

Nota integrale handhaving gemeente Landsmeer 2020

Vastgesteld door de gemeenteraad op 17 december 2020

Samenvatting

De Nota Integrale handhavingsnota beschrijft op welke wijze de gemeente Landsmeer invulling geeft aan de kerntaak handhaving.

De missie van handhaving in de gemeente Landsmeer is het realiseren van een veilige, schone en gezonde woon-, werk- en leefomgeving voor haar burgers en bedrijven. De gemeente wil dit bereiken door te handhaven op een persoonlijke, professionele en betrouwbare wijze (visie). Persoonlijke handhaving gaat uit van persoonlijk contact, en heldere en proactieve communicatie. Daarbij wordt zoveel mogelijk maatwerk geleverd in het kiezen van de juiste handhavingsaanpak. Bij een professionele houding hoort een integrale benadering, het doelgericht inzetten van nalevingsstrategieën, het geven van het juiste voorbeeld en oplossingsgerichtheid te werk gaan. De gemeente laat zien dat zij betrouwbaar is door integere en volgens de geldende wet- en regelgeving te handelen, transparant te zijn in haar werkwijze en de wijze waarop zij keuzes maakt en door eenduidig te handhaven.

Het primaire doel van de handhaving is het voorkomen van situaties die in strijd zijn met de wettelijke regels (preventie) en het beëindigen van situaties die in strijd zijn met de wettelijke regelgeving (repressie). Dit doel probeert de gemeente telkens weer te bereiken via drie verschillende benaderingen: de risicogerichte benadering, de probleemgerichte benadering en de projectgerichte benadering. Bij de risicogerichte benadering wordt intensiever en sneller gecontroleerd en gehandhaafd op basis van de ingeschatte risico's van de overtreding. De probleemgerichte benadering gaat uit van handhaving op basis van problemen die door de gemeente, andere handhavingpartners, of bewoners worden geconstateerd. Ten slotte wordt specifiek ingezet op gedragsverandering via de projectgerichte benadering, waarbij voor specifieke onderwerpen aangezet wordt tot naleving van de regels.

Voor alle benaderingen geldt dat de beschikbare capaciteit bepaalt hoe snel en uitgebreid toezicht en handhaving worden ingestoken. De keuzes die de gemeente hierin maakt, worden bepaald aan de hand van de prioritering. Deze prioritering is een vertaling van de verschillende risiconiveaus per type overtreding. Een hoog risico betekent dat de gevolgen van de overtreding een grote maatschappelijke impact hebben. Logischerwijs worden hoge risico's vertaald naar hogere prioriteiten, intensiever toezicht en een snellere afhandeling van de bijbehorende handhavingzaak. Daarnaast wordt rekening gehouden met de kans waarop een bepaald negatief effect zich voor doet. Blijkt uit landelijke cijfers dat deze kans groot is, dat er regelmatig klachtmeldingen worden gedaan, of dat iemand herhaaldelijk de fout in gaat? Dan wordt er intensiever toezicht gehouden. Aan de andere kant wordt goed gedrag beloond door lagere frequentie van de controles.

Voor de concrete invulling van de verschillende benaderingen, heeft de gemeente verschillende instrumenten. Deze zogenaamde nalevingsstrategieën hebben allen als doel om tot naleving van wet- en regelgeving te komen. Uitgangspunt bij deze strategieën is dat burgers en bedrijven zelf verantwoordelijk zijn. De nalevingsstrategieën worden opgesplitst in enerzijds de preventiestrategie (waarbij inwoners gestimuleerd worden tot naleving van de regels) en anderzijds de handhavingstrategie. De handhavingstrategie bestaat uit de toezichtstrategie (hoe houden we toezicht?), de interne- en externe afstemming (hoe komen we tot integrale handhaving?), de sanctiestrategie (welke middelen zetten we wanneer in?), en de gedoogstrategie (in welke gevallen gedogen we?). Voor iedere strategie staat uitgewerkt wat de (wettelijke) mogelijkheden zijn, en op welk manier de gemeente Landsmeer daar al dan niet gebruik gemaakt.

De Nota integrale handhaving 2020 is vastgesteld door de raad. Uit deze nota vloeien andere beleidsdocumenten voort, welke onderdeel uitmaken van de beleidscyclus. In het Wabobeleidsplan vindt een concretisering plaats van de in deze Nota gestelde kaders, prioriteiten en nalevingsstrategieën. Uit de Nota integrale handhaving en het Wabobeleidsplan komt het jaarlijkse uitvoeringsprogramma voort, waarin concreet wordt aangegeven welke activiteiten er zullen worden uitgevoerd. Het jaarlijkse evaluatieverslag beschrijft in welke mate de geplande activiteiten ook daadwerkelijk zijn uitgevoerd. Deze evaluatie kan leiden tot een bijstelling van zowel het Wabobeleidsplan als het uitvoeringsprogramma. Door deze cyclus jaarlijks volledig te doorlopen is er sprake van programmatisch handhaven. Het borgen van deze beleidscyclus en het vaststellen en aanbieden van het Wabobeleidsplan, uitvoeringsprogramma en evaluatieverslag zijn collegebevoegdheden. Met de Nota integrale handhaving geeft de raad kaders aan het college om invulling te geven aan de beleidscyclus.

1. Inleiding

Overlast, illegaal bouwen, drugspanden of -dumpingen, het verkeerd aanbieden van huisvuil, fout parkeren. Dit kunnen voor burgers grote ergernissen zijn. Zij melden dit doorgaans bij de gemeente. De gemeente zorgt voor een goede en adequate afhandeling van die melding. Wat dit is, verschilt per geval. De ene keer is alleen een controle nodig, de andere keer moet er handhavend opgetreden worden.

Handhaving is een kerntaak van de gemeente. In deze nota wordt beschreven hoe de gemeente Landsmeer deze kerntaak uitvoert. De missie, visie, doelstellingen, de werkwijze, uitgangspunten van prioritering en sanctiestrategie worden vastgelegd in deze nota. De gemeente doet dit echter niet alleen. De gemeente, de politie, de Omgevingsdienst IJmond, het Hoogheemraadschap, de GGD, de Provincie Noord-Holland; ze kunnen allemaal handhavend optreden in de gemeente Landsmeer. Dit vergt goede afstemming.

1.1 Terugblik Nota Integrale handhaving gemeente Landsmeer 2013 – 2016

In 2013 heeft de gemeenteraad de voorloper van deze Nota integrale handhaving vastgesteld voor de periode 2013-2016. In 2013 was integraliteit nog geen vanzelfsprekendheid. De Nota integrale handhaving 2013-2016 heeft bijgedragen aan een andere, integrale manier van werken op het gebied van toezicht en handhaving. Zo is er maandelijks een integraal handhavingsoverleg met zowel interne als externe handhavers, een Jeugdnetwerkoverleg voor het bespreken van jeugdproblematiek, integrale controles uitgevoerd door de Omgevingsdienst IJmond en de inspecteur bouw en wonen van de gemeente, integrale voorbereiding en aanpak van grotere handhavingszaken. Waar voorheen verschillende organisaties naar een locatie gingen om hun eigen controles te doen, vindt nu zoveel mogelijk één controle plaats met alle controleurs. Dit zorgt er ook voor dat andere controleurs in specifieke situaties mee willen gaan, zoals de Arbodienst, de Belastingdienst of het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier (HHNK).

Nu de integrale werkwijze vanzelfsprekend is, is het doel van de nota 2013-2016 bereikt. In deze nieuwe nota integrale handhaving wordt daarom een nieuwe missie, visie en strategie beschreven op basis waarvan iedereen (college, ambtelijke organisatie, samenwerkingspartners, inwoners en bedrijven) kennis kan nemen op welke wijze de gemeente Landsmeer uitvoering geeft aan de kerntaak handhaving.

1.2 Samenhangende beleidsdocumenten

De nota integrale handhaving 2020 beoogt een kader te schetsen over hoe met handhaving zal worden omgegaan en is bedoeld voor iedereen die betrokken is bij de handhaving door de gemeente Landsmeer in de fysieke leefomgeving. De gemeenteraad dient dit beleid vast te stellen. In het Wabobeleidsplan wordt een verdere invulling gegeven van kaders uit de nota integrale handhaving. De gemeente is verplicht op grond van artikel 7.2 van het Besluit omgevingsrecht om een Wabobeleidsplan te hebben. Het Wabobeleidsplan heeft betrekking op de wijze waarop de gemeente vorm en inhoud geeft aan de aannemelijkheidstoets en geldt specifiek voor het omgevingsrecht. In het Wabobeleidsplan wordt onderscheid gemaakt tussen het vergunningverleningsbeleid en het handhavingsbeleid. Het handhavingsbeleid bestaat uit beleid voor toezicht, inspectie en handhaving.

Het college stelt daarnaast jaarlijks een uitvoeringsprogramma Wabo, APV en bijzondere wetten vast. In dit uitvoeringsprogramma vindt de vertaling plaats van de kaders van deze nota integrale handhaving (en het Wabobeleidsplan) naar de concrete uitwerking op taakniveau. Na afloop van ieder jaar wordt geëvalueerd hoe deze uitwerking in de praktijk is gegaan. Het college legt dit vast in het jaarlijkse evaluatieverslag. Beide documenten worden na vaststelling ter kennisname gesteld aan de gemeenteraad.

