

Handhavingsbeleid Omgevingsrecht (WABO) Hoorn 2016-2018

Zaaknummer: 1280677

Gelezen het voorstel van Veiligheid, Vergunningen en Handhaving Team Veiligheid
- Handhavingsbeleid Omgevingsrecht (WABO) Hoorn 2016-2018

d.d. 14 maart 2016

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Hoorn besluit:

- Vaststellen van het Handhavingsbeleid Omgevingsrecht (WABO) 2016-2018, inclusief de opzet en uitkomst van de risico- en doelgroepenanalyse en nalevingsstrategie.

te bepalen dat bovenstaand wordt bekendgemaakt:

Aldus vastgesteld 10 mei 2016

College van burgemeester en wethouders,

de secretaris, de burgemeester,

Handhavingsbeleid Omgevingsrecht (WABO) Hoorn 2016-2018

Samenvatting

De grondslag voor het omgevingstoezicht is te vinden in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en het Besluit omgevingsrecht (Bor) en de Ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor). Bepalend voor het handhavingsbeleid zijn de kwaliteitseisen vastgelegd in het Bor en de Mor. In hoofdstuk 7 van het Besluit omgevingsrecht (Bor) verplicht de wetgever het opstellen van een handhavingsbeleid. Dit beleid dient conform het bepaalde in artikel 7.2, lid 4 Bor en artikel 10.3 Mor onder andere inzicht te geven in de preventie- en handhavingstrategie. Dit handhavingsbeleid omgevingsrecht is tot stand gekomen in samenspraak met RUD NHN en Veiligheidsregio NHN.

Het Handhavingsbeleid omgevingsrecht (WABO) Hoorn 2016-2018 is een uitwerking van de in 2013 vastgestelde handhavingsvisie Hoorn. Centraal in de visie staat vertrouwen in burger en ondernemer dat zij regels naleven. Wordt echter het vertrouwen beschaamd en/of neemt de ernst van de overtreding toe dan volgt het sanctieregime dat versneld kan worden toegepast.

Om naleving van regels te bereiken, past het gemeentebestuur een nieuwe aanpak toe. We gaan werken vanuit de volgende drie principes:

1. Inzicht in factoren om handhaving te voorkomen; focus op eigen verantwoordelijkheid.
2. Vergroten van bewustwording wat de regels zijn en waarom ze er zijn.
3. Als het voorgaande niet afdoende is: handhaven

Het gaat om het vergroten van de bewustwording. Daaraan ten grondslag ligt de gedachte dat de meeste mensen regels spontaan willen naleven. Om het spontane naleefgedrag te stimuleren zal de gemeente waar mogelijk zorgen voor ondersteuning. Dit kan door bijvoorbeeld voorlichting. De laatste jaren wordt echter nudging meer en meer toegepast als een alternatief voor de traditionele sturingsinstrumenten om naleving van regels te bevorderen. Met nudging speelt beleid in op onbewuste gedragsprocessen waardoor mensen worden verleid om wenselijk gedrag te vertonen, 'het duwtje in de goede richting'. Het gaat om het intensiever inzetten van de instrumenten, zoals communicatie, voorlichting aan en ondersteuning van burgers en ondernemers die onwetend zijn over een regel maar wel een goedwillende houding hebben.

In het handhavingsbeleid omgevingsrecht zijn tevens doelen opgenomen gebaseerd op het Coalitieakkoord 2014-2018. Deze zijn verder uitgewerkt in het Uitvoeringsprogramma toezicht en handhaving gemeente Hoorn.

De nalevingsstrategie is samen met de probleemanalyse en prioriteitsstelling onderdeel van het handhavingsbeleid op de fysieke leefomgeving. De strategie geeft aan hoe het gemeente bestuur invulling geeft aan haar aanpak tot naleving van de regels. De verschillende nalevingsstrategieën komen in dit handhavingsbeleid aan de orde.

De nalevingstrategie kent vier pijlers. Naast de preventiestrategie, gericht om overtredingen te voorkomen, is de toezichtstrategie een belangrijk instrument om te kunnen vaststellen of wordt voldaan aan wet- en regelgeving. We zetten toezicht in daar waar de risico's op niet-naleven het grootst zijn. De risico's schatten we in aan de hand van verschillende instrumenten (bijvoorbeeld Tafel van 11). In de toezichtstrategie is aangegeven welke vormen van toezicht de gemeente inzet. Als op basis van toezicht een overtreding wordt geconstateerd hoeft dat niet in alle gevallen te leiden tot een bestuurlijke sanctie. Afhankelijk van de situatie, bijvoorbeeld een goedwillende houding, kan besloten worden een andere interventie in te zetten.

De sanctiestrategie is in feite het sluitstuk van de nalevingsstrategie. In beginsel zal eerst een waarschuwing worden gegeven. Afhankelijk van het voortraject kan hiervan worden afgezien. In dit handhavingsbeleid zijn de stappen genoemd indien de sanctiestrategie wordt toegepast. Ook deze strategie heeft als doel gedragsverandering bij de overtreder tot stand te brengen.

Het handhavingsbeleid is onderdeel van de beleidscyclus die opgenomen is in het Besluit omgevingsrecht. Het gaat om de taken: bouwtoezicht, brandveiligheid, ruimtelijke ordening, milieu-inrichtingen en openbare ruimte (Wabo gerelateerde artikelen uit de APV Hoorn).

De nalevingsstrategie is samen met de probleemanalyse en prioriteitsstelling onderdeel van het handhavingsbeleid op de fysieke leefomgeving. De strategie geeft aan hoe het gemeente bestuur invulling geeft aan haar aanpak tot naleving van de regels. De verschillende nalevingsstrategieën komen in dit handhavingsbeleid aan de orde.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

In deze notitie is de handhavingsstrategie beschreven voor de uitvoering van de Wabo taken. De nieuwe strategie is gericht op de onderwerpen: bouwen, brandveilig gebruik, ruimtelijke ordening en enkele onderwerpen uit de Algemene Plaatselijke Verordening Hoorn 2010. Dit betreffen: realiseren van een uitweg, kappen en reclame-uitingen. De strategie voor milieu is in handen van de Regionale Uitvoeringsdienst Noord-Holland Noord (RUD NHN). Beide strategieën zullen op elkaar worden afgestemd. Inzet is immers dat aan de handhavingsstrategie op een integrale wijze invulling wordt gegeven.

In de handhavingsstrategie is vastgelegd op welke wijze toezicht en handhaving wordt uitgeoefend. Daarbij moet worden gedacht aan het vastleggen van de instrumenten die worden ingezet om naleving van de regels te bereiken, het vastleggen van de vormen van toezicht en de basiswerkwijze daarbij, het vastleggen van een basisaanpak voor bestuursrechtelijk optreden en situaties waarin en condities waaronder het inzetten van sancties tijdelijk achterwege kan blijven.

1.2 Algemene uitgangspunten

Voor het opstellen van de handhavingsstrategie gelden de volgende uitgangspunten:

- a. gemeente Hoorn, Regionale Uitvoeringsdienst NHN en Veiligheidsregio NHN stemmen hun handhavingsstrategie op elkaar af;
- b. burgers, bedrijven en instellingen zijn primair zelf verantwoordelijk voor de naleving van de regels;
- c. burgers, bedrijven en instellingen worden waar nodig geïnformeerd en ondersteund over de regels; overtredingen vinden soms plaats uit onwetendheid met een regel, het ontbreekt aan kennis en informatie;
- d. burgers, bedrijven en instellingen die calculerend gedrag vertonen krijgen verscherpt toezicht.

Aan burgers en bedrijven verschaffen we in deze notitie duidelijkheid over de wijze waarop de gemeente handelt in geval van een overtreding. Ook de verschillende nog uit te werken instrumenten die we willen inzetten om naleefgedrag te bevorderen maken we bekend.

1.3 Kader handhavingsbeleid

De grondslag voor het omgevingstoezicht is te vinden in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en het Besluit omgevingsrecht (Bor) en de Ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor). Bepalend

voor voor het handhavingsbeleid zijn de kwaliteitseisen vastgelegd in het Bor en de Mor. In hoofdstuk 7 van het Besluit omgevingsrecht (Bor) verplicht de wetgever het opstellen van een handhavingsbeleid. Dit beleid dient conform het bepaalde in artikel 7.2, lid 4 Bor en artikel 10.3 Mor onder andere inzicht te geven in de preventie- en handhavingstrategie. Deze strategieën vormen samen de nalevingsstrategie.

