

Integrale handhaving van de woon- en leefomgeving 2021-2025 Gemeente Wijk bij Duurstede

1. Inleiding

Gemeentelijke handhaving is belangrijk voor de geloofwaardigheid van de gemeente en de regels die zij stelt. Adequate handhaving vergt keuzes, omdat onvoldoende middelen beschikbaar zijn om alle regels in de volle omvang te handhaven. De gemeente Wijk bij Duurstede heeft op meerdere deelreinen daarom handhavingsbeleid vastgesteld. Het handhavingsbeleid is vastgelegd in naast elkaar bestaande documenten. Bovendien is niet voor alle beleidsvelden handhavingsbeleid vastgesteld. Om de gemeentelijke handhaving breed eenduidig te kunnen uitvoeren, bestaat behoefte aan een overkoepelend integraal handhavingsbeleid. Dit beleid vormt de paraplu voor de verschillende deelbeleidsnota's waarover de gemeente reeds beschikt. Om hieraan verder invulling te kunnen geven is allereerst een bestuurlijke visie op integrale handhaving opgesteld. Met deze visie hebben college en burgemeester de bestuurlijke uitgangspunten benoemd voor het integraal handhavingsbeleid van de gemeente Wijk bij Duurstede. Aan de hand van deze bestuurlijke visie is integraal handhavingsbeleid opgesteld. Dit document vormt de neerslag daarvan.

Voor de totstandkoming van dit beleid heeft in eerste instantie een themasessie met het college van burgemeester en wethouders plaatsgevonden over de bestuurlijke visie. Vervolgens is met de projectgroep de huidige toezichts- en handhavingspraktijk in kaart gebracht. Met de individuele projectgroepleden en andere betrokken collega's is de risicoanalyse opgesteld voor de betrokken taakvelden. Het concept van het integraal handhavingsbeleid is voorafgaand aan de vaststelling besproken met het college.

2. Leeswijzer

Deze beleidsnota is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 3 wordt het onderwerp van de nota afgebakend. Hoofdstuk 4 gaat vervolgens in op de bestuurlijke visie die is vastgesteld door de burgemeester en het college. Ieder voor zover het de eigen handhavingsbevoegdheid betreft. Zo is de burgemeester exclusief belast met de handhaving van de Drank- en Horecawet (per 1 juli 2021 Alcoholwet) en het college met de handhaving van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). De visie vormt de bestuurlijke basis voor het beleid. In hoofdstuk 5 is voor de verschillende betrokken taakvelden een risicoanalyse gemaakt en zijn de taakvelden geprioriteerd. In hoofdstuk 6 is de strategie beschreven die gehanteerd wordt om overtredingen te voorkomen, te herstellen en/of te bestraffen. In hoofdstuk 7 tenslotte wordt het beleid naar de uitvoering vertaald.

3. Afbakening

Onder handhaving wordt in het kader van dit beleid verstaan: het bevorderen of bewerkstelligen van de naleving van regels die door de landelijke of lokale overheid zijn gesteld.

In eerste instantie is handhaving gericht op het voorkomen van overtredingen. Handhaving begint daarom met het opstellen van regels die voldoende duidelijk en handhaafbaar zijn. Vervolgens is van belang dat de gemeente voorlichting geeft over de regels die gelden. De gemeente houdt toezicht op de naleving van regels. Wanneer regels niet of onvoldoende worden nageleefd, wordt gebruik gemaakt van het beschikbare handhavingsinstrumentarium. Afhankelijk van de risico's die verbonden zijn aan een overtreding, wordt een handhavingsstrategie gekozen die gericht is op beëindiging van de overtreding en die kan variëren van een waarschuwing tot een bestuurlijke herstelsanctie of bestraffende sanctie.

Dit beleid richt zich op het toezicht en de handhaving van de regels waarvoor het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester verantwoordelijk zijn en die van invloed zijn op de woon- en leefomgeving. Hieronder valt het toezicht op en de handhaving van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, de Woningwet, de Wet kinderopvang, de Wet maatschappelijke ondersteuning, de Algemene Plaatselijke Verordening, de Afvalstoffenverordening, de Algemene Verordening Ondergrondse Infrastructuur, de Drank- en Horecawet en andere bijzondere wetten.

De toezichts- en handhavingstaken in het kader van de leerplicht, belastingen en de Basisregistratie personen vallen buiten het bestek van het integraal handhavingsbeleid. Dat geldt ook voor de toezichts- en handhavingstaken die weliswaar betrekking hebben op de woon- en leefomgeving, maar die uitgevoerd worden door de politie en de gemeenschappelijke regelingen waaraan de gemeente Wijk bij Duurstede deelneemt.

In het Integraal Veiligheidsplan 2019-2022 zijn voor de gemeente Wijk bij Duurstede hondenpoep, snelheids- en parkeerovertradingen en verloedering door inwoners als prioriteiten van het veiligheidsbeleid benoemd.

De gemeente is niet in alle gevallen belast met de wettelijke toezichts- en handhavingstaken. Wel kan de gemeente in sommige gevallen bijdragen aan de preventie van overtredingen van regels die door andere instanties gehandhaafd worden. Denk daarbij aan de maximale snelheid op wegen. De politie is belast met de handhaving van snelheidsovertredingen, maar de gemeente kan met de inrichting van de openbare ruimte een bijdrage leveren aan het voorkomen van snelheidsovertredingen. Zo probeert de gemeente ook op terreinen waar zij zelf niet belast is met toezichts- en handhavingstaken, invloed uit te oefenen op de bevordering van de naleving van de regels op die terreinen.

Bovenstaande afbakening laat onverlet dat de gemeentelijke bijdrage aan de naleving van regels verder reikt dan alleen de woon- en leefomgeving en verder dan alleen de regels die zij zelf stelt of in medebewind uitvoert. De gemeente is continu in gesprek met haar partners om naleving van regels die inwoners belangrijk vinden, in zijn algemeenheid te bevorderen. Een recent voorbeeld daarvan is het onderwerp informatiebeveiliging, waarvan het toezicht is belegd bij de Autoriteit Persoonsgegevens, maar waarbij de gemeente zelf en via verlengd bestuur invloed kan uitoefenen op het bereiken van het gewenste beveiligingsniveau.

Waar in dit beleid wordt gesproken over handhaving wordt daaronder mede verstaan toezicht.

Bijlage 4 bevat een beschrijving van de taakvelden die onderwerp zijn van dit beleid. Deze beschrijving is met name bedoeld voor diegenen die minder thuis zijn in het brede spectrum van gemeentelijke handhaving. Zij krijgen op deze manier toch een beeld bij de inhoud van het taakveld en wat de toezichts- en handhavingstaken op dat taakveld behelzen.