Samengevat betekent dit dat op het gebied van handhaving vier beleidsdocumenten van toepassing zijn:

Tabel 1. Samenhangende beleidsdocumenten

Document	Vastgesteld door	Doelstellingen
Nota integrale handhaving	Gemeenteraad	Beschrijven van missie, visie, doelstellingen en uitgangspunten van de handhaving
Wabobeleidsplan	College*	Het Wabobeleidsplan geeft o.a. inzicht in de wijze waarop we keuzes maken in wel of niet controleren/handhaven. Dit is gebaseerd op een risicoanalyse: de grootste risico's worden vertaald naar de hoogste prioriteiten.
Uitvoeringsprogramma Wabo, APV, bijzondere wetten	College	Concrete uitwerking prioriteiten en inzet middelen/capaciteit

Evaluatie uitvoeringsprogramma Wabo, APV en bijzondere wetten	College	Concrete beschrijving van jaarresultaten
---	---------	--

** Formeel moet het college het Wabobeleidsplan vaststellen, maar in 2020 is er voor gekozen om deze door de gemeenteraad te laten bekrachtigen.*

Deze nota richt zich tot de wettelijke handhavingstaken op het gebied van openbare orde en veiligheid, de APV en enkele bijzondere wetten (onder andere de Wegenverkeerswet en de Drank- en Horecawet). Dit leidt tot de volgende taakvelden:

- APV en gerelateerde beleidsregels (Domein I van de BOA's)
- Drank- en Horeca
- Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)
- Milieu
- Verkeer
- Sluiten van drugspannen (Opiumwet, Damoclesbeleid)

Handhaving van sociale wetgeving (zoals Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterskolen (WKO), Leerplichtwet, Participatiewet, Gezondheidszorg) zijn wat betreft handhaving beleidsarme terreinen, waarin de wetgeving aangeeft hoe gehandeld moet worden. Hoewel samenwerking mogelijk is en wordt gezocht als er een integraal component is, is deze nota niet van toepassing op de directe uitvoering van deze handhavingstaken.

Bijlage 1 toont welk bestuursorgaan of welke handhavingspartner de regie voert bij ieder taakveld.

1.4 Definities

In deze nota worden de volgende definities gehanteerd:

- **Handhaving:** 'Handhaving is de (bestuurlijke) oordeelsvorming over bevindingen tijdens toezicht, en het – waar nodig en bestuurlijk wenselijk geacht – plegen van interventies (maatregelen en sancties) met handhavingsinstrumenten'.
- Het gaat in deze definitie niet alleen om uitvoering van toezicht op naleving van regels en het sanctioneren bij overtredingen (enge definitie), maar waar mogelijk ook om activiteiten die gericht zijn op het voorkomen van overtredingen, zoals het bekend maken van regels en de bedoeling daarachter via voorlichting en het aanpassen van de leefomgeving waardoor het gewenste gedrag wordt gestuurd.
- **Integraal handhaven:** 'Een wijze van handhaven waarbij meer en beter wordt samengewerkt tussen de verschillende handhavende instanties en vakdisciplines'.
- **Toezicht:** 'Het toezien op de naleving van de door de wet gestelde regels, meestal binnen een specifiek gebied of voor een specifieke activiteit. Het toezicht bestaat dan uit het vergelijken van een situatie met bepaalde standaarden / normeringen. Onder toezicht worden ook de vergunning gerelateerde controles verstaan. Als in het kader van handhaving controles moeten worden uitgevoerd vallen deze ook onder het begrip toezicht'.

1.5 Leeswijzer

Deze nota bestaat uit verschillende delen. Het eerste deel van de nota (hoofdstuk twee) beschrijft de gemeentelijke missie, visie en doelstellingen voor integrale handhaving.

Het tweede deel van de nota gaat in op de mogelijke keuzes en werkwijzen die kunnen worden gemaakt bij handhaving. In Landsmeer is ervoor gekozen om programmatisch te handhaven. Hoe zich dit vertaalt naar de verschillende beleidsdocumenten, is terug te vinden in hoofdstuk drie. Omdat de gemeente niet de capaciteit heeft om alle wet- en regelgeving continu te handhaven, dient de gemeente keuzes te maken. Hoofdstuk vier legt uit op basis van welke aspecten deze keuzes worden gemaakt. Ten slotte gaat hoofdstuk vijf in op de nalevingsstrategie. Dit hoofdstuk geeft aan welke opties de gemeente heeft als zij over gaat tot handhaving en de waarom er voor bepaalde strategieën kan worden gekozen.

2. Missie, visie en doelstellingen

Dit hoofdstuk beschrijft de gemeentelijke missie, visie en doelstellingen voor handhaving in de gemeente Landsmeer.

2.1 Missie

De gemeente Landsmeer heeft voor handhaving de volgende missie gesteld:

De gemeente Landsmeer wil een veilige, schone en gezonde woon-, werk- en leefomgeving voor haar burgers en bedrijven.

De begrippen zijn op meerdere manieren uitlegbaar. Zo is 'schoon' bijvoorbeeld niet alleen het voorkomen van verontreiniging, maar ook het waarborgen van uiterlijk aanzien van belangrijke gebieden. En

‘veilig’ is het voorkomen van gevaarstellingen, maar ook het beschermen van de openbare orde en veiligheid. Onder de leefomgeving verstaan we wonen, werken en de openbare ruimte in het algemeen. Vrij vertaald gaat dit over het verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving.

2.2 Visie

De gemeente Landsmeer heeft voor handhaving de volgende visie gesteld:

De gemeente Landsmeer handhaaft op een persoonlijke, professionele en betrouwbare wijze.

De gemeente Landsmeer vindt het van groot belang dat de regels die democratisch zijn opgesteld ook worden nageleefd. Om toezicht en handhaving als instrument effectief en efficiënt in te kunnen zetten, vindt de handhaving in de gemeente Landsmeer op een persoonlijke, professionele en betrouwbare wijze plaats.

Persoonlijk: hierbij horen de woorden contact en maatwerk

Het persoonlijke handhaven vertaalt zich terug in het persoonlijke contact dat wordt gelegd met melders en overtreeders. Een melder krijgt bij voorkeur altijd een persoonlijke terugkoppeling over de afhandeling van de melding. Daarnaast wordt actief gecommuniceerd naar de burgers en bedrijven welke nieuwe regels er zijn en met welk doel.

Bij het toepassen van een eventueel handhavingsmiddel tracht de gemeente maatwerk te leveren bij het bepalen van de juiste handhavingsaanpak. De juiste aanpak is afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Maatwerk bestaat uit een afweging tussen het inzetten van preventieve, herstellende - of sanctionerende handhavingsmiddelen.

Professioneel: hierbij horen de woorden integraal, doelgericht, voorbeeldgedrag en oplossingsgericht

Handhaving wordt in de gemeente Landsmeer integraal ingestoken. Integraal door alle relevante aspecten van een probleem in samenhang te bezien en te behandelen. Dit betekent dat bij een probleem wordt beoordeeld welke handhavingsaspecten spelen en welke handhavingstaakvelden er bij moeten worden betrokken. Als sprake is van een integraal traject, zal het toezicht projectmatig aangepakt worden met coördinatie van één regisseur. De voortgang wordt vervolgens besproken in het integraal handhavings-overleg.

De handhaving is doelgericht ingestoken door de nadruk te leggen op het voorkomen van overtredingen, het beïnvloeden van gedrag en het neerleggen van de verantwoordelijkheid waar die hoort. De gemeente tracht zelf het goede voorbeeld te geven en waar dat mogelijk is goed naleefgedrag te belonen met een verminderde toezichtfrequentie.

Bij het toezicht houden en overgaan tot handhaven zal de gemeente altijd in ogenschouw nemen dat het inzetten van een handhavingsinstrument een uiterst middel is. De gemeente zal zoveel mogelijk aandacht hebben voor de achterliggende oorzaak van een overtreding. Is er bijvoorbeeld een achterliggende oorzaak die aangepakt moet worden om meerdere overtredingen te voorkomen? Of is er sprake van een burenruzie en kan mediation (via buurtbemiddeling) uitkomst bieden? Er wordt niet alleen gekeken naar wat niet mag, maar ook naar wat wel wenselijk en haalbaar is voor alle partijen. Kortom, er wordt eerst geanalyseerd of het probleem wel wordt opgelost met handhaving, alvorens wordt gehandeld. Dit maakt handhaving oplossingsgericht.

Betrouwbaar: hierbij horen de woorden integriteit, transparant en eenduidig

De inwoners van de gemeente Landsmeer moeten kunnen vertrouwen op een betrouwbare overheid. Daarom wijkt de gemeente niet af van haar wettelijke verplichtingen. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft bepaald dat er een beginselplicht tot handhaving bestaat. Van deze plicht kan slechts in bijzondere gevallen worden afgeweken. Vooral wanneer derden een handhavingsverzoek indienen, rust op de gemeente een zware plicht tot handhaving. Een verzoek om handhaving wordt daarom altijd in behandeling genomen.