Hieronder een opsomming waaraan het handhavingsbeleid dient te voldoen:

- Er is een gemotiveerd handhavingsbeleid vastgesteld, met doelen en welke activiteiten worden uitgevoerd om deze te realiseren. Daarnaast is dit beleid afgestemd met betrokken bestuurspartners en strafrechtelijke partners.
- Er is een uitvoeringsprogramma opgesteld;
- Er is een uitvoeringsorganisatie ingericht;
- De financiële en personele middelen voor de uitvoeringsorganisatie zijn geborgd;
- De resultaten van de handhaving worden gemonitord;
- Over de voorgaande punten wordt periodiek gerapporteerd en geëvalueerd en de rapportage wordt bekendgemaakt aan de gemeenteraad.

Het handhavingsbeleid is de verbindende schakel tussen de Handhavingsvisie Hoorn en het Handhavingsuitvoeringsprogramma dat iedere twee jaar wordt opgesteld. Dit document geeft:

- a. een vertaling van de uitgangspunten uit de Handhavingsvisie Hoorn dat we inzetten om de naleving van regels te realiseren (nalevingsstrategie);

dat leidt tot:

- b. inzet op de prioriteiten die zijn opgenomen in het op te stellen handhaving uitvoeringsprogramma.

1.3 Doelen Handhavingsbeleid

De handhavingsdoelen omgevingsrecht vinden hun basis in de doelen die het college heeft gesteld in het Coalitieakkoord 2014-2018 over:

- a. leefbare stad;
- b. duurzame stad

de leefbare stad

Hoorn moet voor iedereen aantrekkelijk zijn en blijven om te wonen. Wij werken samen met bewoners, de corporaties en andere partners aan een leefbare stad. Door de snelle groei van Hoorn, Blokker en Zwaag vanaf eind jaren zestig worden veel buurten nu wat ouder en is er een opknappingsbeurt nodig om de leefbaarheid op peil te houden. Ook is aandacht voor stadsvernieuwing noodzakelijk, waarvoor wij een lange termijnagenda opstellen, te beginnen voor de Grote Waal. Voor leefbare wijken is openbaar en duurzaam groen van belang. Een groene stad is immers een leefbare stad.

de duurzame stad

Hoorn investeert in een groene en levendige stad om deze voor toekomstige generaties goed achter te laten. De ambities vanuit 'Puur Hoorn' zetten wij voort en scherpen wij aan. Dit doen wij door een duurzaamheidsagenda op te stellen, waarin onze concrete acties staan. Duurzaamheid zien wij als een belangrijke economische drager. Duurzaamheid in brede zin is integraal onderdeel van al het gemeentelijk beleid.

In het Uitvoeringsplan toezicht en handhaving 2015-2016 gemeente Hoorn zijn de omgevingsrecht taken opgenomen. Per taak zijn deze doelen vertaald naar operationele doelen per activiteit die een bijdrage leveren aan de leefbare en de duurzame stad.

1.4 Reikwijdte/afbakening

Dit beleid is opgesteld binnen de beleidsvrijheid en kwaliteitseisen die het Bor/Mor eraan stelt. Alle binnen de reikwijdte van de Wabo vallende taken zijn opgenomen. Daarnaast heeft dit handhavingsbeleid betrekking op handhavingstaken uit de Algemene Plaatselijk Verordening (APV). In de 'prioriteitenmatrix, onderdeel van het handhainguitvoeringsprogramma zijn betreffende handhavingstaken, en de onderliggende wettelijke kaders, weergegeven.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 gaan we in op de kern uit de handhavingsvisie Hoorn, die aan de basis ligt van dit handhavingsbeleid omgevingsrecht. In hoofdstuk 3 staan de instrumenten om naleving van regels te bevorderen centraal (nalevingsstrategie). We besteden respectievelijk aandacht aan de deelterreinen

preventie-, toezicht-, sanctie- en gedoogstrategie. In hoofdstuk 4 beschrijven we op welke wijze dit handhavingsbeleid is vertaald naar de uitvoering. Tevens komen evaluatie en verantwoording aan de orde. Hoofdstuk 5 gaat over de beleidscyclus. In het laatste hoofdstuk gaat over organisatie en uitvoering van de handhaving.

2. De basis: handhavingsvisie

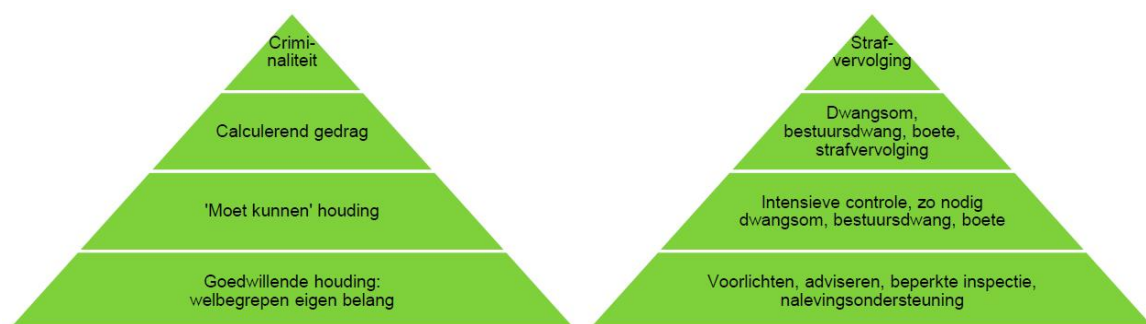
2.1 Kern handhavingsvisie

Basis voor deze nalevingsstrategie is de handhavingsvisie gemeente Hoorn. Deze visie is in 2013 vastgesteld. In de visie is een nieuwe handhavingstijl beschreven waarin de verantwoordelijkheid voor regelnaleving heel duidelijk bij de burger en de ondernemer ligt. Dit is een omslag in handhaving waarbij minder wordt gericht op het controleren of iemand wel/niet aan de regel voldoet, maar sterk wordt ingezet op gedragsbeïnvloeding en het nemen van verantwoordelijkheid. In onderstaand schema is deze omslag aangegeven. Daarmee geven wij het (geïnformeerde) vertrouwen en de ruimte aan de welwillende burger om zijn naleving zelf op te pakken. Tegelijkertijd bemoeien we ons juist extra met de notoire overtreder die dit vertrouwen beschaamt. Deze groep zal steeds zwaardere consequenties wachten.

De handhaving verandert	Vroeger	Nu
Focus	Wij controleren elke regel	Wij stimuleren en ondersteunen naleving (bouwer zorgt zélf voor veilige gebouwen)
Geïnformeerd vertrouwen	Laag	Hoog
Verantwoordelijkheid	Overheid controleert dat de burger alle regels naleeft	De burger is verantwoordelijk voor naleving, de overheid ondersteunt en handhaaft
Consequenties bij niet naleven	Laag	Hoog
Handhaving	Bij niet naleving: boete	Handhaving is afgestemd op de verschillende doelgroepen en hun belangen. Leidt tot breed scala aan beïnvloeding.
Doelgroepbenadering	Individueel	Van groot naar klein

2.2 Nalevingsverwachting

Er wordt een onderscheid gemaakt tussen groepen burgers of ondernemers. Bij elke groep past een andere aanpak. Om onderscheid te maken in groepen burgers kan gebruik worden gemaakt van onderstaand figuur. Aan de linkerkant staat de nalevingsverwachting, die laat zien in welke categorieën burgers/ondernemers kunnen worden ingedeeld op basis van motieven en belangen: van goedwillende burger tot crimineel. Aan de rechterkant staan bij elke groep manieren om het gedrag te beïnvloeden en zo te stimuleren dat de regels beter worden nageleefd.



a. Nalevingsverwachting

b. Beïnvloedingsarrangement

Het grootste deel van de mensen zullen regels spontaan naleven. Een deel zal bewust de regel overtreden. Deze groep kan rekenen op strenger en sneller optreden. Om tot een duidelijke aanpak te kunnen komen, is het nodig om een doelgroepenanalyse te maken van de verwachte naleving en belangen van verschillende groepen burgers (nalevingsverwachting/ belangenanalyse). De nalevingsverwachting/belangenanalyse kan worden opgezet met behulp van 'De tafel van Elf'. Een dergelijke analyse kan in beeld brengen in hoeverre bij overtreders sprake is van onwetendheid, 'moet kunnen' houding, calculerend gedrag of criminaliteit. Afhankelijk van de houding en motieven van de overtreder(s) kunnen we de juiste nalevingsinstrumenten inzetten. Preventieve instrumenten hebben hierbij de voorkeur boven repressieve (sanctionerende) instrumenten. De betreffende instrumenten worden verder uitgewerkt in

het volgende hoofdstuk. Door te weten waar de sterke en zwakke kanten zitten op het gebied van de naleefverwachting, kan men gericht handhaven. Hierbij kan gedacht worden aan het geven van voorlichting als blijkt dat de kennis over een bepaalde regel laag is, of het opleggen van sancties als blijkt dat de regels bewust worden overtreedt.