4. Bestuurlijke visie

Handhaving begint met een bestuurlijke visie. Een visie is richtinggevend en dient als leidraad voor de prioriteitenstelling en de gevolgen daarvan voor de uit te voeren handhavingstaken. In de bestuurlijke visie op integrale handhaving hebben het college en de burgemeester de volgende uitgangspunten voor integrale handhaving vastgesteld:

- In de gemeente Wijk bij Duurstede streven we naar vitale, leefbare en betrokken gemeenschappen.
- Handhaving is een middel om de doelstellingen op de betrokken beleidsterreinen te bereiken.
- Handhaving doen we samen met onze partners en opdrachtnemers. Uitgangspunt daarbij is dat we vertrouwen op de eigen verantwoordelijkheid van onze inwoners en bedrijven.
- We zetten in op adequate communicatie om in een vroeg stadium overtredingen te signaleren en te voorkomen.
- Wanneer grenzen overschreden worden, zetten we formele handhavingsinstrumenten in om naleving van de regels af te dwingen.

Voor de uitvoering betekent dit dat de gemeente kiest voor een strategie die in eerste instantie gericht is op coördinatie van en voorlichting over de regels. Waar het lokale regels betreft, doen, denken en sturen inwoners en bedrijven mee. De toezichthouders zijn het eerste aanspreekpunt en de vooruitgeschoven post om waar mogelijk de-escalierend op te treden en om samen met inwoners en bedrijven tot oplossingen te komen wanneer formele handhaving niet direct aangewezen is.

Handhaving vindt risico gestuurd en daarmee selectief plaats. De aanpak wordt afgestemd op het aanwezige risico en het gedrag van de overtreder. De gevolgen van een besluit mogen echter niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen (het evenredigheidsbeginsel). Gelijke gevallen worden gelijk behandeld (het gelijkheidsbeginsel). Bij bewuste overtredingen met een hoog risicoprofiel schroomt de gemeente niet om formeel handhavend op te treden.

Drie pijlers

Aan de hand van bovenstaande visie zijn drie pijlers van belang voor het integraal handhavingsbeleid.

1. Daar waar mogelijk treden we als overheid terug en laten we meer over aan inwoners en bedrijven. We doen een groter beroep op de eigen kracht en verantwoordelijkheid bij het naleven van regels in de samenwerking. We treden op wanneer de risico's van dien aard zijn dat de verantwoordelijkheid voor de naleving redelijkerwijs niet aan burgers en bedrijven overgelaten kan worden.

2. Als basis geldt vertrouwen in de lokale samenleving. We gaan in gesprek met onze inwoners en bedrijven wanneer regels overtreden worden. Wanneer sprake is van overtredingen met een laag risicoprofiel, proberen we partijen te begeleiden in het samen vinden van oplossingen. De organisatievisie sluit hierop aan.
3. Op basis van de eerste twee pijlers gaat preventie boven repressie. We geven informatie en voorlichting over de regels die lokaal gesteld worden en de reden dat de regels gesteld worden. Bij het opstellen van beleid en regels betrekken we inwoners en bedrijven, zodat draagvlak ontstaat voor de regels. De bestuursrechtelijke handhavingstaken op het gebied van openbare orde en veiligheid en fysieke veiligheid blijven echter exclusief voorbehouden aan de gemeente.

5. Risicoanalyse en prioriteitenstelling

In de bestuurlijke visie op integrale handhaving vindt toezicht en handhaving in de gemeente Wijk bij Duurstede risico gestuurd plaats.

Om deze risico gestuurde benadering vorm en inhoud te geven, is gebruik gemaakt van de methode "programmatisch handhaven" van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV).

Programmatisch handhaven is een methode waarbij per handhavingsthema in beeld wordt gebracht wat de risico's zijn van niet-naleving van de regels binnen dat thema. Aan de hand van de risicoanalyse en een analyse van het type overtreder, wordt de interventiestrategie gekozen.

Door dezelfde methode toe te passen op de verschillende handhavingsthema's binnen de gemeente, worden deze thema's onderling vergelijkbaar en kunnen deze geprioriteerd worden naar gelang het risico van de overtreding. Het is een methode die overheden in de rol van handhaver helpt de beschikbare capaciteit zo effectief mogelijk in te zetten en de naleving van regelgeving te vergroten.

Op basis van gesprekken die gevoerd zijn met de betrokken beleidsmedewerkers en toezichthouders van de gemeente, is een risicoanalyse gemaakt.

Figuur 1 RISICOANALYSE										
ONDERWERPEN	Fysieke veiligheid	Sociale kwaliteit	Fin.ec. schade	Natuur/stadschoon	Volksgezondheid	Bestuurlijk imago	gem	kans	risico	voorgestelde prioriteit
Openbare ruimte										
Afval	2	5	4	5	2	5	3,8	2	2,9	prio 2
Uitritten	3	2	1	2	1	2	1,8	3	2,4	prio 4
Kappen	2	1	4	5	2	4	3,0	2	2,5	prio 4
Kabels-leidingen	2	1	3	2	1	1	1,7	2	1,8	prio 4
Parkeren	2	3	1	2	1	4	2,2	3	2,6	prio 4
APV Openbare ruimte	4	2	1	1	2	5	2,5	3	2,8	prio 4
Illegaal gebruik gemeentegrond	2	1	5	3	1	2	2,3	3	2,7	prio 4
Bouw- en woningtoezicht										
Brand-fysiek	5	3	4	1	2	5	3,3	4	3,7	prio 1
BWT overig	2	2	3	3	3	4	2,8	4	3,4	prio 3
Monument-erfgoed	1	2	2	4	1	4	2,3	4	3,2	prio 3
Illegale bewoning	2	2	1	2	1	4	2,0	4	3,0	prio 3
Bestemmingsplan overig	2	2	4	4	3	3	3,0	4	3,5	prio 3
Veiligheid en ondermijning										

Opiumwet	5	4	3	4	3	5	4,0	3	3,5	prio 2
Prostitutie	1	4	1	1	3	3	2,2	2	2,1	prio 4
APV irt strafrecht	1	4	1	1	1	3	1,8	2	1,9	prio 4
Bibob	1	1	1	1	1	5	1,7	3	2,3	prio 4
APV irt openbare orde en veiligheid	1	5	1	1	1	5	2,3	3	2,7	prio 4
DHW	2	3	1	1	4	4	2,5	4	3,3	prio 3
Bijzondere wetten	1	1	1	1	2	3	1,5	3	2,3	prio 4
Honden	2	3	1	3	2	4	2,5	5	3,8	prio 3
Sociaal										
Wet kinderopvang	3	1	1	1	3	5	2,3	5	3,7	prio 3
Wmo/Jeugdwet	2	1	5	1	1	1	1,8	1	1,4	prio 4

Bij bovenstaande prioriteitenstelling dient een drietal kanttekeningen te worden geplaatst.