Omdat de gemeente beschikt over een beperkte capaciteit, worden sommige verzoeken op basis van prioritering afgehandeld. De gemeente is transparant in haar prioritering. Belanghebbenden of betrokkenen worden desgevraagd uitgelegd waarom bepaalde keuzes en afwegingen zijn gemaakt. Transparantie uit zich ook in de publicatie van alle beleidsdocumenten op de website en het regelmatig besteden van aandacht aan handhavingsregels en projecten via de reguliere communicatiekanalen.

Als de gemeente handhavend optreedt, dan doet zij dit zonder zich te laten verleiden tot willekeur. Zodra een handhavingsactie wordt opgestart, wordt deze actie ook afgemaakt. Hierbij worden de vaste procedures aangehouden zoals deze staan beschreven in de landelijke wetgeving en lokale beleidsdocumenten. Hierdoor zal de gemeente naar haar burgers geloofwaardig, betrouwbaar en integer overkomen.

2.3 Doelstellingen

De doelstelling draagt bij om de missie te behalen. De gemeente Landsmeer heeft voor de handhaving de volgende doelstelling geformuleerd:

Het primaire doel van handhaving is het voorkomen van situaties die in strijd zijn met de wettelijke regels (preventie) en het beëindigen van situaties die in strijd zijn met de wettelijke regelgeving (repressie).

Meer uitgebreid kan worden gesteld dat handhaving dient te leiden tot het verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving door het toezien op naleving van regels. Om dit te bereiken zijn de volgende doelen gesteld:

- Het beëindigen van overtredingen;
- Het herstel van overtredingen en schade;
- Het voorkomen van (herhaling van) overtredingen;
- Daar waar de gemeente schade lijdt, wordt aangifte gedaan en de schade op de overtreder verhaald;
- Het bevorderen van naleving van regels;
- Het wegnemen van ongerechtvaardigd voordeel van de overtreder.

Om tot persoonlijke, professionele en betrouwbare handhaving te komen, gelden de volgende doelen:

- Op een (klacht)melding wordt altijd binnen twee werkdagen gereageerd. *Deze doelstelling draagt bij aan persoonlijke handhaving.*
- Bij alle objecten en activiteiten, waarbij verschillende toezichthouders inspecties uitvoeren, wordt het toezicht op integrale wijze voorbereid, uitgevoerd en afgehandeld. *Deze doelstelling draagt bij aan professionele handhaving.*
- Bij klachtmeldingen en handhavingsverzoeken, wordt altijd eerst een oplossing gezocht via mediation. *Deze doelstelling draagt bij aan professionele handhaving.*
- Jaarlijks zal per taakveld een uitvoeringsplan opgesteld worden, die voldoet aan de gestelde ambities, doelen en prioriteiten. Bij elk taakveld wordt tevens benoemd welke overlapping er is met andere taakvelden om de integrale aanpak te bevorderen; *Deze doelstelling draagt bij aan betrouwbare handhaving.*
- In het Wabobeleidsplan en de jaarlijkse uitvoeringsnota worden meetbare doelen geformuleerd, die aan het eind van het jaar geëvalueerd worden. *Deze doelstelling draagt bij aan betrouwbare handhaving.*
- Een handhavingszaak die wordt opgestart, wordt altijd afgehandeld. *Deze doelstelling draagt bij aan betrouwbare handhaving.*

3. Programmatisch handhaven

De gemeente Landsmeer streeft ernaar zoveel mogelijk programmatisch te handhaven. Programmatisch handhaven is een cyclische methode om te komen tot een gedragen en afgewogen interventiebeleid gericht op naleving van regelgeving. Dit hoofdstuk gaat in op de wijze van programmeren, evalueren en verslaglegging.

3.1 Programmering

Jaarlijks beschrijft het uitvoeringsprogramma welke activiteiten en projecten er op de planning staan voor dat jaar. In het uitvoeringsprogramma worden de uitgangspunten van deze nota Integrale handhaving uitgewerkt op taakniveau. Voor de uitvoering van de taken die voortkomen uit de Wabo, geldt dat het Wabobeleidsplan nog als tussendocument wordt gebruikt. Voor de Wabo gelden namelijk wettelijke proceseisen voor programmatisch handhaven die zijn vastgelegd in het Besluit Omgevingsrecht (ook wel bekend als de BIG-8).

Aan de hand van de doelen en budgetten uit de programmabegroting, de gestelde prioriteiten, de incidentele bestuurlijke prioriteiten en het naleefgedrag wordt het jaarlijkse programma gevuld. Daarbij wordt zoveel mogelijk aangegeven welke resultaten we willen bereiken.

3.2 Monitoring

Om na te kunnen gaan of de beleidsdoelstellingen en de geplande werkzaamheden uit de uitvoeringsnota worden gehaald, is het belangrijk dat de resultaten van de uitgevoerde controles worden gemonitord. Onder monitoring wordt het systematisch verzamelen, analyseren, gebruiken en communiceren van informatie over de voortgang van een project of activiteit verstaan. De toezichthouders/handhavers houden een registratie bij van de resultaten van de controles.

Een gedegen dossiervorming is van belang voor een goede monitoring. Een dossier bevat het begin tot het eind van een proces. Essentiële onderdelen van een dossier zijn:

- Hoe is het proces gestart: door melding burger, melding collega/partner of eigen toezicht?
- Hoe is het gewenste effect bereikt: met een waarschuwingsbrief, mediation of een handhaving-instrument?

Het complete proces wordt vastgelegd in een werkinstructie.

Een uitgebreide monitoring is niet in alle gevallen mogelijk. Bij verkeersovertredingen, zoals het inrijverbod, blauwe zone, wordt alleen het aantal bekeuringen bijgehouden.

3.3 Evaluatie en verslaglegging

Met een goede verantwoording over de uitvoering van de handhavingsactiviteiten kan zowel de effectiviteit als de efficiëntie van de uitgevoerde handhaving worden beoordeeld. Met het jaarverslag handhaving wordt intern en extern verantwoording afgelegd over het handhavingproces en de resultaten en effecten hiervan. De basis voor de verslaglegging is de uitvoeringsnota handhaving.

Jaarlijks wordt aan het college verantwoording afgelegd over de uitvoering van de handhavingstaken. Deze verantwoording vindt plaats door het opstellen van een jaarverslag waarin verslag wordt gedaan over de in het uitvoeringsprogramma integrale handhaving geplande en werkelijk uitgevoerde activiteiten. Dit verslag wordt tevens ter kennisname gesteld aan de gemeenteraad.

4. Werkwijze

Toezicht en handhaving worden in de gemeente Landsmeer op verschillende manieren ingestoken. Er zijn in de gemeente Landsmeer drie verschillende benaderingen voor toezicht en handhaving: de risicogerichte benadering, de probleemgerichte benadering en de projectgerichte benadering. We gaan daarbij allereerst uit van de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven en richten de focus op risicobeheersing (risicogerichte benadering). Ten tweede wordt er actief gehandhaafd op overtredingen die door eigen organisatie of andere partijen worden geconstateerd (probleemgerichte benadering). Ten slotte kan er voor specifieke onderwerpen de behoefte ontstaan om op een gerichtere manier tot gedragsverandering te komen (projectgerichte benadering). In dit hoofdstuk worden deze drie benaderingen verder toegelicht.

4.1 Risicogerichte benadering

In beginsel zijn de handhavingsprioriteiten gebaseerd op een inschatting van veiligheids- en gezondheidsrisico's voor burgers in de gemeente Landsmeer. Ook aspecten als leefbaarheid, duurzaamheid en omgevingskwaliteit wegen hierbij mee.

Bij het bepalen van een risico wordt gekeken naar de combinatie van hoe groot de effecten zijn van een overtreding op de leefomgeving, en hoe groot de kans is dat deze overtreding plaats zal vinden.

De risicogerichte benadering vormt de basis voor toezicht. Daar waar grote risico's bestaan, wordt intensiever en/of vaker getoetst. Zo wordt er bijvoorbeeld uitgebreid toezicht gehouden op brandveiligheid, omdat overtredingen grote gevolgen kunnen hebben. Daarnaast beïnvloeden de grootte van risico's in welke volgorde handhavingszaken worden afgehandeld. Het kan daardoor zijn dat een handhavingszaak met een laag risico (bijvoorbeeld een te grote schuur bij de burens) later wordt afgehandeld dan een handhavingszaak met een hoog risico (bijvoorbeeld instortingsgevaar). Hoofdstuk 5 beschrijft de systematiek van de risicobeoordeling, de prioritering en de gevolgen voor de werkwijze voor de risicogerichte benadering.