2.3 Risico(gebieds)analyse en prioriteitsstelling

Naast inzicht in de naleefverwachting richten we ons op de problemen en de risico's die zich in Hoorn kunnen voordoen. De risico inschatting baseren we op hetgeen burgers en bedrijven belangrijk vinden en op hetgeen onze toezichthouders constateren. Maar ook de onderwerpen uit het Coalitieakkoord betrekken we erbij. Veiligheid, volksgezondheid, natuur en leefomgeving zijn o.a. indicatoren die we laten meewegen. Vervolgens maken we een inschatting van de kans op overtreding van regels. Het inzichtelijk maken van risico's en de kans op overtreding leidt vervolgens tot de prioriteitsstelling. We houden rekening met landelijke prioriteiten afkomstig van het Landelijk Overleg Milieuhandhaving (LOM). De risico analyse is een bijlage bij dit beleid.

De risico analyse is een dynamisch proces. Gedurende de looptijd van dit beleid ligt de aanpak vast. De analyse kan echter aanleiding geven prioriteiten in het handhaving uitvoeringsprogramma aan te passen. De nieuwe prioriteitsstelling zal bestuurlijk worden vastgesteld. In het handhaving uitvoeringsprogramma zijn ten slotte doelstellingen opgenomen per taak. Deze doelstellingen zijn gekoppeld aan de prioriteiten.

De prioriteiten worden jaarlijks opnieuw beoordeeld en zijn opgenomen in het handhaving uitvoeringsprogramma van Hoorn. In dit plan komen de activiteiten van bouwen, ruimtelijke ordening, bandpreventie, milieu-inrichtingen en bodem en openbare ruimte samen. Er is onderscheid gemaakt in hoge, normale en lage prioriteit.

De prioriteit van een bepaalde handhavingstaak wordt primair bepaald door het risico en het naleeftekort. Door het stellen van prioriteiten kan aan elke handhavingstaak/activiteit een passende interventie worden gekoppeld. Zo gaat Hoorn effectief om met haar handhaving. Onderstaande tabel geeft de manier van prioriteren weer.

Risico	hoog	hoog	hoog
	laag	laag	gemiddeld
		laag	hoog
	Naleeftekort		

Tabel: bepalen prioriteiten

Hoge prioriteit

Als het risico van een bepaalde handhavingstaak hoog is en het naleeftekort hoog of laag is, dan krijgt deze een hoge prioriteit. De reden is namelijk dat de gevolgen van een overtreding groot kunnen zijn, ook al worden de regels in principe wel goed nageleefd. Hierbij kan gedacht worden aan het houden van toezicht op het bedrijfsmatig verkopen van vuurwerk. Ondanks dat de aanbieders van bedrijfsmatig vuurwerk zich goed aan de regels houden, kunnen de gevolgen heel groot zijn als het fout gaat. Bij een hoge prioriteit zal actief worden gehandhaafd. Dit betekent dat er zo snel mogelijk wordt gecontroleerd en waar nodig direct wordt opgetreden.

Gemiddelde prioriteit

Als het risico laag is en het naleeftekort hoog, dan krijgt de betreffende handhavingstaak een gemiddelde prioriteit. Omdat het risico laag is hoeft er niet direct te worden opgetreden. De intensiteit van toezicht en handhaving blijven hierbij zo beperkt mogelijk. De wijze van optreden wordt met name bepaald door het naleeftekort.

In tegenstelling tot het risico is dit aspect namelijk te beïnvloeden. Afhankelijk van de oorzaak van het hoge naleeftekort wordt er op een passende manier opgetreden. Hierbij kan gedacht worden aan voorlichting als blijkt dat de kennis over een bepaalde regel laag is. Het doel is dan ook om zo veel mogelijk door preventieve handhaving het naleeftekort te verbeteren. Bij een gemiddelde prioriteit vindt toezicht plaats op basis van de reguliere controle.

Lage prioriteit

Als het risico en het naleeftekort laag zijn dan wordt er een lagere prioriteit aan de handhavingstaak gegeven. Is een handhavingstaak laag geprioriteerd dan zal er op deze handhavingstaak reactief worden gehandhaafd. Er wordt opgetreden op basis van externe signalen (klachten). Als blijkt dat er sprake is van afnemend naleefgedrag kunnen er een beperkt aantal controles op deze handhavingstaken plaatsvinden. Sanctionele handhaving als vervolg op deze controles vindt alleen plaats op ernstige overtredingen.

Doelgroepanalyse

Om de houding van de burgers en ondernemers te kunnen vaststellen is een doelgroepanalyse nodig. Doel is inzicht te verkrijgen in de drijfveer en motieven van de doelgroep die veelal hetrogeen van samenstelling is. Dit vereist maatwerk. Uit de risicoanalyse vloeit voort welke doelgroepen relevant zijn. Bij het opstellen van een doelgroepenanalyse en vervolgaanpak kunnen we gebruik maken van de methodiek van de Tafel van Elf (zie bijlage). De kennis van de toezichthouder betrekken we nadrukkelijk bij de analyse.

De uitkomst van de doelgroepenanalyse met de voor die doelgroep te gebruiken instrumentarium is input voor het handhavingssuitvoeringsprogramma.

2.4 Meten van effect

Om te weten te komen of een handhavingssstijl effect heeft gehad, worden de ervaringen en resultaten geëvalueerd. Deze evaluatie van de gebruikte aanpak en uitkomst vormt de basis om de handhavingssstijl eventueel bij te stellen. Zo blijft de indeling in nalevingscategorïen up-to-date, maar passen we ook altijd een op maat gemaakte, en daarmee effectieve handhavingssstijl toe.

3. Nalevingsstrategie

De nalevingsstrategie is een beschrijving van het instrumentarium dat we inzetten om naleving van regels te bevorderen. Binnen de nalevingstrategie is een onderscheid gemaakt in verschillende typen overtredingen (naar aard en gedragsmotief) die elk een eigen (basis)strategie kennen om naleefgedrag te verbeteren. De algemene lijn daarbij is het bevorderen van spontaan naleefgedrag. In feite het voorkomen van overtredingen. Het optreden wordt repressiever, naarmate het gedragsmotief meer calculerend is maar ook naarmate de ernst en aard van de overtreding toeneemt. Informatie over risico's en (naleef)gedrag ontvangen we door probleem(gebied)analyse, gebruik van Tafel van Elf en uit inspecties.

Deze strategie sluit aan bij de door RUD NHN en Veiligheidsregio NHN ontwikkelde aanpak. Ook zij zetten nadrukkelijk in op risicobewustzijn en eigen verantwoordelijkheid van burgers en ondernemers. Het gaat om het besef wat je zelf kunt doen om overtredingen te voorkomen c.q. risico's te beperken.

De nalevingstrategie is uitgewerkt voor de volgende domeinen:

- Preventiestrategie: hoe overtredingen voorkomen?
- Toezichtstrategie: hoe zicht houden op mogelijke overtredingen en gedragsmotieven?
- Sanctiestrategie: hoe te handelen als er toch overtredingen zijn?
- Gedoogstrategie: hoe te handelen bij het afzien van handhaving?



Vanuit oogpunt van effectiviteit van de nalevingsstrategie ligt het voor de hand dat de strategieën opvolgend zijn. Bijvoorbeeld onduidelijkheid over een regel bij een doelgroep begint bij voorlichting. Zo is gebleken dat monumenteneigenaren veelal niet weten dat de monumentale status het gehele pand betreft en niet alleen de voorgevel. Binnenhuis vinden verbouwingen plaats zonder vergunning. Voorlichting ligt dan meer voor de hand dan het opleggen van een sanctie.

De strategieën kunnen echter ook onafhankelijk van elkaar worden ingezet. Afhankelijk van de aard en ernst van de overtreding en opstelling van de overtreder ligt het direct toepassen van een bestuurlijke sanctie meer voor de hand.

Daarnaast beïnvloeden de strategieën elkaar. Zo kan het toepassen van de preventiestrategie ook van invloed zijn op een doelgroep die hoger in de piramide zit. Door voorlichting over sancties of toezicht-aanpak kan de doelgroep het gedrag aanpassen.

