is nodig in samenwerking met de externe partners – politie, Wetterskip, provinsje.

Innovatieve technieken

Ook voor de handhaving neemt de innovatie van de ict- en digitaliseringsmogelijkheden toe. Door hierin te investeren kan er een verbeterslag worden gemaakt in de uitvoering en in de monitoring (genereren brieven, genereren up-to-date managementinformatie, digitale bouwtekeningen/rapporten tijdens controlebezoeken, etc.).

Tevens zal ter bevorderderving van de efficiency en vermindering toezichtslast gebruik gemaakt worden van innovatieve handhavingsinstrumenten ('Handhavingskaart', systeemtoezicht, buurtbemiddeling). Binnen de instrumentenkeuze gaat het ook om de inzet van andere beïnvloedingsmogelijkheden (via

systematiek Tafel van 11; een methodiek waarmee op basis van een analyse van het (uitblijven van) naleefgedrag, het juiste instrument kan worden gekozen – dit is niet altijd (repressieve) handhaving). De Handhavingskaart (ontwikkeld door de gemeente Enschede) houdt in dat de handhaver samen met de ondernemer eventuele tekortkomingen/overtredingen in begrijpelijke taal op een kaart noteert. Met de ondernemer wordt overeengekomen op welke termijn hij de overtredingen teniet doet en hij zet daarvoor zijn handtekening. Als de overtreding/tekortkoming daadwerkelijk is verholpen stuurt de ondernemer de kaart naar de afdeling Handhaving; deze controleert steekproefsgewijs (volgens een nog vast te stellen percentage). Bij niet terugzenden van de kaart binnen de overeengekomen termijn, volgt altijd een hercontrole. De verantwoordelijkheid ligt op deze manier expliciet bij de ondernemer. De bonus/malus-systematiek houdt in dat notoire overtreders en inrichtingen, die prioritaire overtredingen begaan, vaker gecontroleerd worden en dat inrichtingen, die zich aan de regels houden meer vertrouwen krijgen en minder vaak gecontroleerd worden.

Branche-gerichte en thematische aanpak

Thematisch- en branchegericht toezicht zijn vormen van toezicht op handhavingstaken, –gebieden en bedrijven, welke door bepaalde specifieke kenmerken of problemen, een andere aanpak vereisen of prefereren. Daarbij kan voor het branchegericht toezicht gedacht worden aan een periodieke, integrale controleactie op een bepaalde bedrijfstak (b.v. loonbedrijven, garages, etc.). In de thematische aanpak kan het gaan om toezicht op een bepaald onderwerp, zoals afvalstromen (b.v. asbest), of bedrijfsvoeringsaspecten (b.v. brandveiligheid). Er kan ook voor gekozen worden om het thematisch- en branchegericht toezicht te combineren met bepaalde aspecten van vergunningsgericht, objectgericht en gebiedsgericht toezicht. In uitvoeringsprogramma's wordt jaarlijks, o.a. samen met de afdeling Vergunningen, afgestemd op welke branche of op welk thema de aandacht voor dat programmajaar zich specifiek zal richten.

De uitvoering van het thematisch- en branchegericht toezicht (en handhaving) is feitelijk te vergelijken met projectmatig werken. Voorafgaand aan de controles wordt een plan van aanpak of een draaiboek gemaakt. Hierbij worden alle voor het project relevante disciplines betrokken. Voorafgaand aan de daadwerkelijke controles kan met de doelgroep gecommuniceerd worden wat de aanleiding van de actie is, waarom dit gewenst is en hoe de gemeente dit integraal en zonder teveel toezichtlast gaat aanpakken. Na afloop van de actie wordt de doelgroep geïnformeerd over de resultaten. Deze worden ook via geëigende middelen naar buiten gebracht, zodat aan den volke kenbaar wordt gemaakt op welke wijze de gemeente veiligheids-/gezondheidsrisico's vermindert en leefbaarheid bevordert. Met een branche-gerichte en thematische aanpak van het gemeentelijk toezicht wordt een impuls gegeven aan de efficiency en kwaliteit, waarbij niet het sanctioneren, maar een verbetering van het naleefgedrag leidend is.

De implementatie en wijze van uitvoering van het thematisch- en branchegericht toezicht worden nader uitgewerkt in de handhavingprogramma's.