Praktijkvoorbeeld

Jaarlijks ontvangt de gemeente (samen met de politie) rond de 100 meldingen over overlastgevende jeugd. De ervaring leert dat de overlast op een specifieke locatie opgelost wordt door de BOA's, politie en de jongerenwerkers. Hiervoor hanteren zij een probleemgerichte of projectmatige benadering. Als de overlast is teruggedrongen, worden de locaties als aandachtslocaties opgenomen in de weekrapportages van de BOA's. Dit betekent dat de BOA's verschillende keren tijdens hun dienst langs deze locatie gaan, omdat het aannemelijk is dat overlast weer op deze plek kan terugkeren. Dit is een voorbeeld van een risicogerichte benadering.

4.2 Probleemgerichte benadering

Toezicht en handhaving wordt waar mogelijk ook probleemgericht benaderd. Dit betekent dat handhaving wordt toegepast als medewerkers van de gemeente (bijv. buitendienst), (veiligheids- en/of handhavings-) partners, burgers of bedrijven melding maken van illegale activiteiten. Hierbij kan gedacht worden aan specifieke problemen als geluidsoverlast, illegale bebouwing, bootjes of caravans op de openbare weg. Binnen de mogelijkheden die de gemeente heeft, wordt gezocht naar de beste weg die leidt tot de oplossing van een probleem. Ook voor de probleemgerichte benadering geldt dat meldingen en verzoeken geprioriteerd kunnen worden als er sprake is van onvoldoende capaciteit. Een melding van

een fout geparkeerde auto in een woonwijk kan daardoor bijvoorbeeld later worden afgehandeld dan een auto die de uitgang voor een nooddienst blokkeert. De wijze van deze prioritering sluit aan op de risicogerichte benadering en staat verder uitgewerkt in het volgende hoofdstuk.

Praktijkvoorbeeld

Jaarlijks worden er ongeveer 20 handhavingsverzoeken ingediend, waarbij een belanghebbende aan de gemeente vraagt op te treden tegen een illegale situatie. Naar aanleiding van het handhavingsverzoek gaat de toezichthouder van de gemeente ter plaatse om zelf waar te nemen wat de situatie is. Hierbij gaat de toezichthouder in gesprek met de (mogelijke) overtreder om de situatie te bespreken en indien mogelijk oplossing aan te reiken.

4.3 Projectgerichte benadering

Om het gedragsveranderingsaspect van handhaving uit de incidentele sfeer te houden wordt gebruik gemaakt van projectmatig handhaven. Dit houdt in dat de handhaving gaat plaatsvinden in drie fases: bewustwording/informatiedeling, waarschuwen en beboeten. In de tweede fase (waarschuwen) en derde fase (beboeten) wordt het aantal waarschuwingen en bekeuringen gemonitord.

Elk project bestaat uit drie cycli waarin de fases worden afgebouwd. Tussen de drie cycli vindt een periode passief handhaving plaats. Hierdoor is het mogelijk om het effect van de vorige cyclus te bepalen. Zodoende ontstaat er een feedbackloop waarin de effectiviteit en de efficiëntie van de wijze van handhaven bepaald kan worden. De handhaving van het steigerbeleid is een voorbeeld van de projectgerichte benadering, waarbij in de eerste fase eigenaren van een (illegale) steiger worden geïnformeerd over de dan geldende wet- en regelgeving, in de tweede fase worden zij aangeschreven als sprake is van een illegale situatie en in de derde fase kunnen zij worden beboet.

In de derde fase kan het beboeten ook gelezen worden als handhavend optreden, omdat in sommige gevallen een last onder bestuursdwang wordt toegepast in plaats van beboeten. Denk hierbij aan het handhaven van wrakken in de openbare ruimte.



Figuur 1. Cyclus projectgerichte benadering

Praktijkvoorbeeld

De verkeersveiligheid bij scholen is een aandachtspunt in de gemeente Landsmeer. Dit blijkt uit signalen die inwoners afgeven aan de handhavers en wordt bevestigd door reguliere waarnemingen van de BOA's. Er wordt gekozen om het gedrag van ouders te beïnvloeden aan de hand van een projectmatige benadering. Het project begint met een bewustwordingscampagne. De informatievoorziening van de gemeente (social media, lokale krant, website) en die van de scholen (nieuwsbrieven) worden ingezet om de ouders er op te wijzen dat zij een belangrijke bijdrage leveren aan de veiligheid van de kinderen rondom scholen. De BOA's plannen verschillende diensten per week in om bij de scholen te controleren op juist parkeren en eventuele overtreiders waarschuwen. Zij controleren zowel in burger als in uniform. De frequentie en waarschuwingen worden geregistreerd. Dit wordt vier weken gedaan. Het resultaat van deze controles wordt gecommuniceerd via de reguliere kanalen van de gemeente. Vanaf dit moment

is het probleem in kaart gebracht én wordt met dezelfde frequentie opnieuw gecontroleerd bij de scholen, maar bij een overtreding direct gesanctioneerd. Dit wordt ook vier weken intensief gedaan. Hierna controleren de BOA's een paar weken niet om vervolgens weer intensief te controleren en direct te sanctioneren bij overtredingen.

Na het zomerreces wordt opnieuw eerst een periode gewaarschuwd, alvorens wordt gesanctioneerd. In de laatste weken van het jaar wordt direct gesanctioneerd als een overtreding plaatsvindt. Aan het eind van het project moet zichtbaar zijn wat het effect is geweest van de structurele, projectmatige benadering. Dit resultaat wordt gepubliceerd in de reguliere communicatiekanalen.

De gemeente Landsmeer is opgedeeld in acht wijken. In samenhang met de projectmatige aanpak kan de beschikbare capaciteit op een efficiënte wijze ingezet worden. Indien uit de eerste cyclus blijkt dat een specifiek onderwerp geen punt van aandacht is in een bepaalde wijk, is het uitvoeren van de tweede en derde cyclus in deze wijk geen prioriteit.

Zo is het mogelijk om efficiënter inzet te plegen in de vervolgcycli door de beschikbare capaciteit te concentreren in de aandachtsgebieden.

Tabel 2. Indeling wijken gemeente Landsmeer

Indeling wijken	
Wijk 1	Oude Dorp / Noordeinde (inclusief Van Beekstraat bebouwde kom)
Wijk 2	Havenzathe / Zuideinde (inclusief Wijkpark)
Wijk 3	Marktplaats / Dorpsstraat / Sportlaan en -park
Wijk 4	Luijendijk oud
Wijk 5	Luijendijk Zuid
Wijk 6	Den IJp
Wijk 7	Purmerland
Wijk 8	Van Beekstraat (buitende bebouwde kom)/ Kanaaldijk / Kanaalweg

5. Prioritering

Het is niet mogelijk om als gemeente in alle omstandigheden alle overtredingen van wet- en regelgeving te signaleren en te handhaven. Daarvoor is onvoldoende capaciteit (zoals geld en middelen) aanwezig. Een goed handhavingsbeleid betekent dat er gedegen en bewuste keuzes worden gemaakt. Wat gaan we handhaven; wat doen we eerst, wat doen we later en wat doen we niet. Daarom worden er prioriteiten gesteld. Dit hoofdstuk beschrijft hoe deze prioriteiten worden bepaald en welke gevolgen deze prioriteiten hebben voor handhaving.

5.1 Risicobepaling en afweging

De prioritering van verschillende activiteiten hangt af van de inschatting van risico's die bestaan voor bepaalde overtredingen. Bij het inschatten van risico's wordt enerzijds nagegaan hoe groot het ongewenste effect van de overtreding is. Het kan daarbij gaan om de impact op zaken zoals veiligheid, ruimtelijke kwaliteit of gezondheid. Anderzijds wordt er rekening gehouden met de kans dat een bepaalde overtreding zich voordoet. Overtredingen die grote negatieve gevolgen hebben en waarvan de kans groot is dat deze zich voor doen, krijgen een hoge prioriteit. Is de kans klein dat de overtreding zich voordoet en is het effect gering? Dan is de prioriteit laag.

Elk taakveld bestaat uit activiteiten (onderwerpen). De controle van de naleving van de blauwe zone is bijvoorbeeld een activiteit van het taakveld APV en bijzondere wetten. De wijze van prioritering kan per taakveld verschillen. Voor zowel de Wabo als de APV geldt in de basis dat meldingen en waarnemingen worden geprioriteerd op basis van de mate waarin ongewenste effecten zich kunnen voordoen.

De hoogste prioriteit geldt voor gevaren zoals:

- Directe schade aan de volksgezondheid zoals, COVID-19, brandgevaar en explosiegevaar;
- Directe risico's voor de openbare orde en veiligheid, zoals bij demonstraties, krakersactie en instortingsgevaar van gebouwen waarbij voorbijgangers (kunnen) lopen;
- Directe, onomkeerbare schade, voor de stedenbouwkundige, landschappelijke en cultuurhistorische kwaliteit en ruimtelijke ordening, zoals het wijzigen van een monument zonder vergunning;
- Directe, onomkeerbare schade, voor de bewegingsruimte van de mens (op het gebied van wonen, bedrijfsvoering, voorziening in eerste levensbehoeften), zoals de onbereikbaarheid van gebouwen;

- Schade aan milieu en natuurschoon (zoals bodemverontreiniging, luchtverontreiniging, waterverontreiniging en schade aan flora en fauna).