Handhaving is dus niet beperkt tot controleren en sanctioneren. Handhaving zetten we breder in. Ook communicatie en educatie vallen eronder. Deze instrumenten worden dan ook samen met de instrumenten controle en sanctie ingezet om het uiteindelijke doel te realiseren. We verwachten dat van goede educatie en communicatie een preventief effect uitgaat. De gemeente zal naar ondernemers, burgers en instellingen duidelijk zijn over de van toepassing zijnde regelgeving en beleid. Handhaving is immers effectiever als regels zijn gesteld die mensen uitnodigt tot naleving ervan en die het hen mogelijk maakt zich aan de regels te houden. We werken daarom bij de uitvoering van de Wabo taken vanuit de volgende drie principes:

Inzicht in factoren om handhaving te voorkomen; focus op eigen verantwoordelijkheid.

Regels worden makkelijker nageleefd als ze zodanig zijn opgesteld dat naleving geen moeite kost en ook zodanig door de burger wordt ervaren. Het is van belang dat de gemeente bij het opstellen en realiseren van regelgeving en beleid inzicht heeft in de naleefintenties van de doelgroep en nagaat of de doelgroep in de gelegenheid is om de regels na te leven.

Vergroten van bewustwording wat de regels zijn en waarom ze er zijn.

Regels worden beter nageleefd als voor de doelgroep duidelijk is wat de regels zijn en waarom die regels belangrijk zijn. Het is van belang dat de gemeente vóórdat er gehandhaafd wordt, duidelijk maakt aan de doelgroep wat de verwachtingen zijn als het gaat om naleefbaar gedrag. Het is afhankelijk van de regels welke communicatiemiddelen zullen worden ingezet.

Als het voorgaande niet afdoende is: handhaven

Wanneer regels uiteindelijk dan toch niet worden nageleefd, is handhaving aan de orde. Deze handhaving kan op verschillende manieren sanctionering (bestuursrechtelijk en/of strafrechtelijk optreden).

3.1 Preventiestrategie

De eerste stap is het voorkomen van overtredingen. Het primaire doel van de preventiestrategie is om de spontane naleving van wet- en regelgeving te vergroten. Gedragsbeïnvloeding staat hierbij centraal. In de handhaving wordt steeds meer gebruik gemaakt van het zogenoemde nudging (een duwtje in de juiste richting) om onbewust gedrag te beïnvloeden en zo naleving van regels te bevorderen c.q. gedrag

te vertonen dat vanuit het algemeen belang het meest wenselijk is. De psycholoog Cialdini¹ heeft zes beïnvloedingsstrategieën gedefinieerd: sociale bewijskracht, autoriteit, schaarste, commitment en consistentie, sympathie en wederkerigheid. Toepassing van deze strategieën hebben zich al bewezen in bijvoorbeeld verkeerscampagnes zoals BOB.

Gedragsbeïnvloeding gaan we de komende jaren nadrukkelijk betrekken bij het naleven van de regels. Deze aanpak gaat in beginsel altijd vooraf aan het toezicht en inzetten van sancties. Niettemin kan het gebruik van preventieve instrumenten ook worden toegepast bij het bewust overtreden van regels. Primair gaat het echter om het voorkomen dat regels worden overtreden.

¹ Cialdini, R.B. (2009) *Invloed. e zes geheimen van het overtuigen*. Den Haag: Sdu Uitgevers

De instrumenten die we willen gebruiken zijn in ieder geval:



In het kort bedoelen we met deze activiteiten het volgende.

a. Communicatie/voorlichting

Effectieve communicatie speelt in op gedragspatronen, kennis en attitudes van een doelgroep. Dit instrument zetten we in om burgers, bedrijven en instellingen voor te lichten over wet- en regelgeving. Het gaat om bewustwording van de regel, maar ook bewust maken wat de gevolgen van een overtreding zijn. Burgers, bedrijven en instellingen die de regels naleven zullen we extra (positieve) aandacht geven. Een goed voorbeeld zal navolging vinden, is de gedachte.

We zetten de volgende instrumenten in om bijvoorbeeld nieuwe regelgeving onder de aandacht te brengen:

1. formats/factsheets/flyers;
2. digitale platforms/informatiebijeenkomsten;
3. website van de gemeente;
4. persberichten.

Deze instrumenten kunnen ook in samenhang worden ingezet.

b. Ondersteuning / vooroverleg

Wanneer bij burgers en/of bedrijven de kennis van de regels wordt vergroot, is de kans groter dat de regels worden nageleefd. Ten einde burgers en/of bedrijven meer kennis bij te brengen, gaan we meer gebruik maken van (voor)overleg. Dit middel wordt ingezet wanneer een groep (burgers en/of bedrijven) te maken krijgt met veranderende regelgeving of als uit de aard en hoeveelheid overtredingen blijkt dat overleg over de regel nuttig kan zijn. Maar ook op individueel niveau kan overleg een bijdrage leveren aan het verbeteren van naleefgedrag.

c. Samenwerking

Met burgers, bedrijven en instellingen privaat-publiek naar nieuwe vormen samenwerking zoeken bijv. door meer in te zetten op zelfregulering. Door pilots kan vooraf worden getest wat werkt.

d. (Pre) mediation

Bemiddeling dient er toe om conflicten en juridische procedures te beëindigen of te voorkomen. Ook kan hiermee eventuele sanctionering worden voorkomen. Mediation is een vorm van conflictbemiddeling

en kan worden ingezet in plaats van direct handhavend optreden. Dit zou bijvoorbeeld kunnen worden ingezet bij meldingen van overtredingen of bij handhavingsverzoeken.

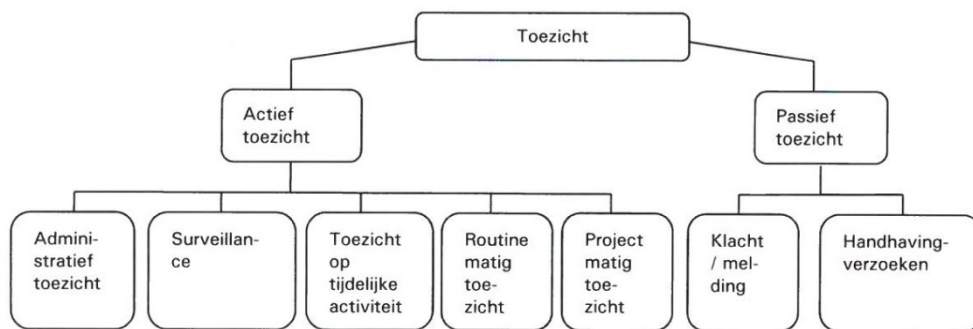
3.2 Toezichtstrategie

Een ander middel voor de naleving van de regels is het uitoefenen van toezicht. Onder toezicht verstaan we de toepassing van verschillende controlemiddelen en -vormen om daarmee de mate van naleving van wet- en regelgeving vast te stellen. Toezicht zetten we in op de meest risicovolle situaties, rekening houdend met de mate van naleefgedrag en het effect van dit gedrag.

Het effect gaat dan met name om:

- a. schade aan de leefomgeving;
- b. situaties waarbij de veiligheid/gezondheid in het geding is;
- c. schade aan de natuur.

We onderscheiden de volgende vormen van toezicht:



De wijze waarop het toezicht plaatsvindt, hangt mede af van de nalevingsverwachting die aan bepaalde toezichtstaken zijn toegekend.

Burgers en ondernemers zullen eerder geneigd zijn de regels na te leven wanneer zij weten dat er controles plaatsvinden en de pakkans laag is. Daarbij zijn deze momenten van toezicht een mooie gelegenheid om door middel van nalevingscommunicatie gedrag te beïnvloeden. Het is daarom van belang dat toezichthouders zich bewust zijn van deze rol en dat zij begeleid worden in de uitvoering van deze rol.

3.2.1 Actief toezicht

Regulier (administratief) toezicht

Regulier toezicht omvat het uitvoeren van controles om te constateren in hoeverre de geldende regelgeving binnen de gemeente wordt nageleefd. Er wordt niet actief op zoek gegaan naar overtredingen, maar klachten worden wel opgepakt. Hiermee wordt voorkomen dat nieuwe overtredingen (onopgemerkt) kunnen voortduren. Het omvat tevens het beoordelen van administratieve bescheiden, zoals rapportages. Het aantal controles dat (minimaal) binnen de gemeente wordt uitgevoerd vloeit voort uit het handhavingssuitvoeringsprogramma en is afhankelijk van risico's en eerdere ervaringen qua houding en naleving.