1. De risicoanalyse en de daaruit voortvloeiende prioriteitenstelling doet niet af aan de in de rechtspraak geldende beginselplicht tot handhaving:
Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag van het bestuursorgaan worden gevergd, dit niet te doen. Dit kan zich voordoen indien concreet zicht op legalisering bestaat. 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.

Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State¹ mag handhavingsbeleid er niet toe leiden dat tegen overtredingen met een lage prioriteit nooit zou worden opgetreden. Dit betekent echter niet dat bij de handhaving geen prioriteiten mogen worden gesteld. Prioriteitenstelling is toegestaan om in het kader van doelmatige handhaving onderscheid te maken in de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de handhavingstaak. Zo'n prioritering kan bijvoorbeeld bepalend zijn voor de mate waarin toezicht wordt gehouden op de naleving van voorschriften en mag ook inhouden dat bij bepaalde lichte overtredingen alleen naar aanleiding van een klacht of een verzoek van een belanghebbende wordt beoordeeld of handhavend moet worden opgetreden. Wanneer een belanghebbende om handhaving verzoekt, kan echter niet uitsluitend onder verwijzing naar de prioriteitenstelling van handhaving worden afgezien. Alleen onder bijzondere omstandigheden immers mag van handhaving worden afgezien. De keuze van een bestuursorgaan om in verband met een beperkte handhavingscapaciteit een bepaalde overtreding een lage prioriteit toe te kennen, is niet zo'n bijzondere omstandigheid. Het bestuursorgaan zal na zo'n handhavingsverzoek dan een afweging moeten maken in het individuele geval, waarbij het voor de vraag of het ondanks de prioritering in dit geval toch moet optreden, mede de belangen van de verzoeker betreft.

De prioriteitenstelling is dus primair bedoeld om het planbaar toezicht in te richten. Dat wil zeggen dat voorafgaand aan enig jaar een planning wordt gemaakt voor het actief en passief toezicht. In het geval een thema een lage prioriteit heeft, kan er zelfs voor gekozen worden om geen toezicht te houden.

2. Wanneer de gevolgen van een overtreding op een taakveld gering zijn, maar de overtreding vaak voorkomt, dan kan een projectmatige aanpak uitkomst bieden. In dat geval kunnen overtredingen 'opgespaard' worden en op enig moment gelijktijdig aangepakt worden. Een goed voorbeeld daarvan is illegaal gebruik van gemeentegrond. De gevolgen daarvan voor de betrokken belangen zijn gering, uitgezonderd het financiële belang. Door dit soort overtredingen bijvoorbeeld vijfjaarlijks aan te pakken, kunnen overtredingen efficiënt en effectief opgelost worden (al dan niet door verkoop) en wordt verjaring toch voorkomen. Bovenstaande laat onverlet dat handhavend opgetreden kan worden wanneer zich onverhoopt een overtreding voordoet op een thema met een lage incidentie, maar met grote gevolgen voor publieke belangen. Daarbij moet in eerste instantie gedacht worden aan overtredingen in de sfeer

1) o.a. ABRvS, 17 juni 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1410

van openbare orde en veiligheid. Deze overtredingen rechtvaardigen over het algemeen een acuut optreden. De mate van urgentie volgt uit de hoogste score op de gevolgen voor een of meer van de betrokken belangen. De scores op de gevolgen voor de betrokken belangen corresponderen daarbij met de mogelijke gevolgen in de landelijke handhavingsstrategie (5 = aanzienlijk dreigend of onomkeerbaar, 4 = van belang, 3 = beperkt, 1 en 2 = gevolgen nihil of bijna nihil). In de gevallen waarin de overtreding zich reeds voordoet (of dreigt voor te gaan doen) wordt de interventiestrategie gevolgd die onderwerp is van hoofdstuk 5.

3. Daarnaast zij opgemerkt dat een thema ook tijdelijk een hoge prioriteit kan hebben vanwege lokale of landelijke trends en ontwikkelingen. Een voorbeeld van een lokale ontwikkeling is de invoering van het DIFTAR-systeem voor de afvalinzameling. Door de introductie van dit systeem scoort het thema 'afval' tijdelijk hoger op het belang 'bestuurlijk imago' waardoor hieruit een hogere prioriteit volgt. Hiermee is tegelijkertijd het belang gegeven van het periodiek uitvoeren van een nieuwe risicoanalyse. Daarover meer in hoofdstuk 7 over de vertaling naar de uitvoering.

Na de risicoanalyse is de tweede stap in de methodiek van programmatisch handhaven het bepalen van de interventiestrategie of naleefstrategie. Dit is het onderwerp van het volgende hoofdstuk.

6. Naleefstrategie

Zoals in hoofdstuk 3 reeds is aangegeven, wordt in het integraal handhavingsbeleid onder handhaving verstaan: het bevorderen of bewerkstelligen van de naleving van regels die door de landelijke of lokale overheid zijn gesteld.

De strategie die kan bijdragen aan de bevordering van de naleving van regels valt uiteen in twee deelstrategieën namelijk preventie en repressie.

In hoofdstuk 5 is een risicoanalyse opgesteld voor de verschillende handhavingsthema's. Uit deze risicoanalyse volgt de prioriteitenstelling voor het planbare toezicht en de urgentie voor handhaving wanneer een overtreding reeds plaatsvindt (of dreigt plaats te vinden).

6.1 Preventie

In eerste instantie is handhaving gericht op het voorkomen van overtredingen. Handhaving begint daarom met het opstellen van enkel noodzakelijke regels die voldoende duidelijk en handhaafbaar zijn. Vervolgens is van belang dat de gemeente voorlichting geeft over de regels die gelden.

Noodzaak regelgeving

Regelgeving is noodzakelijk indien aannemelijk is dat het concrete voorstel een effectieve, efficiënte en evenredige reactie vormt op het maatschappelijke probleem dat aanleiding geeft voor die regelgeving. Daarvoor is dus vereist:

- dat voldoende zekerheid bestaat dat de voorgestelde regeling werkelijk zal leiden tot het oplossen of verminderen van dat probleem;
- dat er geen minder bezwarende alternatieven zijn, en
- dat de kosten en lasten daarvan gerechtvaardigd worden door de ernst van het probleem.

Indien niet aan elke van deze voorwaarden is voldaan, bestaat onvoldoende grond om tot regelgeving over te gaan. Eventueel kan in zo'n geval een alternatief, minder bezwarend sturingsinstrument worden ingezet, of dient simpelweg van overheidsingrijpen te worden afgezien.

Voorafgaand aan het opstellen van regelgeving, dient vastgesteld te worden of aan bovenstaande voorwaarden is voldaan.

Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid regelgeving

Lokale wetten en regelingen moeten werkbaar zijn voor ieder die ermee te maken heeft. Voor de inwoners en bedrijven die zich aan de regels moeten houden en ook voor de afdelingen en medewerkers binnen de gemeente die de regels moeten uitvoeren en handhaven. Het meenemen en beoordelen van de effecten voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid gebeurt met een uitvoeringstoets.