De risico's die verbonden zijn aan deze effecten zijn van dermate grote invloed dat direct handelen vereist is.

Praktijkvoorbeeld

In 2020 is de wereld getroffen door COVID-19. Dit virus heeft een grote impact op de volksgezondheid. Om deze reden is een Noodverordening met vrijheidsbeperkende maatregelen vanuit de Veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland ingevoerd. De handhaving van de Noodverordening is een taak voor de lokale BOA's. Vanaf dat moment is de Noodverordening prioriteit één en is er onvoldoende capaciteit beschikbaar om alle overige prioriteiten op te pakken.

Onder de middelste prioriteit vallen de volgende zaken:

- Jeugdoverlast meldingen in openbare ruimte;
- Foutparkeren waarbij de hulpdiensten gehinderd kunnen worden;
- Bijtincidenten honden;
- (Grootschalige) afval- of drugsdumpingen;
- Toezicht rondom evenementen;
- Strijdig gebruik met het bestemmingsplan;
- Financieel-economische schade (zoals kosten voor de gemeente en/of gemeenschap, maatschappelijke en financiële aansprakelijkheid van de gemeente).

Praktijkvoorbeeld

Jaarlijks vinden er gemiddeld twee bijtincidenten plaats waarbij honden betrokken zijn. Meestal zijn het honden die vechten met elkaar en een enkele keer is er een persoon die gebeten is door een (agressieve) hond. De gemeente neemt deze meldingen in samenwerking met de politie hoog op. Direct wordt onderzocht of de hond een risico is voor anderen. Er wordt zo snel als mogelijk contact gelegd met het slachtoffer en de eigenaar van de hond. Indien noodzakelijk kan direct een maatregel opgelegd worden. Als een maatregel is opgelegd, gaan de BOA's periodiek langs bij de eigenaar van de hond om te kijken hoe het gaat en of de maatregelen worden opgevolgd.

De laagste prioriteit geldt voor:

- Verslechtering van de leefbaarheid;
- Blauw zone;
- Sociale veiligheid;
- Aangezicht (verrommeling);
- Privacy;
- Overlast van loslopende honden, hondenpoep;
- Hinder zoals geluidshinder en stankhinder.

Praktijkvoorbeeld

De blauwe zone is ingesteld om de schaarse parkeerplaatsen in het centrum van Landsmeer zo goed mogelijk te verdelen. Het controleren van de blauwe zone is een reguliere taak van de BOA's en wordt meegenomen tijdens de diensten van de BOA's. Als er veel meldingen of andere prioriteiten zijn, dan vinden er minder controles plaats in de blauwe zone.

Voor het Wabobeleid geldt dat de risico's en handavingszaken van dermate grote omvang zijn dat een goede risicoanalyse noodzakelijk is. Dit is ook een wettelijke vereiste. Uit de risicoanalyse voor de gemeente Landsmeer blijkt bijvoorbeeld dat thema's constructieve veiligheid en brandveiligheid al meerdere jaren worden aangemerkt als thema's met een hoog risico waarbij een hoge prioriteit vereist is.

Controle en handhaving van de activiteiten die onder de APV en bijzondere wetten vallen zijn doorgaans overzichtelijker. Meldingen en eigen waarnemingen worden zo snel mogelijk afgehandeld. In het geval dat er teveel meldingen en/of eigen waarnemingen aanleiding geven tot handelen, geldt de prioritering die in deze nota is opgenomen.

5.2 Gevolgen prioritering voor toezicht en handhaving

De hoogte van de prioriteit bepaalt hoe snel en/of intensief er opgetreden wordt. Hoe hoger de prioriteit, hoe meer handavingsaandacht. Dat betekent dat als er keuzes moeten worden gemaakt, er bijvoorbeeld

eerder wordt opgetreden tegen grote gevaren zoals instortingsgevaar dan tegen effecten met een kleinere impact zoals verrommeling.

Prioritering van toezicht op basis van vergunningverlening en eigen waarnemingen

De hoogte van de prioriteit bepaalt de intensiteit van het toezicht.

Hoog:

- Voor activiteiten waarvoor een hoge prioriteit geldt, is het toezicht op naleving van de regels uitgebreid, proactief, en (indien mogelijk) volgens een vaste controlefrequentie.

Praktijkvoorbeeld

Jaarlijks worden gemiddeld 100 omgevingsvergunningen aangevraagd. Dit gaat van dakkappen, vervanging van een woning tot grote bouwprojecten. Grote bouwconstructies met publieke ruimtes, zoals appartementencomplexen, hebben een hoge prioriteit in het toezicht en worden uitgebreid en vaak gecontroleerd door de toezichthouder op constructieve veiligheid en brandveiligheid.

Gemiddeld:

- Bij een gemiddelde prioriteit vindt het toezicht ook minder intensief en vooral steekproefsgewijs plaats. Dit kan gebeuren via gebiedsgerichte controles of door surveilleren. De toetsing op de regels is minder uitgebreid van voor activiteiten waarvoor een hoge prioriteit geldt. Er worden bijvoorbeeld minder gedetailleerde bouwtekeningen opgevraagd en met minder instrumenten getoetst ter plaatse.

Praktijkvoorbeeld

De BOA's controleren tijdens hun surveillances steekproefsgewijs op fout parkeren in de wijken. De BOA's weten op basis van hun ervaringen in welke gebieden zij intensiever moeten controleren.

Laag:

- Voor lage prioriteiten geldt dat er in principe voornamelijk naar aanleiding van meldingen, klachten of handhavingsverzoeken wordt toegezien op naleving van de regels. Bij het toezicht op activiteiten die voortkomen uit een verleende vergunning kan het zijn dat er niet of slechts globaal gekeken wordt of er volgens de regels gehandeld wordt.

Praktijkvoorbeeld

Hondenpoep kan een grote ergernis zijn voor inwoners. Het handhaven van hondenpoep is in de praktijk weinig efficiënt, omdat een heterdaad noodzakelijk is. Er komen weinig meldingen binnen over hondenpoep, waardoor hondenpoep een lage prioriteit in het toezicht heeft. Als er een piek in de meldingen is, is een projectmatige benadering effectiever dan een incidentele benadering.

Voor de activiteiten die onder de Wabo vallen, geldt wederom dat de vertaling van prioriteiten naar toetsingsniveau en -intensiteit verder uitgewerkt dienen te worden in het Wabobeidsplan (conform het Bor).

Prioritering van toezicht op basis van handhaving en de handhavingslijst

Handhaving kan ook voortkomen uit klachtmeldingen of handhavingsverzoeken. Voor de APV en bijzondere wetten worden verzoeken zo snel mogelijk afgehandeld. Daarbij wordt per casus gekeken naar de prioriteiten uit paragraaf 4.1. Een auto die olie lekt heeft bijvoorbeeld een grotere negatieve invloed op de leefomgeving dan een fietswrak die tegen een muur geparkeerd staat. Voor het Wabobeidsplan geldt dat niet alle verzoeken binnen een korte termijn kunnen worden afgehandeld. Verzoeken worden daarom op basis van prioriteit ingevoegd in de handhavingslijst.

Toezicht dat in het kader van een handhavingszaak wordt uitgevoerd, is altijd gericht op het toetsen van de concrete (vermeende) overtreding.

De handhavingslijst kan bestaan uit zowel zaken die voortkomen uit klachtmeldingen en handhavingsverzoeken (reactief toezicht) als uit eigen waarnemingen (proactief toezicht). Op basis van een puntenstelsel worden zaken hoger of lager op de lijst toegevoegd. Ook hier geldt, hoe hoger het risico, des te hoger de prioriteit en de puntentoekenning. Dit kan in de praktijk betekenen dat een klachtmelding voor bijvoorbeeld een te grote (en dus illegale) steiger later wordt afgehandeld dan een eigen waarneming waarbij brandveiligheid in het geding is. In het Wabobeidsplan dient dit puntensysteem concreet uitgewerkt te zijn. Handhavingszaken worden op basis van deze prioritering afgehandeld.

Voor zowel de handhavingszaken die voortkomen uit toezicht (proactief) als klachtmeldingen of handhavingsverzoeken (reactief) geldt dat deze voor het taakveld Wabo vaak van dermate omvang zijn, dat het niet mogelijk is om alle handhavingszaken meteen af te handelen. Hiervoor geldt wederom dat in het Wabobeleidsplan de systematiek verder uitwerkt dient te worden om willekeur te voorkomen en transparantie te bieden voor de afweging en wijze van prioritering.

5.3 Onderscheid regulier en incidenteel

Een handhavingszaak kan voortkomen uit een enkele controle of melding (incidenteel), maar er kan ook sprake zijn van activiteiten waar met enige regelmaat controles uit worden gevoerd (regulier). Voor taakvelden zoals brandveiligheid, milieu (Wabo) en de Drank- en Horecawet gelden activiteiten waarbij regulier toezicht wordt gehouden.