Gebiedsgericht toezicht

Gebiedsgericht toezicht kenmerkt zich door een geografische verdeling van het toezichtgebied (gemeente Heerenveen), waarbij de toezichthouders een specifiek gebied (rayon) krijgen toegewezen. Bij het toebeden van de handhavingdossiers (vergunningen, klachten, verzoeken om handhaving) wordt, met uitzondering van milieu, momenteel geen rekening gehouden met een rayonverdeling. Hierdoor gaan de toezichthouders op verschillende dagen door de gehele gemeente om hun controles uit te voeren. Hoewel de toezichthouders hun controlebezoeken zo efficiënt mogelijk proberen in te delen, kan het voorkomen dat zij tijdens hun controleroutes de gehele gemeente moeten doorkruisen. Gebiedsgericht toezicht maakt het mogelijk om de controleroutes efficiënter in te plannen. In eerste instantie kan het gebiedsgericht toezicht beperkt blijven tot de Wabo-activiteiten, zodat aan een bepaald rayon een milieu-, een brandveiligheids- en een bouwinspecteur worden gekoppeld. Naast het efficiënter indelen van de controleroutes, zullen de inspecteurs ook beter bekend raken en ook zelf beter bekend worden in hun rayon. Voorts kan tussen de inspecteurs snel onderling informatie worden uitgewisseld, kunnen zij, conform het integraal werken, gezamenlijk controles uitvoeren en raakt men vertrouwd met elkaars werkzaamheden (bevordering vervangbaarheid). Daarnaast is een rayonverdeling goed te combineren met het thematisch- en branchegericht toezicht.

Om te veel eigenheid met rayons te voorkomen zal na een bepaalde tijdsperiode (bijvoorbeeld vijf jaar) gerouleerd moeten worden van rayon. Het gebiedsgericht toezicht laat onverlet dat bij bepaalde, meer specialistische dossiers (bijvoorbeeld de bouw van een nieuw Thialf), de rayongedachte los kan worden gelaten en dat het dossier wordt toegewezen aan de inspecteur die qua kennis het meest gekwalificeerd is.

Ook wordt gebruik gemaakt van de jaarlijks inspectievluchten boven de gemeente voor het actief opsporen van illegale activiteiten (zoals illegale bouw). Door hier systematisch mee om te gaan wordt een efficiëncyslag gemaakt. De gegevens van het fotomateriaal zijn ook van belang voor het Wetterskip (b.v. illegale slootdemping) en de gemeentelijke uitvoering van Wet Basisregistraties Adressen en Gebouwen (BAG). De BAG is een registratie waarin gemeentelijke basisgegevens over alle gebouwen en

adressen in Nederland zijn verzameld. De BAG is input voor de WOZ (waardering onroerende zaken) en dus de gemeentelijke onroerend zaakbelasting (OZB).

Ook een eventuele keuze voor invoering van het gebiedsgericht toezicht (zo mogelijk in combinatie met een branchegerichte en thematische aanpak) wordt genomen op het niveau van een handhavingsprogramma.

Hoofdstuk 6

Monitoring, evaluatie en rapportage

In het Besluit omgevingsrecht (BOR) staat in de toelichting op artikel 7.2 en 7.7 dat “doelen idealiter geformuleerd worden in termen van outcome, d.w.z. naleefgedrag en milieukwaliteit”. Kortom de mate van doelbereiking en maatschappelijk effect.

Voor alle soorten gestelde doelstellingen geldt dat het van belang is om een methodiek te bepalen (BOR, art. 7.2, lid 3b) om te kunnen evalueren of de gestelde doelen worden bereikt; hierbij speelt het benoemen van indicatoren en het monitoren van deze indicatoren (inclusief geautomatiseerd registratiesysteem) een belangrijke rol.

Het betreft hier één van de moeilijkste onderdelen van de handhavingscyclus, waar vele handhavende instanties nog mee worstelen. Dit is in 2012 nog gebleken tijdens een door de provincie Fryslân georganiseerde bijeenkomst over dit onderwerp. De gemeente Heerenveen beschouwt deze wijze van monitoren en rapporteren als een groeimodel, verder vorm te geven in de jaarlijkse handhavingsprogramma's en handhavings-verslagen.