Surveillance

Dit betreft gebiedsgericht toezicht (bijvoorbeeld parkeertoezicht).

Toezicht op tijdelijke activiteit

Toezicht op tijdelijke activiteiten, zoals bodemsaneringen en bouwactiviteiten. Al naar gelang de constateringen en ervaringen tijdens de controles kan de toezichthouder besluiten extra momenten van toezicht in te plannen. Toezicht is onder te verdelen in:

Volledig: controle van alle aspecten op detailniveau

Selectief: aspectcontrole/diepteonderzoek

Representatief: beoordeling op hoofdlijnen en kenmerkende details

Marginaal: visuele inspectie, vluchtige beoordeling op het oog

Steekproefsgewijs: controle a.d.h.v. een aselechte of selecte steekproef

Routinematig toezicht

Systematisch toezicht op eenzelfde project, bedrijf of gebied, waarbij de controlefrequentie jaarlijks (opnieuw) wordt bepaald. Deze frequenties is afhankelijk van prioriteit en naleefgedrag. Toezicht is onder te verdelen in:

Volledig: controle van alle aspecten op detailniveau

Selectief: aspectcontrole/diepteonderzoek

Representatief: beoordeling op hoofdlijnen en kenmerkende details

Marginaal: visuele inspectie, vluchtige beoordeling op het oog

Steekproefsgewijs: controle a.d.h.v. een aselechte of selecte steekproef

Projectmatig toezicht

Toezicht dat zich richt op een specifiek thema, branche of gebied en een projectmatige aanpak vergt. De basis voor de keuze van een projectmatige aanpak kan liggen in landelijke en/of regionale thema's, zaken die binnen de gemeentegrenzen in een bepaald gebied of binnen een bepaalde branche spelen. De projecten worden benoemd in het Uitvoeringsplan toezicht en handhaving gemeente Hoorn.

3.2.2 Passief toezicht

Meldingen/klachten

Wanneer de gemeente meldingen ontvangt, vindt er een dossieronderzoek plaats aan de hand van de beschikbare gegevens in de systemen. Er vindt indien nodig aanvullend daarop een controle ter plaatse plaats. Indien de melding een groot veiligheidsrisico betreft voor mens en dier wordt nog dezelfde dag een controle uitgevoerd. In andere gevallen wordt een eventuele controle op een later, passend moment ingepland. In alle gevallen wordt degene die de melding heeft gedaan of de klacht heeft ingediend geïnformeerd over de bevindingen en de vervolgacties die worden ondernomen naar aanleiding van deze bevindingen.

Handhavingsverzoeken

Indien een handhavingsverzoek wordt ingediend bij de gemeente wordt een officiële procedure gestart. In principe moet binnen een termijn van acht weken door het bevoegd gezag worden besloten op het handhavingsverzoek. Bij een handhavingsverzoek zijn vaak ook controles ter plaatse nodig om de situatie vast te stellen en goed te kunnen beoordelen. Indien een handhavingsverzoek wordt toegewezen, wordt separaat een handhavingsprocedure opgestart tegen de overtreder om de overtreding op te heffen. De verzoeker tot handhaving wordt door middel van afschriften van de handhavingsbrieven op de hoogte gehouden van de genomen stappen in de handhavingsprocedure.

De toezichtstrategie wordt in sterke mate bepaald door de prioriteittoekenning. De prioriteit bepaalt hoe vaak geïnspecteerd wordt (inspectiefrequentie) en met welke diepgang. In de toezichtstrategie wordt onderscheid gemaakt naar twee clusters van toezicht:

- a. toezicht op locatiegebonden objecten en activiteiten (kortdurend en voortdurend);
- b. gebiedsgericht toezicht.

Dit onderscheid is gemaakt omdat er wezenlijke verschillen zijn in de wijze waarop het toezicht wordt uitgevoerd. Het kenmerkende van toezicht op locatiegebonden objecten en activiteiten is dat deze bij de gemeente bekend zijn en er gericht toezicht op kan worden uitgevoerd. Bij gebiedsgericht toezicht zijn de activiteiten minder locatiegebonden en zijn surveillances en schouwen de meest geschikte toezichtsvorm. De gekozen vorm van toezicht kan variëren en is mede afhankelijk van het gewenste en reeds bereikte naleefgedrag.

3.2.3 Overige vormen van toezicht

Naast deze reguliere vormen van toezicht is er nog zelftoezicht. Bij deze vorm van toezicht gaat het om een andere rolverdeling tussen overheid en bedrijf en bijbehorende toezichtstrategie. In het afdelingsplan is hierover opgenomen:

- onderzoeken wat de juridische en technische mogelijkheden zijn om aanvragers van vergunningen door henzelf (zelftoetsing) of door gecertificeerde partijen aan de regelgeving te laten toetsen en hen hierbij te ondersteunen (helpdesk-functie). Bestuurlijk wordt de minimale toetsingsvariant (toetsingsprotocol) vastgelegd.
- onderzoeken of 'toezicht op regelgeving (technisch toezicht)' plaats kan maken voor 'toezicht op toezicht'. Partijen kunnen dan zelf een systeem inrichten voor het eigen toezicht op de naleving van de regelgeving. De rol van de overheid is het beoordelen van het functioneren van dit toezichtstelsel.

Een voorbeeld hiervan op vergunningengebied is de 'flitsvergunning'. Deze geldt voor kleine bouwinitiatieven. Een aanvraag voor een flitsvergunning wordt binnen vijf werkdagen afgehandeld in plaats van maximaal acht weken.

3.3 Sanctiestrategie

De sanctionering van overtredingen betreft het daadwerkelijk opleggen van bestuursrechtelijke en/of strafrechtelijke sancties, om af te dwingen dat de overtreding alsnog wordt opgeheven dan wel wordt hersteld. Dit is in beginsel het laatste instrument om naleving van de regel 'af te dwingen'. Het gaat veelal om situaties van voortdurende "moet kunnen houding" en "calculerend gedrag". Binnen de gemeente Hoorn zijn de last onder dwangsom en de last onder bestuursdwang de meest gebruikte bestuursrechtelijke sancties die worden ingezet om tot naleving van wet- en regelgeving te komen. Eventueel kan ook het geheel of gedeeltelijk intrekken van een vergunning of ontheffing als bestuursrechtelijke sanctie worden gebruikt. In principe wordt altijd eerst gewaarschuwd voordat een sanctie wordt ingezet. In gevaarlijke of andere spoedeisende gevallen kan van dit principe worden afgeweken.

In de bijlage is een overzicht gegeven van het bestuursrechtelijke en het strafrechtelijke instrumentarium.

Herstel- en begunstigingstermijn

Indien de gemeente een voornemen tot aanschrijven bekend maakt bij de overtreder, wordt daarbij een redelijke hersteltermijn genoemd. De overtreder wordt binnen deze termijn in de gelegenheid gesteld om uit eigen beweging de overtreding te beëindigen. Het opleggen van een hersteltermijn is geen wettelijke verplichting.

Bij het opleggen van een bestuursrechtelijke sanctie is de gemeente conform de Algemene wet bestuursrecht verplicht om een begunstigingstermijn vast te stellen. Binnen de begunstigingstermijn kan de overtreder de opgelegde last uitvoeren zonder dat de sanctie zal worden uitgevoerd.

De gemeente kent geen standaard herstel- en begunstigingstermijn. Iedere zaak moet op zichzelf worden bekeken en in iedere situatie wordt de termijn gemotiveerd bepaald. Bij het vaststellen van de termijn wordt in ieder geval rekening gehouden met de tijd die nodig is voor het ongedaan maken van de overtreding. De termijn moet, redelijkerwijs, zo kort mogelijk zijn, maar dus wel voldoende lang om de overtreding te beëindigen.

Hoogte van de dwangsom

De hoogte van de dwangsom dient in redelijke verhouding te staan tot de zwaarte van het geschonden belang en het beoogde voordeel van de overtreding. Anders gezegd, er moet zijn voldaan aan de beginselen van evenredigheid en effectiviteit. Factoren die een rol spelen bij het bepalen van de hoogte van de dwangsom zijn:

1. de (geschatte) kosten die de overtreder moet maken om de overtreding te beëindigen. De dwangsom moet hoger zijn dan het geschatte financiële voordeel dat de overtreder heeft genoten dankzij de overtreding en het financiële voordeel dat de overtreder zou genieten bij het voortduren van de overtreding;
2. de dwangsom moet voldoende dwang hebben om de overtreding te doen laten beëindigen;
3. voorkoming van herhaling, beperking van schade en herstel in de oorspronkelijke toestand;
4. bevestiging van de normen die zijn gesteld in het bestuurlijk belang;
5. wanneer er sprake is van recidive of een recidivist kan het college besluiten om de dwangsom hoger vast te stellen dan wanneer hier geen sprake van is;
6. wanneer de overtreder een rechtspersoon is met financiële middelen, moet de dwangsom financieel voldoende prikkelend zijn voor de overtreder om de overtreding te beëindigen.