De informatie over de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid moet, waar mogelijk, kwantitatieve en kwalitatieve gegevens bevatten over beoogde effecten en neveneffecten van de regelgeving voor de uitvoering. Niet alleen de gevolgen voor toezicht en handhaving, maar ook de gevolgen voor communicatie moeten daarbij betrokken worden.

Communicatie over regelgeving

Hoewel we de term handhavingscommunicatie kunnen reserveren voor communicatie in het kader van repressieve handhaving (controles en sancties), heeft communicatie zeker ook betrekking op de effecten hiervan als zelfstandig beleidsinstrument in de handhaving.

In de eerste plaats is het van belang om te communiceren over bestaande regels en over het van toepassing worden van nieuwe of veranderde landelijke of lokale regels.

In de tweede plaats kan communicatie een effectief middel zijn om gedragsverandering te bewerkstelligen bij inwoners en bedrijven. Wanneer de naleving van de regels op een bepaald thema tekortschiet, kan communicatie over deze regels bijdragen aan draagvlak en bewustwording (van de gevolgen van niet-naleving).

Communicatie in de uitvoering

Afhankelijk van de problemen die zich in de naleving van de regels voordoen, kunnen de volgende communicatievormen een plek krijgen in de uitvoering:

1. Doelgroepgericht/gebiedsgericht: een doelgroep of gebied informeren over de specifieke regels en handhaving dit voor hun/dat gebied van toepassing zijn.

Deze vorm van communicatie leent zich bij uitstek voor situaties waarin potentiële overtreders niet eenvoudig te achterhalen zijn. Denk bijvoorbeeld aan overtreding van de regels met betrekking tot het uitlaten van honden en het opruimen van hondenpoep. In dit geval kan de communicatie gericht zijn op de gehele doelgroep, in dit voorbeeld alle hondenbezitters die bekend zijn op grond van de hondenbelasting.

Ook uitleg over het aanvragen van vergunningen valt onder deze vorm van communicatie.

2. Individueel: persoonlijke voorlichting aan een burger of bedrijf over de regels en de handhaving ervan.

Individuele communicatie of voorlichting is bij uitstek geschikt wanneer de potentiële overtreder bekend is bij het bevoegd gezag.

Een organisator van een evenement kan bijvoorbeeld door middel van individuele voorlichting gewezen worden op de regels die van toepassing op het evenement en wat eventuele sancties zijn wanneer deze regels overtreden worden.

3. Netwerkcommunicatie: voor de communicatie wordt gebruik gemaakt van bestaande netwerken.

Bestaande netwerken zoals buurtverenigingen en ondernemersverenigingen zijn uitermate geschikt om informatie over toepasselijke regelgeving snel op de juiste plek te krijgen. Vanwege het onderlinge verband binnen de doelgroep heeft "mond-tot-mond"-reclame een versterkend effect.

Een gemeentelijke bedrijvencontactfunctionaris of een wijk-/ of veiligheidsregisseur is bij uitstek geschikt om aan een ondernemersvereniging, respectievelijk een buurtvereniging uitleg te geven over regels en de gevolgen van niet-naleving daarvan.

De gemeentelijke toezichthouders spelen ook een grote rol bij de communicatie richting inwoners en bedrijven. Zij functioneren als een "front office in het veld". Ook kunnen zij signalen uit de buurt opvangen zodat er vraaggericht kan worden gehandhaafd.

6.2 repressie

De gemeente houdt toezicht op de naleving van regels. Wanneer regels niet of onvoldoende worden nageleefd, wordt gebruik gemaakt van het beschikbare handhavingsinstrumentarium. Afhankelijk van de risico's die verbonden zijn aan een overtreding, wordt een handhavingsstrategie gekozen die gericht is op beëindiging van de overtreding en die kan variëren van een gesprek of waarschuwing tot een bestuurlijke herstelsanctie of bestraffende sanctie.

In dit deel komt de strategie aan bod die wordt ingezet om naleving van wet- en regelgeving af te dwingen. Deze basisaanpak geeft duidelijkheid over wanneer en welke handhavingsmiddelen, zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk, worden toegepast bij overtredingen van regels.

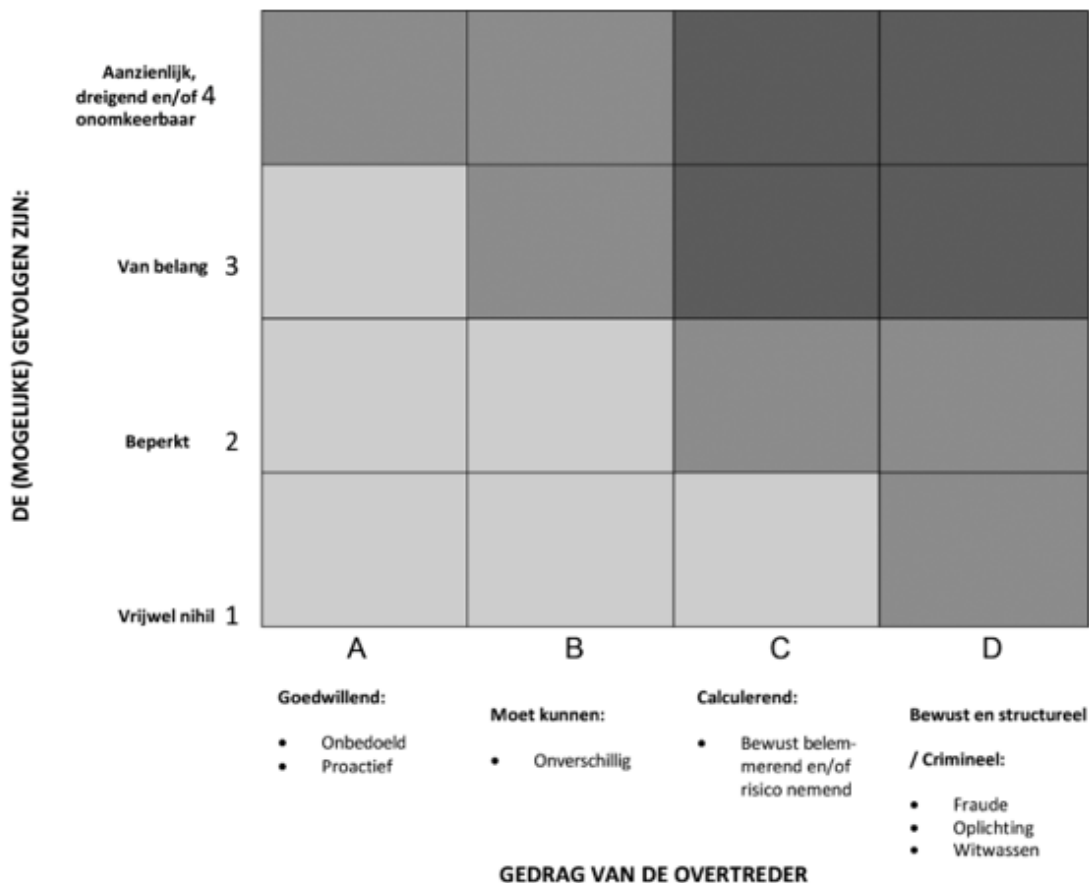
Afhankelijk van het risico van de overtreding en het type overtreder wordt een sanctiestrategie gekozen.