De gemeente Heerenveen heeft al meerdere malen aangegeven in provinciaal verband graag, samen met de provincie en andere Friese gemeenten, te willen werken aan de ontwikkeling van eensluitende criteria voor de monitoring van naleefgedrag. In deze lastige onderneming, kan samenwerking vruchtbaar zijn. Bovendien vergemakkelijken gezamenlijk benoemde criteria de mogelijkheid tot onderlinge vergelijking van de handhavingsresultaten (benchmarking).

De afgelopen jaren is gewerkt aan een betere en eenduidiger registratie van de handhavingsinspanningen in de softwaresystemen (BWT4all, MPM4all). Nu zal, annex aan de scherper geprioriteerde handhavings-taken, ook de monitoring beperkt blijven tot deze geprioriteerde handhavingsinspanningen. Ook het monitoren van niet geprioriteerde handhavingstaken, zoals bijvoorbeeld de energievoorschriften uit het Bouwbesluit 2012 of uit de omgevingsvergunningen voor milieuactiviteiten, vraagt de nodige capaciteit. De huidige beschikbare capaciteit moet echter volledig worden ingezet op de (bestuurlijk en politiek) vastgestelde prioriteiten. De versobering van de handhaving zal daarmee ook zijn weerslag krijgen in het genereren van managementinformatie. Het monitoren van de toezicht- en handhavingsresultaten van het jaarlijks programma zijn indicatoren voor de mate van doelbereiking en dienen als input voor eventuele bijstelling van de volgende programma's. Doordat de monitoring beperkt blijft tot de daadwerkelijke handhavings-inspanningen zal het niet meer mogelijk zijn om het gehele handhavingsbeleid gevalideerd bij te stellen. Kort gezegd: wat we niet (meer) waarnemen, kunnen we niet registreren.

Milieu

De monitoring milieu vindt plaats op de categorieën:

- (externe) veiligheid,
- geluid,
- luchtkwaliteit,
- afval,
- lozingen afvalwater.

Binnen deze categorieën zijn weer diverse aspecten benoemd. De aantallen daarop geconstateerde overtredingen geven inzicht in het naleefgedrag in de categorieën en aspecten. Daarnaast worden, in verband met de te hanteren bonus/malus-systematiek, overtredingen per bedrijf naar zwaarte geregistreerd. Tevens wordt op basis van aantallen controles en geconstateerde overtredingen een naleefpercentage berekend. Het toezicht Besluit bodemkwaliteit wordt vooral gemonitord op aantal controles en overtredingen.

Ook het klachtenbeeld is een informatiebron met betrekking tot naleefgedrag van burgers, bedrijven en instellingen, alsmede problemen in het veld. Milieuklachten worden in MPM4all geregistreerd op de categorieën: afval, bodem, geluid, lucht, water en overig.

Bouw/sloop

Monitoring van het bouwtoezicht vindt eveneens plaats op categorieën, aan de hand van de controle-brieven:

- constructie,
- brandveiligheid,
- ventilatie,

- asbest,
- afmeting bouwwerk,
- afwijking gevelaanzicht/materiaalgebruik,
- indeling bouwwerk,
- strijdig gebruik,
- vrije doorgang.

De eerste vier hebben in handhavende zin prioriteit. De overige gegevens zijn wel nodig voor de handhaving op bestemmingsplannen en welstand. Bij de activiteit sloop gaat het voornamelijk om de veiligheids-/gezondheidsaspecten (asbest, stof). Klachten gerelateerd aan bouw zijn heel divers en laten zich moeilijk naar soort categoriseren, wel worden de aantallen geregistreerd in BWT4all.

Brandveiligheid

Op het onderdeel brandveiligheid (één van onze prioriteiten) wordt tot nu toe alleen geregistreerd op het aantal controles. Hier moet nog een systematiek gevonden worden om meer inzicht te krijgen in het naleefgedrag en aantallen en soort van overtredingen (criteria o.a. compartimentering, vluchtroutes, brand/rookmeldinstallaties, blusmiddelen).

APV en overige wetten

In de overige handhavingsterreinen vindt monitoring vooral (nog) plaats op aantallen inspecties en overtredingen. De (niet geprioriteerde) onderwerpen uit de APV lenen zich moeilijk (of niet) voor monitoring op naleefgedrag. Zo wordt het aantal acties in relatie tot parkeerexcessen geregistreerd, en het aantal processen verbaal in verband met illegale afvalstort en hondenpoep. Inspecties van (de thans gedereguleerde onderwerpen) terrassen, ligplaatsen, standplaatsen, uitstallingen enz. worden louter op aantallen geboekstaafd. Echter, we willen ook niet registreren om het registreren. Registratie moet zinvol zijn in relatie tot het verkrijgen van inzicht in overtredingen en naleefgedrag en de effectiviteit van het gemeentelijk optreden.