Bij regulier toezicht geldt dat de intensiteit van toezicht wordt bepaald aan de hand van de historie van de casuïstiek. Als bij controles herhaaldelijk blijkt dat het er geen bijzonderheden zijn bij een onderwerp of locatie, komt deze in aanmerking voor een lagere intensiteit. Indien er meldingen, klachten of handhavingsverzoeken ontvangen worden of bij een reguliere controle bijzonderheden worden aangetroffen kan de intensiteit van toezicht bij een onderwerp of locatie ook juist geïntensiveerd worden. Voor het taakveld Milieu dat door de omgevingsdienst IJmond wordt uitgevoerd, geldt bijvoorbeeld dat op basis van het soort activiteit en de handhavingszaken die spelen er jaarlijks aandachtsbedrijven worden geselecteerd waar een verhoogde controlefrequentie op wordt toegepast. Dit kan zowel veiligheid als duurzaamheid gerelateerd zijn.

5.4 Transparantie over prioritering

Deze nota maakt inzichtelijk op welke wijze er wordt geprioriteerd. Zoals eerder aangegeven in dit hoofdstuk, dient het Wabobeleidsplan een aanvullende risicoanalyse en prioritering te beschrijven. Naast het Wabobeleidsplan, speelt ook de jaarlijkse uitvoeringsnota een belangrijke rol in het verklaren van de keuzes van prioritering. Het doel van de uitvoeringsnota is om inzicht te geven voor de verschillende taakvelden wat de voorgenomen activiteiten voor dat jaar zijn. Hieruit dient te blijken welke onderwerpen en projecten dat jaar extra aandacht krijgen.

6. Nalevingsstrategie

Toezicht en handhaving is gericht op naleving van wet- en regelgeving. In dit hoofdstuk wordt uitgelegd op welke wijze naleving wordt bewerkstelligd. Dit wordt gevolgd door een beschrijving van de mogelijke instrumenten die daarbij horen.

6.1 Nalevingsstrategie

Naleving van de regels dient een vanzelfsprekendheid te zijn. Inwoners en bedrijven mogen op hun verantwoordelijkheid worden aangesproken. Niet alleen de gemeente mag dat doen, maar ook inwoners en ondernemers kunnen elkaar aanspreken op het niet-naleven van regels. Burgers zullen eerst moeten onderzoeken of door overleg de overtreding gestopt of in de toekomst voorkomen kan worden, alvorens de gemeente wordt ingeschakeld. De gemeente Landsmeer kan immers niet overal tegelijkertijd zijn en wil dat ook niet.

De eigen verantwoordelijkheid betekent niet dat burgers en bedrijven voor eigen rechter kunnen gaan spelen. Door middel van overleg met elkaar zal het gewenste resultaat bereikt moeten worden. Eventueel kan de gemeente daarin een rol spelen door het stimuleren van (buurt)bemiddeling.

De nalevingsstrategie valt in twee categorieën uiteen te zetten:

1. Preventiestrategie. Dit is de strategie voor de inzet van middelen, niet zijnde handhaving. Bijvoorbeeld door het stimuleren van eigen verantwoordelijkheid van inwoners door voorlichting of het toepassen van bemiddeling alvorens wordt overgegaan tot handhaving.
2. Handhavingsstrategie, wat bestaat uit toezichtstrategie, sanctiestrategie en gedoogstrategie en de interne- en externe afstemming.



6.2 Preventiestrategie

De preventiestrategie richt zich op het vergroten van de bewustwording bij inwoners en bedrijven. Het doel is om de betrokkenheid en het draagvlak voor spontane naleving van wet- en regelgeving te vergroten. Het gevolg is dat er minder toezicht en repressieve handhaving hoeft plaats te vinden, omdat er minder overtredingen worden gepleegd. Communicatie en voorlichting spelen een belangrijke rol in de preventiestrategie.

6.3 Toezichtstrategie

In de toezichtstrategie staat de vraag centraal hoe de gemeente als bevoegd gezag het toezicht wil laten uitoefenen. Hoe zet de gemeente haar capaciteit en middelen zo in dat het een zo hoog mogelijk rendement behaalt bij de uitvoering van de handhavingstaken.

Uitgangspunt voor de operationele uitvoering van handhaving is het zoveel mogelijk integraal uitvoeren van het toezicht en de handhaving. Voor de invulling zijn verschillende integrale toezichtvormen denkbaar:

1. Controleren met elkaar. Vanuit de diverse beleidsvelden gezamenlijk een integrale controle uitvoeren. Vooral in situaties die complexer zijn of een hoge bestuurlijke prioriteit hebben.
2. Controleren na elkaar. Verschillende toezichthouders voeren een controle uit. Omdat deze controles plaatsvinden over een relatief langere periode, heeft deze aanpak een sterkere preventieve werking. Anderzijds gaat de toezichtlast hier niet mee omlaag. Voorwaarden zijn daarom een programmatische aanpak, onderlinge afstemming en het delen van elkaars toezichtinformatie.
3. Controleren voor elkaar. Hierbij voert één toezichthouder de integrale controle uit van de diverse betrokken beleidsvelden. Dit kan voornamelijk bij situaties met een zeer geringe complexiteit.
4. Signaleren voor elkaar. Facetcontrole door één toezichthouder. Deze toezichthouder neemt tijdens de controle aspecten van de andere beleidsvelden mee. Het voordeel van deze aanpak is dat toezichthouders overtredingen in een eerder stadium kunnen signaleren.
5. Ad hoc controle. Ad hoc toezicht betreft de zaken die niet in te plannen zijn, maar waar meestal als gevolg van bijzondere omstandigheden toch de nodige aandacht aan geschonken moet worden, bijvoorbeeld als gevolg van klachten/meldingen, weersomstandigheden, calamiteiten.
6. Projectmatige controle. Toezicht dat plaatsvindt in het kader van een project.

Bij een integrale aanpak wordt tijdens het overleg met interne toezichthouders en externe handhavingpartners bepaald welke integrale toezichtsvorm wordt gehanteerd.

6.4 Interne en externe afstemming (integraal handhavingsoverleg)

De interne toezichthouders werken zoveel mogelijk integraal. Dit betekent dat ook de inspecteur bouw en wonen samen met een BOA op controle kan gaan. Met andere bestuurlijke handhavingpartners heeft de gemeente regulier overleg om informatie en de toezichtstrategie bij een integrale aanpak uit te wisselen in het integrale handhavingsoverleg. Hieraan nemen verschillende medewerkers van de gemeente, de Omgevingsdienst IJmond en de wijkagent deel. Afhankelijk van de onderwerpen sluit ook het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier aan. In dit overleg kunnen bestuurlijke handhavingpartners integrale c.q. risicovolle situaties inbrengen. Indien een gecoördineerde integrale aanpak van meerdere partners nodig blijkt wordt hiervoor een aparte projectgroep met regisseur opgezet.

6.5 Gedoogstrategie

Deze beleidsnota gaat over het optreden tegen overtredingen. Dat betekent dat er in principe geen ruimte bestaat voor het gedogen van overtredingen. Toch kan in een aantal gevallen de afweging van belangen leiden tot de conclusie dat handhavend optreden op dat moment niet redelijk of billijk is en de overtreding voor een bepaalde periode moet worden gedoogd.

Gedoogkader

De gemeente Landsmeer sluit aan bij de huidige (vaste) jurisprudentie van de Afdeling bestuursrecht-spraak Raad van State over de aanvaardbaarheid van gedogen:

“Slechts onder bijzondere omstandigheden. Dat kan zich voordoen als sprake is van concreet zicht op legalisatie. Voorts kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien”

De gemeente Landsmeer heeft in het Handhavingsprogramma 2005-2008 sectie Ruimtelijke Ordening en Bouwzaken vastgelegd dat bij de aanpak van overtredingen een peildatum van 17 april 1998 geldt. Dit betekent voor alle overtredingen van na die tijd, dat er gehandhaafd wordt. Met betrekking tot illegale permanente bewoning geldt een peildatum van 7 april 2003.