Sanctiestrategie eigen organisatie en andere overheden

In de praktijk doen zich situaties voor waarbij de gemeentelijke organisatie zelf zowel het uitvoerende als toezichthoudende orgaan is. Ook komt het voor dat een collega-overheid de vergunninghouder is. Aangezien de gemeente Hoorn een voorbeeldfunctie heeft naar haar burgers en bedrijven toe, wordt er extra kritisch naar eventuele overtredingen gekeken. Overheden dienen een goed voorbeeld te geven voor wat betreft de naleving van regels. Er mag niet met twee maten worden gemeten en zelfs de schijn daarvan dient te worden voorkomen.

In principe is de aanpak van overtredingen die door de gemeente Hoorn of andere overheidsinstanties worden begaan gelijk aan de aanpak van overtredingen die anderen begaan. Gelet op de specifieke situatie van de organisatie is het van belang vast te leggen op welke wijze wordt gehandeld bij constatering van een overtreding door de eigen gemeentelijke organisatie of bij een collega-overheid.

3.4 Gedoogstrategie

De gemeente Hoorn gedooft in beginsel niet. In het navolgende wordt weergegeven hoe binnen de gemeente Hoorn wordt omgegaan met gedogen.

In de volgende situaties kan volgens regelgeving en jurisprudentie sprake zijn van gedogen:

- het handhaven zou leiden tot aperte onbillijkheden, zoals overmachts- en overgangssituaties;
- er bestaat uitzicht op legalisatie van de gedoogsituatie;
- het achterliggende belang is evident beter gediend met gedogen;
- een zwaarder wegend belang rechtvaardigt gedogen.

Gedogen is weliswaar een bevoegdheid van het college, maar zeker geen verplichting. Per geval moet aan de bovenstaande criteria getoetst worden. De hoofdregel van de gemeente Hoorn blijft dat er in beginsel niet gedooft wordt.

Naast de hierboven genoemde inhoudelijke criteria zijn er ook nog procedurele criteria waaraan moet worden voldaan in het geval er toch gedooft wordt:

- gedogen dient schriftelijk en uitdrukkelijk te gebeuren;
- gedogen moet zoveel mogelijk worden beperkt in omvang en/of in tijd;
- er moet sprake zijn van een zorgvuldige kenbare belangenafweging (inspraak, publicatie, vermelding van rechtsmiddelen);
- gedogen dient aan controle te zijn onderworpen.

De gemeente Hoorn gedooft in geen geval impliciet. Wel kan de gemeente Hoorn prioriteiten stellen bij het optreden tegen geconstateerde overtredingen. Dit betekent niet dat er tegen overtredingen met een lage prioriteit niet wordt opgetreden, maar dat gebeurt mogelijk op een later moment. Indien een gedoogbeschikking niet wordt nageleefd, zal handhaving plaatsvinden volgens de sanctiestrategie. Gedogen wordt tevens niet toegestaan als sprake is van calculerend en/of herhalend gedrag om regels niet na te leven.

4. Samenwerking met andere bestuursorganen en afstemming van de werkzaamheden.

Bij de uitvoering van toezicht en handhaving vindt afstemming plaats met andere gemeentelijke bureaus en/of afdelingen en andere instanties zoals RUD NHN en Veiligheidsregio NHN. Om handhaving effectief en efficiënt in te zetten is het nodig samen te werken en informatie te verzamelen en te delen. Die samenwerking vindt al plaats op strategisch, tactisch en operationeel niveau.

Op planmatig niveau is gemeente Hoorn lid van het strategisch overleg. Afstemming tussen Wabo partners (gemeente, RUD NHN en Veiligheidsregio NHN) op operationeel niveau vindt plaats over concrete dossiers. Zo nodig volgen er afspraken over concrete acties die worden ondernomen. Afhankelijk van de casus kunnen andere organisaties worden uitgenodigd. Afstemming op beleidsmatig niveau vindt plaats in de kerngroep handhaving. Daarin zijn medewerkers van bouwen, toezicht openbare ruimte, de RUD NHN en Veiligheidsregio NHN vertegenwoordigd. De kerngroep doet voorstellen over het jaarprogramma, monitoren ervan, het jaarverslag, uit te voeren handhavingprojecten, beleidsontwikkeling etc. De kerngroep komt twee keer per jaar bijeen. Via deze overleggen komt tevens informatie-uitwisseling tot stand.

Integraal toezicht

Bij verschillende controles worden met zowel de binnengemeentelijke partners als de buiten gemeentelijke partners integrale controles gehouden om zo geen signalen verloren te laten gaan die ook weer kunnen leiden tot handhavingzaken dan wel strafzaken op andere vakgebieden. Met betrekking tot milieu en brandveiligheid is er nauw contact met respectievelijk de RUD NHN en de Veiligheidsregio NHN. Waar mogelijk wordt bij alle toezichtmomenten gekeken of samen kan worden opgetrokken om de belasting voor burger en/of bedrijven zo klein mogelijk te houden.

De volgende vormen van integraal toezicht zijn te onderscheiden:

1. controle met verschillende vakgebieden
2. controleren voor andere vakgebieden
3. signaleren voor andere vakgebieden

Voorafgaande aan toezicht zal een goede indicatie worden gemaakt welke vorm van toezicht toegepast wordt. Indien door omstandigheden integraal toezicht niet nodig of mogelijk is, zullen de controles vanuit de verschillende vakgebieden blijven worden uitgevoerd.

Situaties waarbij meerdere bestuursorganen tegelijk bevoegd gezag zijn

Wanneer door toezichthouders van de gemeente overtredingen zijn geconstateerd en het vermoeden bestaat dat ook regelgeving wordt overtreden waarvoor een ander bestuursorgaan (provincie Noord-Holland of Hoogheemraadschap) bevoegd gezag is, wordt dit andere bestuursorgaan geïnformeerd over de geconstateerde situatie. In overleg wordt bepaald of we gezamenlijk met de andere overheidsinstantie het handhavingstraject ingaan. In ieder geval stelt de gemeente het betreffende bestuursorgaan op de hoogte van de wijze waarop de gemeente optreedt tegen de illegale situatie.

Wanneer de gemeente door een ander bestuursorgaan wordt geïnformeerd over een mogelijke overtreding zal de zij de betreffende situatie beoordelen. Wanneer de gemeente Hoorn handhavend optreedt, overleggen we met het andere bestuursorgaan of een gezamenlijk handhavingstraject wordt ingezet. In ieder geval stelt de gemeente het betreffende bestuursorgaan, dat de overtreding heeft gemeld, op de hoogte van de wijze waarop zij optreedt tegen de overtreding.

Situaties waarin strafrechtelijk optreden mogelijk is gewenst

Het is aan de politie en het Openbaar Ministerie om te bepalen of strafrechtelijk tegen overtredingen moet worden opgetreden. Voor wat betreft de reikwijdte aan taakvelden waarop dit beleid betrekking heeft (bouwtoezicht (waaronder bouwen, welstand, brandveilig bouwen, toezicht bij monumenten, toezicht op reclame/reclamevergunningen en toezicht bij sloop) informeert de gemeente Hoorn de politie als sprake is van een onveilige en/of een gevaarlijke situatie. Dit is onder meer het geval als sprake is van een calamiteit met asbest. Ook in uitzonderlijke situaties kan de gemeente Hoorn de politie van overtredingen op de hoogte stellen. De afweging of daadwerkelijk moet worden overgegaan tot het opmaken van een proces verbaal wordt door de politie en het Openbaar Ministerie gemaakt.

Meerdere bestuursorganen zijn na elkaar in een keten bevoegd tot bestuursrechtelijk optreden

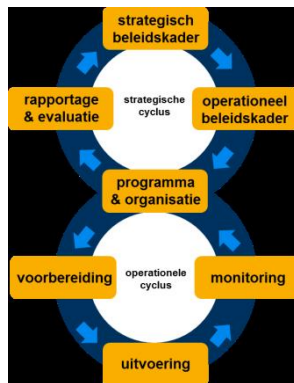
Wanneer meerdere organisaties na elkaar handhavingsbevoegd zijn, kan worden gesproken over ketenhandhaving. Verschillende overheidsinstanties werken samen bij handhaving van overtredingen in de gehele keten. Een keten kan bijvoorbeeld betrekking hebben op asbest: sloop, afvoer, verwerking. Voor de ketenhandhaving is samenwerking cruciaal. Een effectieve en efficiënte aanpak staat of valt met informatie-uitwisseling, afstemmen van werkzaamheden en samenwerking.