In dit integraal handhavingsbeleid wordt aansluiting gezocht bij de landelijke handhavingsstrategie².

De landelijke handhavingsstrategie heeft tot doel om landelijk richtlijnen te geven voor het uitvoeren van de beginselplicht tot handhaven. Er worden handreikingen gegeven voor het passend interveniëren bij geconstateerde bevindingen, het in vergelijkbare situaties vergelijkbare keuzes maken en bij het toepassen van sancties consequent te handelen. Voor een volledige toelichting op de strategie wordt verwezen naar bijlage 2.

Stappenplan handhavingsstrategie

Stap 1 Positionering bevinding in de interventiematrix



Legenda

	Lichte segmenten. Bestuursrechtelijk optreden is aangewezen.
	Middensegmenten. Bestuursrechtelijk, bestuursrechtelijk én strafrechtelijk of strafrechtelijk optreden is aangewezen. Strafrechtelijk optreden komt vooral in beeld, naarmate er (meer) verzwarende aspecten zijn (zoals 'verkregen financieel voordeel').
	Zware segmenten. Strafrechtelijk optreden is in elk geval aangewezen, terwijl in veel gevallen ook bestuursrechtelijk optreden is aangewezen.

Figuur 2: De interventiematrix

Stap 1A: Bepaal de (mogelijke) gevolgen

Kies voor het bijbehorende niveau op de verticale as van de interventiematrix.

De toezichthouder beoordeelt de gevolgen van de overtreding(en) als:

2) De landelijke handhavingsstrategie is als beleidsregel vastgesteld bij de vaststelling van het VTH-beleid 2019-2022 van de gemeente Wijk bij Duurstede

1. vrijwel nihil
2. beperkt
3. van belang
4. aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar

Kies voor het bijbehorende niveau op de horizontale as van de interventiematrix. Als de handhaver niet in staat is om de overtreder te typeren, dan is typering B (onverschillig/reactief) het vertrekpunt.

De toezichthouder typeert de overtreder als:

- A. Goedwillend
- B. Moet kunnen
- C. Calculerend
- D. Bewust en structureel / crimineel

Stap 1C: Bepaal of verzwarende argumenten van toepassing zijn

Bij één óf meer verzwarende argumenten is de verplaatsing één segment naar rechts en vervolgens één segment naar boven.

De toezichthouder beoordeelt of verzwarende argumenten van toepassing zijn, hieronder valt in ieder geval:

1. Herhaling van een overtreding

Stap 1D: Bepaal of verzachtende argumenten van toepassing zijn

Bij één óf meerdere verzachtende argumenten is de verplaatsing één segment naar links en vervolgens één segment naar onder.

De toezichthouder beoordeelt of verzachtende argumenten van toepassing zijn, hieronder valt in ieder geval zicht op legalisatie.

Stap 2: Bepaal of verzwarende aspecten van toepassing zijn

Stap 3A: Bepaal of overleg met de politie en OM nodig is over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht

Als in overleg is besloten dat het OM niet optreedt, zijn er aangegeven op herstel en/of op bestraffing gerichte bestuursrechtelijke handhavingsmiddelen om te overwegen, en ook de bestuursrechtelijke strafbeschikking als strafrechtelijk handhavingsmiddel.

1. Plaatsing in de interventiematrix A4, B3, B4, C2, C3, C4, D1, D2, D3 of D4 Overleg over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht is altijd noodzakelijk, tenzij de handhavingsinstantie een bestuurlijke strafbeschikking oplegt.
2. Plaatsing in de interventiematrix A1, A2, A3, B1, B2 of C1

Als in stap 2 verzwarende aspecten van toepassing zijn dan is overleg zinvol, tenzij de handhavingsinstantie een bestuurlijke strafbeschikking oplegt.

Stap 3B: Bepaal of aangifte nodig is

Tenslotte is, afgezien van de interventiematrix, aangifte bij het OM standaard als toezichthouders de volgende ernstige bevindingen doen:

1. Situaties waarin bewust het toezicht onmogelijk wordt gemaakt
2. Situaties waarin de toezichthouder constateert dat er opzettelijk mensen in gevaar worden gebracht door onder andere: sabotage, vernieling of het bewust verstrekken van verkeerde informatie.

Stap 4: Optreden met interventiematrix

De landelijke handhavingsstrategie gaat uit van het in principe zo licht mogelijk starten met interveniëren gericht op herstel en het vervolgens snel inzetten van zwaardere interventies als naleving uitblijft. De handhaver gebruikt de interventiematrix van figuur 3 daarbij als volgt:

DE (MOGELIJKE) GEVOLGEN ZIJN:	Aanzienlijk, dreigend en/of 4 onomkeerbaar	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD Verscherpt toezicht	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaaf of erkenning Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD	Strafrecht PV Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaaf of erkenning Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD
	Van belang 3	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht	Strafrecht PV Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaaf of erkenning Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD
	Beperkt 2	Bestuursrecht herstellend Aanspreken / informereren	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht	Strafrecht PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD
	Vrijwel nihil 1	Bestuursrecht herstellend Aanspreken / informereren	Bestuursrecht herstellend Aanspreken / informereren	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek Waarschuwen	Strafrecht PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen
		A Goedwillend: <ul style="list-style-type: none"> • Onbedoeld • Proactief 	B Moet kunnen: <ul style="list-style-type: none"> • Onverschillig 	C Calculerend: <ul style="list-style-type: none"> • Bewust belemmerend en/of risico nemend 	D Bewust en structureel / Crimineel: <ul style="list-style-type: none"> • Fraude • Oplichting • Witwassen
		GEDRAG VAN DE OVERTREDER			

Figuur 3: De interventiematrix voor het bepalen van de eerste interventie(s) - zie ook bijlage 2

1. De handhaver kijkt naar de interventies in het segment van deze interventiematrix waarin hij de bevinding eerder met behulp van stap 1 heeft gepositioneerd.
2. De handhaver kiest voor de minst zware (combinatie) van de in het betreffende segment opgenomen interventies, tenzij de handhaver motiveert dat een andere (combinatie van) interventie(s) in de betreffende situatie passender is.

De interventies in de (segmenten van de) matrix lopen van beneden naar boven op in zwaarte.