Richtlijnen voor gedogen

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

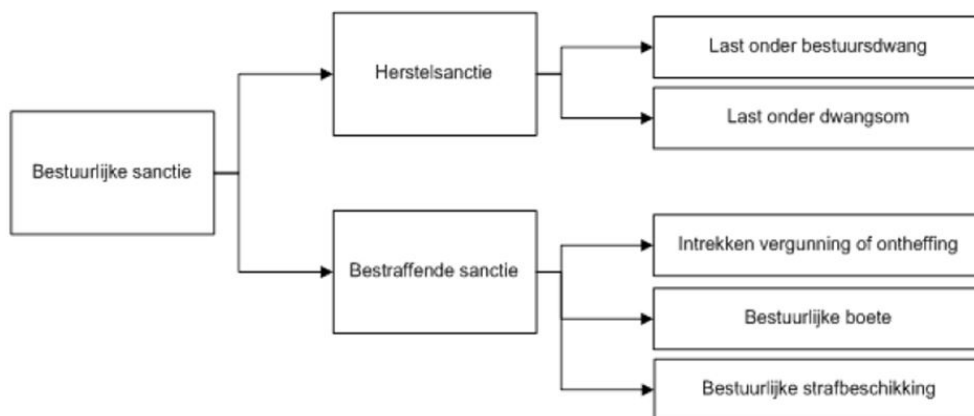
1. Overmacht situaties. Het gaat hierbij om onvoorziene situaties die niet voor legalisatie in aanmerking komen, maar waarbij de overtreder geen enkel verwijt kan worden gemaakt. De belangenafweging kan er in die situaties toe nopen om de overtreding tijdelijk te gedogen.
2. Situaties waarin handhavend optreden onevenredig is. Kenmerk van deze situaties is dat geen sprake is van overmacht of van zicht op legalisatie van de overtreding op afzienbare termijn, maar wel van één of meer zodanig bijzondere omstandigheden dat de belangenafweging aanleiding geeft om af te zien van bestuursrechtelijk handhavend optreden. Anders gezegd gaat het om situaties, waarin handhavend optreden onevenredig moet worden geacht.
3. Situaties waarin sprake is van concreet zicht op legalisatie. Concreet zicht op legalisatie van de overtreding is de voornaamste bijzondere omstandigheid die noopt tot het afzien van handhavend optreden. Is daarvan sprake dan is het belang om handhavend op te treden relatief gering en wordt het toepassen van een bestuursrechtelijke maatregel veelal onrechtmatig geacht. Reden waarom in deze situaties in de regel geen daadwerkelijk gebruik kan worden gemaakt van de handhavingsbevoegdheid. Wanneer is sprake van (voldoende) concreet zicht op legalisatie? Uitgangspunt is dat concrete stappen zijn gezet tot legalisatie en bijvoorbeeld een te honoreren ontvankelijke vergunningaanvraag voorligt en/of een kansrijke ontheffingsprocedure is gestart.

Gedogen kan uitsluitend actief, dus op basis van een expliciet (schriftelijk) besluit. Het beleid voorziet voor situaties waarin wegens overmacht of onevenredigheid wordt gedoogd in een gedoogbeschikking. Een gedoogbeschikking wordt in principe verleend voor een zo kort mogelijke concrete termijn. Slechts in uitzonderingsgevallen kan deze worden verleend voor onbepaalde duur of is een persoonsgebonden gedoogbeschikking denkbaar.

Overigens staat bij het afzien van handhaven het door de overtreden rechtsregel beschermde belang (de beleidsdoelstelling) centraal. Er dienen zodanig strikte voorwaarden aan het gedogen te worden verbonden dat dit belang genoegzaam is gewaarborgd en materieel gezien geen verslechtering optreedt ten opzichte van een legale situatie (past bij de belangenafweging en wordt marginaal getoetst).

6.6 Sanctiestrategie

Wat in relatie tot de overtreding een passende bestuurlijke sanctie is, is afhankelijk van de situatie. Het college heeft de keuze uit een herstelsanctie of een bestraffende sanctie. Bij een herstelsanctie gaat het om het geheel of gedeeltelijk ongedaan maken van een overtreding of het wegnemen of beperken van de gevolgen van een overtreding. Bij de bestraffende sanctie gaat het om het toevoegen van leed, straf aan de overtreder. In het volgende schema is het palet aan bestuurlijke sancties weergegeven.



De gemeente Landsmeer gebruikt de onderstaande bestuurlijke instrumenten om een overtreding te beëindigen of te voorkomen:

- Opleggen van een (preventieve) last onder dwangsom;
- Toepassen (last onder) bestuursdwang;
- Intrekken van een verleende vergunning of ontheffing;
- (Buurt)bemiddeling;
- Bestuurlijke strafbeschikking (bij strafrechtelijke overtreding).

De bestuurlijke boete is tevens een wettelijke instrument waar de gemeente gebruik van kan maken. De bestuurlijke boete is een bestuursrechtelijk sanctioneringsmiddel dat – in tegenstelling tot de andere bestraffende sancties - zonder tussenkomst van het Openbaar Ministerie of een rechter kan worden opgelegd. De gemeente int de boete ook zelf. De gemeente is bij het opleggen van een bestuurlijke boete volledig verantwoordelijk voor het proces van oplegging tot inning. Dit betekent dat er relatief veel administratieve lasten gemoeid zijn met het opleggen van een bestuurlijke boete (opstellen rap-

portage, opstellen en toezenden beschikking, bezwaar en beroep, inning en eventueel inschakelen in-casso bij nalaten van betaling). De administratieve lasten die het toepassen van een bestuurlijke boete met zich meebrengt, is voor de gemeente Landsmeer de reden om dit instrument niet in te zetten.

Bij het maken van een keuze wordt gekeken naar: wat willen we bereiken, welk middel is het meest geschikt en het minst ingrijpend om een normconforme situatie te verkrijgen. Landsmeer kiest waar dat mogelijk is voor het instrument 'last onder dwangsom'. De verantwoordelijkheid om de overtreding te beëindigen, ligt bij dit instrument bij de overtreder. Het proces om te komen tot het uitvoeren en effectueren van bestuursdwang is erg arbeidsintensief. Om die reden heeft de dwangsom de voorkeur van de gemeente boven het toepassen van bestuursdwang. In sommige situaties past geen last onder dwangsom:

- De overtreder kan er immers voor kiezen om de last onder dwangsom te laten verbeuren zonder verdere actie te ondernemen. In dat geval blijft de overtreding voorsnog voortbestaan.
- Bij spoedeisende situaties kiest de gemeente in principe voor een last onder bestuursdwang. Ook bij een lozing van zeer gevaarlijke stoffen is bestuursdwang het best passende instrument. De gemeente wil hier niet het risico lopen dat de overtreding, ondanks de last onder dwangsom, wordt voortgezet.
- In situaties waarin een overtreding van vergunningvoorschriften alleen ongedaan kan worden gemaakt door de inrichting te sluiten, is een last onder dwangsom ook niet het juiste instrument. Dit is bijvoorbeeld bij overtreding van geluidsvoorschriften door een horeca onderneming. De gemeente kiest ook in dat geval voor het opleggen van bestuursdwang.
- In gevallen waarin de eigenaar niet wordt achterhaald en langer wachten niet meer wenselijk is om de overtreding ongedaan te maken. Bijvoorbeeld bij het verwijderen van wrakken uit de openbare ruimte.

6.7 Hoogte dwangsom

Bij het bepalen van de hoogte van de dwangsom en het maximum van het te verbeuren bedrag heeft de gemeente een ruime mate van beleidsvrijheid. In ieder geval moet het dwangsombedrag zodanig hoog zijn dat er voor de overtreder een prikkel vanuit gaat om de overtreding te beëindigen of te voorkomen. Het moet aantrekkelijker zijn om de overtreding ongedaan te maken dan om de dwangsom te betalen. Bij de hoogte van de dwangsommen wordt rekening gehouden met:

- De kosten die moeten worden gemaakt om de overtreding ongedaan te maken;
- De aard en de ernst van de overtreding;
- De omvang van de schade;
- De draagkracht van de overtreder;
- Voordeel / opbrengst voor de overtreder;
- De waarde van het illegale bouwwerk.

Om transparant te zijn naar de burgers en bedrijven en willekeur tegen te gaan, heeft de gemeente voor verschillende standaardovertredingen de hoogte van dwangsommen vastgelegd. De hoogte van de dwangsommen zijn gebaseerd op de 'Landelijke leidraad handhavingsacties en begunstigingstermijn' van Infomil.

Als de hoogte van een dwangsom vast ligt in een beleidsregel, gelden de genoemde bedragen als algemene richtlijn. In de handhavingsbeschikking wordt de hoogte van de dwangsom gemotiveerd. Het vaststellen van de hoogte en de maximaal te verbeuren dwangsom is altijd afhankelijk van de omstandigheden van het geval. In voorkomende gevallen kan het noodzakelijk zijn om, gezien de omstandigheden van een geval, een dwangsom vast te stellen in afwijking van de genoemde bedragen.

6.8 Begunstigingstermijn

Een begunstigingstermijn is de termijn die de overtreder krijgt om de overtreding te beëindigen. De begunstigingstermijn is op een zorgvuldige wijze tot stand gekomen. Dat houdt in, dat de termijn voldoende lang is om als overtreder de opgelegde verplichtingen uit te kunnen voeren en gezien de omstandigheden van de situatie redelijk is.

Een begunstigingstermijn mag niet langer zijn dan noodzakelijk. Hiermee wordt een open einde van het handhavingstraject voorkomen of dat de lengte van de begunstigingstermijn zodanig lang is dat sprake is van het gedogen van de overtreding. De gemeente hoeft geen rekening te houden met de termijnen van bezwaar en beroep. De begunstigingstermijn gaat lopen op de dag na dagtekening van de handhavingsbeschikking. De gemeente heeft voor de meest voorkomende overtredingen de begunstigingstermijnen vastgelegd. De termijnen zijn gebaseerd op de 'Landelijke leidraad handhavingsacties en begunstigingstermijnen' van Infomil. De begunstigingstermijn neemt de gemeente op in haar dwangsombeleid.