Juridische vervolgacties

Tenslotte worden ook de aantallen en soorten juridische (vervolg)acties geregistreerd. Het gaat om vooraankondigingen, aanschrijvingen bouw/milieu, lasten onder dwangsom dan wel bestuursdwang, stilleggingen, intrekkingen van vergunningen, dwangbevelen, verzoeken om handhaving en toe- of afwijzingen daarvan. Deze zaken leggen een groot beslag op de juridische capaciteit. Naast het aantal uitgevoerde controles dienen de bovengenoemde gegevens als managementinformatie en worden zij (met de ervaringsgegevens van de handhavers en juristen) verwerkt in het Handhavingsverslag, dat mede als input dient voor het volgend Handhavingsprogramma. Het handhavingsverslag wordt ter vaststelling voorgelegd aan het college en ter kennisname aan de gemeenteraad. Tevens wordt het ter beoordeling opgestuurd naar de provincie Fryslân (vanuit haar regiefunctie). Gedurende het jaar wordt de voortgang ook gemonitord via de drie periodieke managementrapportages (maraps).
Geraadpleegde stukken

Intern

- Nota Evaluatie Handhavingsbeleid 2005-2011 (2012)
- Handhaving jaarprogramma's 2005-2012
- Handhavingsverslag 2010/2011 (2012)
- Collegeprogramma 2010 – 2014
- Nota Gericht Lokaal Handhaven (2005)
- Nota 'Gedogen in uitzonderlijke situaties' (2010)
- Visie en strategie deregulering gemeente Heerenveen (2011)
- Visie Leerplicht (2011)
- Nota Toezicht en Handhaving Kwaliteit Kinderopvang en Peuterspeelzalen (2008)
- Afwegingsmodel Handhaving kinderopvang en peuterspeelzalen (2012)
- Nota 'Op Maat – integraal veiligheidsbeleid 2011 t/m 2014' (2011)
- Nota Erfgoedbeleid (2010)

Extern

- Fries Protocol Asbestbranden (2009)
- Nota 'Regionale aanpak evenementen Fryslân – Een gecoördineerde aanpak van evenementen' (Veiligheidsregio Fryslân – 2012)
- Visienota 'Brandweer Fryslân over morgen' (Veiligheidsregio Fryslân – 2012)

- Convenant Betaald Voetbal Heerenveen, 2012-2013 (2012)
- Friese Samenwerkingsovereenkomst Wabo (2010)
- (concept) Bedrijfsplan FUMO (2012)
- Jaarwerkplan 2012 (Politieteam Heerenveen)
- Uitvoeringsbeleid bouwen, slopen, brandveilig gebruik, ruimtelijke ordening – Provincie Fryslân (2012)
- Integraal toezicht- en handhavingsbeleid Provincie Fryslân 2011-2014
- Implementatieplan Integraal toezicht en handhavingsbeleid Provincie Fryslân 2011-2014

Algemeen

- Rapport Helder Handhaven (Nat. Ombudsman - 2010)
- Nota 'Wegwijzer omgevingsvergunning – Module handhaving' (VROM - 2007)
- Nota 'De tijd is rijp' (Commissie Mans - 2008)
- Nota 'Grenzen aan gedogen' (1996)
- De Tafel van Elf – een veelzijdig instrument (stichting Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV)
- Programmatisch Handhaven – gids voor gemeenten, waterschappen en provincies (CCV)
- Effecten van toezicht en handhaving meten – een handleiding (CCV)
- Wet- en regelgeving (Besluit kwaliteitscriteria handhaving milieubeheer, Wabo, Bor + toelichting, m.n. hoofdstuk 7 Handhaving, Mor + toelichting, m.n. hoofdstuk 10 Kwaliteitseisen)
- Kwaliteitscriteria , deel A en B, KPMG, (2009)
- Rapportage 'Meetbare handhavingsdoelstellingen (outputcriteria) 'Het gaat om het resultaat', VROM, IPO, VNG, UvW, V&W (2004)
- Rapport 'Output en Outcome gerichte kwaliteitscriteria', ministerie VROM, IPO, VNG, (2010)