5. Beleidscyclus

Dit handavingsplan is onderdeel van de hiernaast genoemde beleids- en uitvoeringscyclus handhaving. Periodiek monitoren we onze inspanningen op beleids- en uitvoeringsniveau.

Dat moment gebruiken we voor eventuele bijstelling van het ingezette instrumentarium en het uitvoeringsprogramma. In het jaarverslag verantwoorden we vervolgens wat de opbrengsten zijn van onze inspanningen.

In deze paragraaf staan we stil bij de programmering, monitoring en verslaglegging.



5.1 Programmering

In vervolg op dit beleid stellen we om de twee jaar een handavingsuitvoeringsprogramma op. In dit programma staan de activiteiten die gedurende de looptijd van het programma worden uitgevoerd. Het programma bevat voor elke taak een doelstelling.

Basis voor het programma zijn de bestuurlijke prioriteiten en gebiedsanalyse. Randvoorwaarde zijn de budgetten uit de programmabegroting.

5.2 Monitoring

Om zicht te hebben op de resultaten monitoren we de voortgang. Periodiek vragen we de gegevens op en beoordelen we de ingezette beïnvloedingsinstrumenten. Dit kan aanleiding zijn om bijvoorbeeld de instrumenten die tot doel hebben het naleefgedrag te verhogen en de prioriteit van een onderwerp bij te stellen of de inspanningen op een taak te wijzigen.

5.3 Evaluatie en verslaglegging

De Wabo verplicht het college het handhavingsbeleid uit te werken in een uitvoeringsprogramma waarin staat welke activiteiten het komende jaar worden uitgevoerd. Handhaving is verankerd in de gemeentelijke planning- en controlcyclus. Het programma heeft een duur van twee jaar. Het college laat zich ieder jaar informeren of de in het uitvoeringsprogramma opgenomen activiteiten zijn uitgevoerd en in hoeverre deze activiteiten hebben bijgedragen aan het bereiken van de in het handhavingsbeleid gestelde doelen. Over de handhavingsinspanningen leggen we in de jaarrekening verantwoording af aan de raad.

6. Organisatie en uitvoering

Om de gestelde doelen te bereiken is het van belang dat de uitvoeringsorganisatie op orde is. Het Bor stelt een aantal kwaliteitseisen. In Hoorn is het als volgt geborgd. Voor bouwen, brandveiligheid en ruimtelijke ordening is het geborgd in dit hoofdstuk. De RUD NHN heeft deze onderwerpen voor de milieutaken geregeld in het jaarlijks op te stellen Uitvoeringsprogramma VTH, Gemeente Hoorn.

6.1 Organisatie

De kwaliteitseisen betreffen in ieder geval:

- a. een scheiding tussen vergunningverlening en handhaving;
- b. een roulatiesysteem voor handhaving;
- c. vastleggen van de bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden;
- d. een bereikbaarheidsregeling buiten kantooruren;
- e. borging van financiële en personele middelen voor toezicht.

Ad a. Scheiding tussen vergunningverlening en handhaving

Binnen de afdeling Veiligheid, Vergunningen en Handhaving zijn de onderdelen vergunningverlening, toezicht en handhaving geborgd. Er is op persoonsniveau een functionele scheiding aangebracht tussen de functies vergunningverlening, toezicht en handhaving.

Ad b. Roulatiesysteem voor handhaving

Bij bouwtoezicht is er voor gekozen niet te werken in een roulatieschema. De toezichthouders hebben een gebied toegewezen gekregen. Ze krijgen vanuit hun toezicht op nieuwbouwprojecten te maken met wisselende (onder)aannemers. Daarnaast hebben de toezichthouders niet te maken met terugkerende controles. Belangenverstremming is voor wat betreft bouwtoezicht niet aan de orde. De inspecteur brandveilig gebruik houdt maximaal drie keer op rij een periodieke controle inclusief follow up bij hetzelfde object. Dit is geborgd door instructie van de inspecteurs en in de applicatie voor de werkplanning.

Ad c. Vastleggen van bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden

Er geldt een wettelijke verplichting de bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden van een toezichthouders schriftelijk vast te leggen. De toezichthouders zijn door het college aangewezen. De taken en verantwoordelijkheden zijn vastgelegd in een functiebeschrijving. In de gemeentelijke mandaatregeling is geregeld welke zaken door het college aan de afdeling VVH en Veiligheidsregio NHN zijn gemandateerd. Verder zijn in aanvulling op de mandaatregeling nog taken en verantwoordelijkheden voor de Veiligheidsregio NHN vastgelegd in de dienstverleningsovereenkomst.

Ad d. Bereikbaarheidsregeling buiten kantooruren

Er bestaat geen piketregeling voor beschikbaarheid en bereikbaarheid van inspecteurs (bouwen en brandveilig gebruik) buiten kantooruren. Geval van spoedeisende zaken (calamiteiten) treedt het incidentenprotocol in werking. Betreffende inspecteurs worden dan waar nodig via privé telefoonnummers (langs leidinggevend) opgeroepen. Bereikbaarheid en beschikbaarheid is in die gevallen doorgaans geen probleem doch niet gegarandeerd. Toezicht buiten kantooruren is altijd mogelijk maar vindt dan alleen op grond van verzoek/instructie vooraf plaats.

Ad e. Borging financiële en personele middelen

In de begroting staan de middelen die de gemeente inzet voor de toezicht- en handhavingsorganisatie. De basis hiervoor ligt in het Besluit Begroting en Verantwoording provincie en gemeente (BBV). Verantwoording over de middelen vindt plaats binnen de begrotingscyclus. Concreet betreft het:

- a. de financiële en personele middelen voor handhaving in relatie tot het takenpakket;
- b. kosten voor apparatuur ter ondersteuning van de taken;
- c. opleidingskosten voor toezichthouders.

In het organogram van Hoorn zijn de functies opgenomen belast met toezicht en handhaving van het omgevingsrecht. Het organogram bevat het aantal uren per functie. Dit is vertaald in de begroting.

6.2. Uitvoering

Voor een kwalitatief goede uitvoering van de handhaving is eenduidige manier van werken en een heldere omschrijving en borging van de werkprocessen van belang. Daarnaast is vastgelegd wat de kwaliteit van het handhavend personeel moet zijn in termen van kennisniveau. Daarvoor zijn opleidingseisen opgesteld. Naast deze eisen dienen toezichthouders en handhavers te beschikken over bepaalde vaardigheden om hun werk goed te kunnen uitvoeren. In het afdelingsplan en de werkplannen komen deze competenties aan de orde en wordt hierop gestuurd.

Bijlage: Toelichting interventies

Bestuursrechtelijke (en strafrechtelijke) instrumenten

Voor de aanpak van overtredingen staat de gemeente Hoorn de volgende instrumenten ter beschikking. De RUD NHN beschikt daarnaast over de bestuurlijke strafbeschikking milieu. Tevens kan de buitengewoon opsporingsambtenaar van de RUD NHN een proces verbaal opmaken.

Waarschuwing/persoonlijk gesprek

Voorafgaande aan de daadwerkelijke sanctie wordt de overtreder in beginsel via een waarschuwing of een persoonlijk gesprek op de hoogte gesteld van het feit dat hij een regel overtreedt. De volgende stap is de vooraankondiging. De overtreder wordt op de hoogte gesteld van het voornemen tot oplegging van bestuursrechtelijke sanctie. Wanneer een overtreding niet gestaakt wordt of opnieuw wordt begaan nadat de vooraankondiging is verzonden, wordt er overgegaan tot het daadwerkelijke opleggen van een bestuursrechtelijke sanctie. Indien er na het verlopen van de begunstigingstermijn nog altijd niet aan de last is voldaan, wordt de sanctie daadwerkelijk uitgevoerd. Dit betekent bijvoorbeeld dat een last onder bestuursdwang ten uitvoer wordt gebracht of dat een dwangsom wordt verbeurd.

Verscherpt toezicht

Verscherpt toezicht is aan de orde als uit een vervolgccontrole blijkt dat naleving van de regel nog niet gebeurt. Deze vorm van toezicht zal aan de overtreder worden gemeld. Tevens melden we wat het inhoudt en wanneer het wordt opgeheven.