Stap 5: Vastlegging

De doorlopen stappen en genomen beslissingen worden volgens de geldende procedure(s) vastgelegd.

6.3 Sancties

Er zijn dus zowel bestuursrechtelijke als strafrechtelijke instrumenten mogelijk.

Bestuursrechtelijke instrumenten

Bij bestuursrechtelijke sancties is het doel de overtreding ongedaan te maken en de situatie (zo mogelijk) te herstellen, conform de geldende wet- en regelgeving.

1. Last onder dwangsom
De overtreder dient binnen de opgelegde termijn de overtreding of illegale situatie te beëindigen. Wanneer dit niet (op tijd) gebeurt, betaalt de overtreder een geldsom (dwangsom) aan het bevoegd gezag.
2. Last onder bestuursdwang
De overtreder dient binnen de opgelegde termijn de overtreding of illegale situatie te beëindigen. Wanneer dit niet (op tijd) gebeurt, zal het bevoegd gezag zelf de overtreding of illegale situatie beëindigen. Alle kosten die gemoeid zijn met het uitvoeren van bestuursdwang worden op de overtreder verhaald.
3. Intrekken vergunning/ontheffing
Bijvoorbeeld wanneer niet aan de voorwaarden die verbonden zijn aan de vergunning wordt voldaan. Wanneer structureel niet aan vergunningsvoorwaarden wordt voldaan kan tot sluiting van de inrichting worden overgegaan. Het intrekken van een vergunning en/of het sluiten van de inrichting is een zwaar middel dat alleen in uitzonderlijke gevallen kan en zal worden toegepast. In sommige gevallen, bijvoorbeeld in de Drank- en Horecawet (per 1 juli 2021 de Alcoholwet), is de gemeente verplicht om de vergunning in te trekken.

Bestuurlijke boete

Financiële prikkel om een ongewenste situatie te voorkomen (preventief), zoals zwerfvuil en hondenpoep, maar ook overtredingen van de Drank- en Horecawet en de Wet kinderopvang.

Strafrechtelijke instrumenten

Bij strafrechtelijke instrumenten is naast het ongedaan maken van de overtreding het bestraffen van de overtreder het doel. Het is eveneens mogelijk uitsluitend strafrechtelijke instrumenten in te zetten, namelijk wanneer overtredingen niet meer ongedaan kunnen worden gemaakt en bestuursrechtelijke instrumenten daarom geen zin meer hebben.

Mogelijke strafrechtelijke instrumenten zijn:

- Proces verbaal
Bij het constateren van de overtreding kan een Buitengewoon Opsporingsambtenaar (BOA) of politie procesverbaal worden opgemaakt. Hoe de zaak wordt afgedaan is aan de officier van justitie.
- Bestuurlijke strafbeschikking
- Bij overtreding wordt een geldboete opgelegd aan personen of bedrijven. Buitengewoon Opsporingsambtenaren (BOA) kunnen een aankondiging van de bestuurlijke strafbeschikking opleggen. Vervolgens stuurt het OM de definitieve strafbeschikking aan de overtreder.

Gedogen

Gedogen is geen sanctie maar een vorm van uitgestelde handhaving wanneer directe handhaving onevenredig is tot het uiteindelijke beoogde doel (het beëindigen van de illegale situatie) en er bijzondere omstandigheden zijn die rechtvaardigen om van handhaving af te zien.

Bij een overtreding wordt niet tot handhaving overgegaan, maar een (persoonsgebonden) gedoogbeslissing (PGB) afgegeven. In tegenstelling tot een persoonsgebonden omgevingsvergunning (artikel 4, bijlage II, van het Besluit omgevingsrecht) is een gedoogbeslissing geen besluit.

Het uitgangspunt van gedogen is dat de illegale situatie niet oneindig kan worden voortgezet. Daarom moet de gedoogbeslissing erop zijn gericht dat uiteindelijk de illegale situatie alsnog wordt beëindigd. Deze beslissing dient daarom voldoende waarborgen te bieden om in de toekomst de illegale situatie alsnog te beëindigen. Er dienen dus duidelijke voorwaarden te worden opgenomen wanneer een (persoonsgebonden) gedoogbeslissing vervalt. De termijn van een gedoogbeslissing is afhankelijk van de situatie en dus maatwerk. Wanneer een (persoonsgebonden) gedoogbeslissing vervalt en de illegale situatie nog niet ongedaan is gemaakt, dan wordt alsnog handhavend opgetreden tegen de illegale situatie. Er zijn situaties denkbaar waarin gedogen aanvaardbaar is.

In Wijk bij Duurstede is (tijdelijk) gedogen van een overtreding een alternatief voor handhaving in de volgende uitzonderlijke situaties:

- in een overgangssituatie;
- vooruitlopend op het verlenen van een vergunning die een verbetering voor het milieu oplevert;
- als vernietiging van een vergunning voor een bestaand bedrijf / situatie door de Raad van State op formele gronden heeft plaatsgevonden;
- als het voorschriften betreft die technisch niet kunnen worden nageleefd en moeten worden aangepast;
- in gevallen waarin onderzocht moet worden hoe een overtreding van voorschriften kan worden beëindigd en waarvoor het nodig/gewenst is de handeling nog enige tijd uit te voeren;
- als het overtredingen van regels betreft terwijl hogere regelgeving of wijziging daarvan in voorbereiding is en redelijkerwijs verwacht kan worden dat deze de in de overtreding gestelde eisen op termijn zal versoepelen;
- kortdurende activiteiten en eenmalige proeven; en
- als wet- en regelgeving niets anders toestaan dan gedogen.

Omdat een gedoogbeslissing geen besluit is (maar slechts uitstel van handhaving), kunnen belanghebbenden geen bezwaar en beroep tegen een gedoogbeslissing instellen. Wel kunnen zij het college of de burgemeester verzoeken om handhavend op te treden en tegen de afwijzing van een dergelijk verzoek bezwaar en beroep instellen.

7. Uitvoering

Om het integraal handhavingsbeleid in de praktijk handen en voeten te geven wordt in dit hoofdstuk een aanzet gegeven om het beleid cyclisch te onderhouden en te vertalen naar de uitvoering.

7.1 Beleid

Op grond vZuidplas300994an het Besluit omgevingsrecht dient het bevoegd gezag beleid op te stellen voor de verschillende handhavingstaken in het fysieke domein.

Het model "Big8" is een veelgebruikt model bij het vormgeven van toezicht-en handhavingsbeleid in het omgevingsrecht, maar is ook zeer toepasbaar voor het integraal handhavingsbeleid. Het proces is in feite een dubbele regelkring en bestaat uit een aantal stappen.