De gemeente Landsmeer verlengt in principe vastgestelde begunstigingstermijnen in handhavingsbeschikkingen niet. Er kan echter een gegronde reden zijn waarom de begunstigingstermijn toch verlengd of opgeschort kan worden. Dit kan onder meer het geval zijn wanneer:

- De overtreder zelf aangeeft meer tijd nodig te hebben om de overtreding op te heffen. Hierbij moet de overtreder de gemeente een concrete redelijke termijn geven waarbinnen hij de opgelegde last alsnog zal uitvoeren;
- Bezwaar is ingediend en sprake is van bijzondere omstandigheden.

Wanneer de begunstigingstermijn wordt verlengd, is dit een nieuw besluit waartegen voor alle belanghebbenden bezwaar en beroep openstaat.

Het indienen van bezwaar of instellen van beroep schort de werking van de handhavingsbeschikking niet op. Dit betekent dat de bezwaarmaker bij de rechtbank een verzoek om een voorlopige voorziening moet indienen om bijvoorbeeld te voorkomen dat dwangsommen verbeuren. De begunstigingstermijn zal in de regel niet enkel worden opgeschort omdat een verzoek om een voorlopige voorziening is ingediend. De voorlopige voorzieningenrechter kan beslissen de begunstigingstermijn te schorsen tijdens bezwaar-/ beroepsprocedures.

Bijlage I Wie handhaaft wat?

De verschillende taakvelden uit deze beleidsnota zijn als volgt verdeeld:

Wet- en regelgeving op gebied van	Wie handhaaft
APV en bijzondere wetten, inclusief overlast in de openbare ruimte en wegenverkeerswet	Gemeentelijke BOA
Wabo / bouw- en wonentoezicht	Gemeentelijke toezichthouder bouw en wonen, handhavingsjurist
Wabo basistakenpakket	Omgevingsdienst IJmond
Drank- en Horecawet	Omgevingsdienst IJmond
Milieu	Omgevingsdienst IJmond
Brandveiligheid	Omgevingsdienst IJmond
Sluiten drugspanden (Damoclesbeleid)	Gemeente in samenwerking met Politie
Rijdend verkeer	Politie
Leerplicht	Gemeentelijke leerplichtambtenaar (Boa)
Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen	GGD Zaanstreek-Waterland

Bijlage II Bestuurlijke handhavinginstrumenten

Opleggen van een last onder dwangsom

Bij het opleggen van een last onder dwangsom wordt de overtreder via een financiële prikkel gemotiveerd om de overtreding te beëindigen of om verdere overtreding of herhaling van de overtreding te voorkomen. De verantwoordelijkheid om de overtreding te beëindigen ligt bij dit instrument bij de overtreder. De dwangsom moet in redelijke verhouding staan tot de zwaarte van de overtreding. Indien wordt besloten om een last onder dwangsom op te leggen, wordt dit via een schriftelijke handhavingsbeschikking aan de overtreder bekendgemaakt. De overtreder leest in de beschikking last onder dwangsom welke wettelijk voorschift wordt overtreden en binnen welke termijn die overtreding ongedaan moet zijn gemaakt voordat de dwangsom verbeurt. Indien na afloop van de termijn de overtreding nog steeds voortduurt, wordt de dwangsom verbeurt en dient de gemeente in beginsel tot inning van de dwangsom over te gaan. De gemeente stuurt de overtreder een invorderingsbeschikking. De overtreder wordt daarin gemeld welk bedrag hij aan de gemeente is verschuldigd, dat de gemeente tot invordering zal overgaan en op welke wijze hij de verbeurde dwangsom aan de gemeente kan overmaken. Na het verbeuren van de dwangsom volgt in principe een hercontrole en een bevestigingsbrief, waarin het totale bedrag aan verbeurde dwangsommen op dat moment worden vermeld. De bevoegdheid tot invordering van de verbeurde dwangsom verjaart 1 jaar na de dag waarop de dwangsom is verbeurt.

Opvolgende dwangsom

Indien een last onder dwangsom wordt opgelegd maar het beoogde resultaat niet wordt bereikt (namelijk opheffing van de overtreding) terwijl de dwangsom maximaal is verbeurt, dan kan de gemeente opnieuw een last onder dwangsom opleggen. Het nieuwe te verbeuren dwangsom bedrag kan worden verhoogd. Blijkbaar heeft de eerder opgelegde dwangsom dan niet voldoende geprikkeld om de overtreding te beëindigen.

Opleggen van een preventieve last onder dwangsom

De gemeente kan in sommige gevallen ook preventief een dwangsom opleggen. Dit is een dwangsom die de gemeente oplegt als er nog geen overtreding plaatsvindt, maar het zeer waarschijnlijk is, dat op zeer korte termijn een overtreding zal gaan plaatsvinden.

Toepassen (last onder) bestuursdwang

Bij het toepassen van bestuursdwang maakt de gemeente zelf op kosten van de overtreder een einde aan een illegale toestand. De gemeente Landsmeer kan verschillende maatregelen nemen om een einde aan een illegale toestand te maken. Zo kan de illegale toestand worden hersteld in de oude toestand, illegaal aanwezige zaken kunnen worden verwijderd en eventueel worden opgeslagen. Werkzaamheden kunnen worden stilgelegd, een inrichting of terrein kan worden ontruimd en eventueel worden verzegeld. Ook kunnen er voorzieningen worden getroffen om verdere nadelige gevolgen van de overtreding te voorkomen.

Buurtbemiddeling

De gemeente kan de partijen adviseren en wijzen op de mogelijkheid van buurtbemiddelingen en mediation als er sprake is van een conflict. Mediation en buurtbemiddeling zijn alternatieve wijzen van geschillenbeslechting om conflicten te voorkomen of op te lossen door het inzetten van onafhankelijke derden (de mediator/ buurtbemiddelaar). Bij buurtbemiddeling moeten overigens de partijen wel instemmen met deze mogelijkheid. In beroepsprocedures kan de rechter mediation aan de partijen opleggen.

Bestuurlijke strafbeschikking

De Bestuurlijke strafbeschikking is ingevoerd voor overlastfeiten in de openbare ruimte en betreffende de openbare orde en worden opgelegd door een Buitengewoon opsporingsambtenaar (Boa).

Intrekken van de verleende vergunning of ontheffing

De gemeente kan een eerder verleende vergunning of ontheffing intrekken als bestuurlijke sanctie op onrechtmatig gedrag van de houder. Bijvoorbeeld in geval niet in overeenstemming met de omgevingsvergunning is gehandeld. Intrekking is slechts mogelijk op grond van de gronden die in de verschillende wet- en regelgeving waarvoor de gemeente bevoegd gezag is, zijn opgenomen. Het intrekken van een vergunning of ontheffing is niet altijd gericht op herstel in een legale situatie, maar heeft een straffend karakter. Om de overtreding daadwerkelijk te laten beëindigen, combineert de gemeente dit instrument met het toepassen van bestuursdwang. Bijvoorbeeld in het geval dat een Drank- en Horecaverunning of een exploitatievergunning wordt ingetrokken, kan de horecalocatie via bestuursdwang worden gesloten als de overtreder niet zelf tot sluiting overgaat. Deze zware sanctie past de gemeente toe indien sprake is van opzettelijke en herhaaldelijke overtredingen. De situatie waarin de gemeente van de intrekkingsbevoegdheid gebruik maakt, wordt van geval tot geval beoordeeld.

Voorbeelden intrekkingsbevoegdheid van de gemeente

De gemeente kan op grond van de Wabo een verleende vergunning of ontheffing als sanctie geheel of gedeeltelijk intrekken indien:

- Niet in overeenstemming met een vergunning of ontheffing is of wordt gehandeld;
- De vergunninghouder zich niet aan de vergunning of ontheffing verbonden voorschriften houdt;
- De houder van de vergunning of ontheffing de geldende algemene regels niet naleeft;
- Blijkt dat de vergunning ten gevolge van een onjuiste of onvolledige opgave is verleend.

Op grond van de Drank- en Horecawet kan de gemeente een verleende vergunning of ontheffing als sanctie geheel of gedeeltelijk intrekken indien: niet wordt voldaan aan de eisen van zedelijk gedrag van de leidinggevende, het wijzigingen van leidinggevend in de inrichting, voorgedane incidenten in de inrichting waarbij er gevaar kan ontstaan voor de openbare orde, veiligheid of zedelijkheid.

Op grond van de Algemene Plaatselijke Verordening kan de burgemeester een exploitatievergunning intrekken indien:

- De daarbij gestelde voorschriften worden overtreden;
- Er een verandering van omstandigheden of inzichten is opgetreden na het verlenen van de vergunning (incidenten die de openbare orde, veiligheid of zedelijkheid hebben aangetast zouden op grond daarvan kunnen leiden tot intrekking van de horeca- exploitatievergunning).

Op grond van de Opiumwet kan de gemeente een horeca-inrichting voor bepaalde tijd sluiten indien:

- In voor het publiek openbaar toegankelijke lokalen en daarbij behorende erven (de horeca-inrichting inclusief terras) harddrugs worden verkocht;
- Harddrugs worden afgeleverd;
- Harddrugs worden verstrekt dan wel daartoe aanwezig zijn.