Last onder bestuursdwang

De last onder bestuursdwang is gericht op het geheel of gedeeltelijk herstellen van de overtreding op kosten van de overtreder. Als de overtreder de last niet zelf uitvoert, kan het gemeentebestuur op kosten van de overtreder ingrijpen. Wanneer het een ernstige overtreding betreft en sprake is van een spoedeisende situatie zal direct worden opgetreden. De waarschuwing wordt dan overgeslagen.

Last onder dwangsom

Een situatie waarbij de overtreding geheel of gedeeltelijk moet worden opgeheven c.q. hersteld en waarbij een financiële prikkel effectief is. Het betreft een herstelsanctie gericht op het geheel of gedeeltelijk herstellen van de overtreding c.q. het voorkomen en/of herhalen van de overtreding.

Opties daarbij zijn:

1. Ineens: er wordt uitgegaan van één dwangsombedrag dat in één keer wordt verbeurd.
2. Per overtreding of tijdseenheid: er wordt een maximum aan de te verbeuren dwangsom gesteld met een vastgesteld bedrag per overtreding of tijdsduur.

Primair last onder dwangsom ineens

De gemeente heeft een bepaalde beleidsvrijheid om te kiezen of zij een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom oplegt om een overtreding ongedaan te maken. Behoudens bijzondere omstandigheden kiest de gemeente Hoorn om de hiernavolgende redenen voor het opleggen van een last onder dwangsom ineens boven het toepassen van bestuursdwang:

1. Het opleggen van een last onder dwangsom legt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van die taken bij de overtreder en geeft de gemeente slechts de plicht te toetsen of na het verstrijken van de termijn de overtreding ongedaan is gemaakt.
2. Toepassen van bestuursdwang leidt vaker tot hogere beleidslasten (voorbereiding, uitvoering) dan het opleggen van een last onder dwangsom. Ook is het nog maar de vraag of de kosten op de overtreder verhaald kunnen worden.
3. Bij herhaalde overtredingen is een dwangsom effectiever omdat de last na de verwijdering of het ongedaan maken van de overtredingen blijft bestaan. Als de overtreding opnieuw plaatsvindt, wordt de dwangsom alsnog verbeurd.

4. Als de eerste dwangsom is verbeurd en de overtreding is niet beëindigd, wordt een tweede hogere dwangsom opgelegd. Indien dit niet het gewenste resultaat oplevert, zal indien mogelijk een last onder bestuursdwang worden opgelegd.

Spoedeisende bestuursdwang

Bij het opleggen van spoedeisende bestuursdwang wordt zoveel mogelijk de normale bestuursdwang-procedure gevolgd met een aangepaste (zeer) korte begunstigingstermijn. In voorkomende acute gevallen of onomkeerbare situaties kan bestuursdwang mondeling worden aangezegd en meteen worden geëffectueerd. Naderhand dient de bestuursdwang alsnog op schrift te worden gesteld en bekend te worden gemaakt. Hieronder staan enkele voorbeelden genoemd:

1. levensbedreigende situaties (bijvoorbeeld bij brand/instortingsgevaar);
2. illegale lozingen en andere ernstige milieubedreigende situaties;
3. brandgevaarlijke situaties die acuut levensbedreigend kunnen zijn;
4. het stilleggen van de bouw in geval van illegale bouw of onvoorziene veiligheid- of gezondheidssituaties tijdens vergunde bouwwerkzaamheden;
5. aantasting van monumentale waarden;
6. illegale grondbewerking;
7. illegale sloop (bijvoorbeeld met asbest) of onvoorziene veiligheid- of gezondheidssituaties tijdens vergunde sloopwerkzaamheden;

Bovenstaande opsomming is niet limitatief. Een aangetroffen situatie dient van geval tot geval te worden beoordeeld.

Preventieve last onder bestuursdwang of dwangsom

Wanneer een gevaar voor een overtreding klaarblijkelijk dreigt kan er een preventieve sanctie worden opgelegd. Dit betekent dat met grote mate van waarschijnlijkheid moet vaststaan dat de overtreding zal plaatsvinden. Het preventief handhaven is een ingrijpende bevoegdheid, die slechts in bijzondere gevallen kan worden toegepast. Daarbij is van belang dat die overtreding in de beschikking kan worden omschreven met die mate van duidelijkheid die uit een oogpunt van rechtszekerheid ten aanzien van handhavingsbeschikkingen is vereist.

Tijdelijk stilleggen

Tijdelijk stilleggen houdt in dat de activiteit door een overtreding tijdelijk wordt stilgelegd. Het stilleggen wordt opgeheven tot de overtreding is hersteld en de regel wordt nageleefd.

Intrekking vergunning of ontheffing

De sanctie tot geheel of gedeeltelijk intrekken van de vergunning kan ingezet worden als één van de volgende gevallen zich voordoet:

- de vergunning of ontheffing is verleend ten gevolge van een onjuiste of onvolledige opgave;
- niet overeenkomstig de vergunning of ontheffing is of wordt gehandeld;
- de aan de vergunning of ontheffing verbonden voorschriften of beperkingen niet zijn of worden nageleefd;
- de voor de houder van de vergunning of ontheffing als zodanig geldende regels niet zijn of worden nageleefd.

Voordat de sanctie wordt uitgevoerd wordt de betrokkene in de gelegenheid gesteld binnen een daartoe te bepalen redelijke termijn zijn handelen alsnog in overeenstemming te brengen met de vergunning of ontheffing. In sommige gevallen zijn nog aanvullende handhavingsmaatregelen nodig in de vorm van een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang. De situaties waarin van de intrekking-bevoegdheid gebruik wordt gemaakt, worden van geval tot geval beoordeeld.

Bestuurlijke boete

Wanneer het gaat om ongewenste situaties waarbij een financiële prikkel preventief kan werken (bestraffende sanctie). Dit moet expliciet in de wet geregeld zijn. Dit is bijvoorbeeld mogelijk bij artikel 1b van de Woningwet (hierbij als voorwaarde dat dezelfde soortgelijke overtreding minder dan twee jaar eerder is begaan).

Standaard afhandeling van overtredingen

Voor de afhandeling van een overtreding hanteert het gemeentebestuur de volgende stappen. Tevens komen uitzonderingen aan de orde.

Constatering

Na eerste controle : overtreding wordt geconstateerd

Na tweede controle : overtreding is niet gestaakt/overtreding is wederom begaan

Handeling

Overtreder waarschuwen/gesprek op het stadhuis

Voornemen tot aanschrijving met hersteltermijn en termijn zienswijze.

Na derde controle : overtreding is niet gestaakt/overtreding is wederom begaan

Opleggen bestuursrechtelijke sanctie.

Na vierde controle : overtreding is niet gestaakt/overtreding is wederom begaan

Verbeuren en invorderen van dwangsom(men)/Uitvoeren bestuursdwang.

Uitzonderingen

Onder bepaalde omstandigheden wordt er van het standaard stappenplan afgeweken. Er kan bijvoorbeeld worden gekozen om geen waarschuwing te versturen, maar meteen over te gaan tot het versturen van een vooraankondiging met daarin het voornemen tot het opleggen van een bestuursrechtelijke sanctie. Dit kan o.a. voorkomen als er sprake is van:

1. aantoonbaar verwijtbaar (calculerend) handelen;
2. een gevaarlijke situatie;
3. recidive.

Constatering

Na eerste controle : overtreding wordt geconstateerd

Handeling

Voornemen tot aanschrijving met hersteltermijn en termijn zienswijze.

Na tweede controle : overtreding is niet gestaakt/overtreding is wederom begaan

Opleggen bestuursrechtelijke sanctie. Beschikking met begunstigingstermijn.

Na derde controle : overtreding is niet gestaakt/overtreding is wederom begaan

Verbeuren en invorderen van dwangsom(men)/Uitvoeren bestuursdwang.

Tot slot kunnen er situaties voorkomen waarin onmiddellijk optreden noodzakelijk is. Er wordt gebruik gemaakt van een dergelijke spoedeisende bestuursrechtelijke sanctie indien er sprake is van een:

1. overtreding met acuut gevaar;
2. overtreding met onomkeerbare gevolgen;
3. overtreding met gevolgen voor met name veiligheid en gezondheid.

Constatering

Na eerste controle : overtreding wordt geconstateerd

Handeling

Opleggen bestuursrechtelijke sanctie (meestal bestuursdwang) direct van kracht en uitvoeren en/of bestuurlijke boete.