Figuur 4 Big 8

Als toezicht en handhaving in de praktijk ook echt betekenis moet krijgen, dan is het belangrijk dat er een doorlopende lijn ontstaat tussen beleid en uitvoering, maar ook tussen toezicht en (juridische) handhaving. De functie van toezicht en handhaving en de inbedding daarvan in de gemeentelijke organisatie kan het beste tot zijn recht komen, wanneer deze ook geborgd wordt in de bestuurlijke organisatie. Met het gebruik van de "Big8" wordt deze werkwijze een plaats gegeven. Het beleid zit immers in het bovenste gedeelte van de acht en de uitvoering in het onderste. Door het steeds doorlopen van de cyclus blijven deze elementen én het bestuur met elkaar in verbinding.

De cirkel van de "Big8" begint en eindigt midden boven en bestaat uit een aantal achter elkaar te doorlopen stappen. De bovenste helft van de "Big8" is gericht op het strategische gedeelte van het integraal handavingsbeleid en de onderste helft is gericht op de uitvoering.

Toepassing van de "Big8" in Wijk bij Duurstede krijgt concreet vorm en inhoud door:

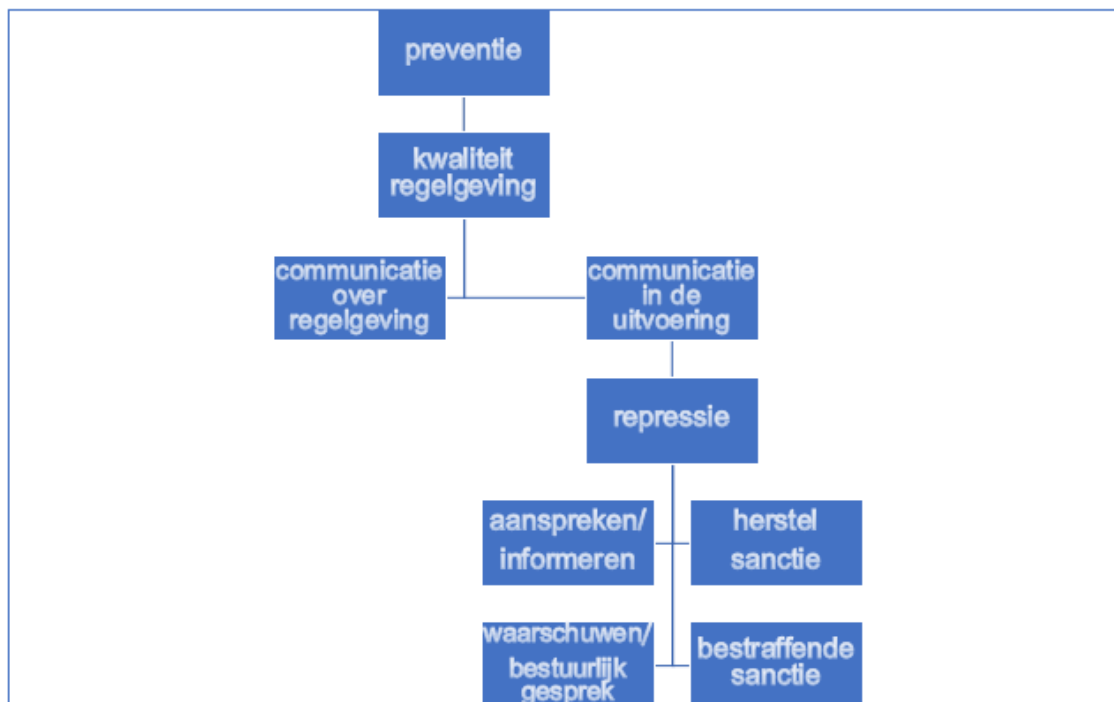
- Vierjaarlijks evalueren van het beleid en bijbehorende prioriteitenstelling en zo nodig aanpassen van het beleid.
- Het tweejaarlijks opstellen van een uitvoeringsprogramma voor alle taakvelden.
- Bij de vaststelling van het uitvoeringsprogramma keuzes voorleggen aan het bestuur wanneer de toezichts- en handavingscapaciteit ontoereikend is om het programma uit te voeren.

Een volgende stap in de kwaliteit van de beleidscyclus is het formuleren van concrete doelstellingen van beleid in de vorm van naleefpercentages. Op dit moment ontbreekt het inzicht in de mate waarin de regels op de verschillende taakvelden worden nageleefd. Om dit inzicht te krijgen en te houden is een forse investering in tijd (en geld) noodzakelijk. Het voordeel is dat de toezichts- en handavingscapaciteit nog gericht ingezet kan worden op de taakvelden waar het naleefgedrag tekortschiet. Bedacht moet echter worden dat de invloed van de gemeentelijke handhaving op het naleefgedrag beperkt is. Het naleefgedrag is voor een groot deel autonoom bepaald en bovendien onderhevig aan maatschappelijk trends en ontwikkelingen. Het is een illusie om te denken dat de gemeente met handhaving het gedrag van inwoners en bedrijven volledig in de hand heeft.

7.2 Proces

In hoofdstuk 6 is de te hanteren naleefstrategie beschreven. Deze valt uiteen in een preventieve aanpak en een repressieve aanpak.

De gemeentelijke werkwijze kan als volgt schematisch weergegeven worden.



Figuur 5 Proces integrale handhaving

1. Preventie begint met het opstellen van regels die noodzakelijk en uitvoerbaar zijn. Daartoe dient een noodzakelijkheidstoets en uitvoeringstoets tot een vast onderdeel te worden van advisering over de vaststelling van gemeentelijke regelgeving. Dit kan geborgd worden in de sjablonen.
2. In de bestuurlijke visie is "vertrouwen" als uitgangspunt benoemd voor het beleid. Communicatie over de regelgeving is daarbij van groot belang. De vooronderstelling daarbij is dat als inwoners en bedrijven de regels kennen en begrijpen, de spontane naleving zal toenemen.
3. Communicatie in de uitvoering krijgt vorm door doelgroep-/gebiedsgerichte, individuele- en netwerkcommunicatie. Communicatie is elke keer maatwerk en het is zaak communicatie zo gericht mogelijk plaats te laten vinden, dicht bij de praktijk van alle dag. Wijk bij Duurstede heeft een schaal waarop dit mogelijk is. Inwoners en bedrijven worden waar mogelijk gestimuleerd om zelf mee te denken over situaties en oplossingen voor die situaties. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de contacten die toezichhouders en andere contactfunctionarissen hebben in de samenleving. Maar ook de partners van de gemeente zoals de politie en de stichting Binding kunnen hierin een belangrijke rol vervullen.
4. Planbaar toezicht vindt doelgericht en selectief plaats. De basis voor de handhavingstaken waarop actief toezicht wordt gehouden, wordt gelegd in de uitvoeringsplannen. Maar als regels worden overtreden treedt de gemeente stevig en consequent op. Overtreders worden in beginsel hetzelfde behandeld, met ruimte voor maatwerk (gelijkheid en evenredigheid). Afhankelijk van de ernst van de overtreding en het gedrag van de overtreder wordt gekozen voor aanspreken, informeren of waarschuwen bij lichte overtredingen en een herstelsanctie en/of bestraffende sanctie bij zware overtredingen.

Bijlage 1 Overzicht bijeenkomsten en interviews

Themasessie bestuurlijke visie d.d. 9 februari 2021
Projectgroepbijeenkomst d.d. 23 februari 2021
Interview Carlijn van Randeraad d.d. 15 maart 2021
Interview Haris Bjaric d.d. 15 maart 2021
Interview Mario Batenburg/Inez van Kronenburg d.d. 15 maart 2021
Interview Eric Spies d.d. 16 maart 2021
Interview Gijs Venema d.d. 16 maart 2021
Interview Mark Brouwer d.d. 16 maart 2021
Interview Martha Salib d.d. 18 maart 2021
Bespreking concept bestuurlijke visie d.d. 25 maart 2021
Interview Coosje Bakker d.d. 13 april 2021
Interview Diana Klomp / Gert-Jan van Dijkhuizen d.d. 13 april 2021
Projectgroepbijeenkomst (concept) risicoanalyse d.d. 19 mei 2021

Bijlage 2 Landelijke handhavingsstrategie

Stappenplan handhavingsstrategie

Stap 1 Positionering bevinding in de interventiematrix

DE (MOGELIJKE) GEVOLGEN ZIJN:	Aanzienlijk, dreigend en/of 4 onomkeerbaar				
	Van belang 3				
	Beperkt 2				
	Vrijwel nihil 1				
		A	B	C	D
		<p>Goedwillend:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Onbedoeld • Proactief <p>Moet kunnen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Onverschillig <p>Calculerend:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bewust belemmerend en/of risico nemend <p>Bewust en structureel / Crimineel:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fraude • Oplichting • Witwassen 			
		GEDRAG VAN DE OVERTREDER			

Legenda

	Lichte segmenten. Bestuursrechtelijk optreden is aangewezen.
	Middensegmenten. Bestuursrechtelijk, bestuursrechtelijk én strafrechtelijk of strafrechtelijk optreden is aangewezen. Strafrechtelijk optreden komt vooral in beeld, naarmate er (meer) verzwarende aspecten zijn (zoals 'verkregen financieel voordeel').
	Zware segmenten. Strafrechtelijk optreden is in elk geval aangewezen, terwijl in veel gevallen ook bestuursrechtelijk optreden is aangewezen.

Stap 1A: Bepaal de (mogelijke) gevolgen

Kies voor het bijbehorende niveau op de verticale as van de interventiematrix

De toezichthouder beoordeelt de gevolgen van de overtreding(en) als:

1. vrijwel nihil
2. beperkt
3. van belang
Er is een aanmerkelijk risico dat de overtreding maatschappelijke onrust geeft en/of milieuschade, natuurschade, imagoschade, financiële schade, waterverontreiniging en/of doden, ziekten of gewonden (mens, plant én dier) tot gevolg heeft
4. aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar
onder andere het geval als de overtreding maatschappelijke onrust geeft en/of milieuschade, natuurschade, imagoschade, financiële schade, waterverontreiniging en/of doden, ziekten of gewonden (mens, plant én dier) tot gevolg heeft

Stap 1B: Bepaal het gedrag van de overtreder

Kies voor het bijbehorende niveau op de horizontale as van de interventiematrix. Als de handhaver niet in staat is om de overtreder te typeren, dan is typering B (onverschillig/reactief) het vertrekpunt.

De toezichthouder typeert de overtreder als:

A. Goedwillend

goedwillend, proactief en geneigd om de regels te volgen, de bevinding is het gevolg van onbedoeld handelen

B. Moet kunnen

onverschillig/reactief, neemt het niet zo nauw met het algemeen belang, heeft een onverschillige houding, de bevinding en de gevolgen van zijn handelen, laten hem koud

C. Calculerend

is opportunistisch en calculerend, er is sprake van het bewust belemmeren van controleurs, er is sprake van mogelijkheidsbewustzijn, maar de gevolgen van het handelen worden op de koop toe genomen, bewust risico nemend

D. Bewust en structureel / crimineel

bewust en structureel de regels overtredend en/of crimineel of deel uitmakend van een criminele organisatie, houdt zich bezig met fraude, oplichting of witwassen

Stap 1C: Bepaal of verzwarende argumenten van toepassing zijn

Bij één óf meer verzwarende argumenten is de verplaatsing één segment naar rechts en vervolgens één segment naar boven.

De toezichthouder beoordeelt of verzwarende argumenten van toepassing zijn, hieronder valt in ieder geval:

1. Herhaling van een overtreding

Stap 1D: Bepaal of verzachtende argumenten van toepassing zijn

Bij één óf meerdere verzachtende argumenten is de verplaatsing één segment naar links en vervolgens één segment naar onder.

De toezichthouder beoordeelt of verzachtende argumenten van toepassing zijn, hieronder valt in ieder geval:

1. Zicht op legalisatie

Als legalisatie van de overtreding mogelijk is, is dat de aangewezen weg gelet op de hieruit voortvloeiende rechtszekerheid voor alle betrokkenen. Dit laat het toepassen van de landelijke handhavingsstrategie en de interventiematrix onverlet, omdat er maatregelen nodig kunnen zijn om de overtreding te beëindigen en de gevolgen te beperken of weg te nemen.

Er kunnen omstandigheden zijn om bij een bevinding van handhaven af te zien op basis van de vastgestelde gedoogstrategie (zie paragraaf 4.9.5). Er wordt dan op basis van een expliciet besluit van een bestuursorgaan niet handhavend opgetreden.

Stap 2: Bepaal of verzwarende aspecten van toepassing zijn

Hoe meer verzwarende aspecten van toepassing zijn hoe groter de reden is om ook strafrechtelijk op te treden.

1. Overtreder heeft financieel voordeel (winst of besparing)

De overtreder heeft door zijn handelen financieel voordeel behaald of financieel voordeel halen was het doel

2. Overtreder heeft een voorbeeldfunctie

De overtreder is een regionaal of landelijk maatschappelijk aansprekende of bekende (rechts)persoon, een overheid, een toonaangevend brancheonderdeel, een certificerende instelling, een persoon die een openbaar ambt bekleedt, de eigen organisatie.

3. Een financiële sanctie heeft vermoedelijk geen effect

Een bestuurlijke boete kan waarschijnlijk niet geïnd worden of is waarschijnlijk door de overtreder als (bedrijfs)kosten ingecalculiseerd.

4. Er is een combinatie met andere relevante delicten

Andere handelingen zijn gepleegd ter verhulling van de feiten, zoals valsheid in geschrifte, corruptie of witwassen

5. Overtreder heeft medewerking gekregen van deskundige derden

De overtreder is bij zijn handelen ondersteund door deskundige derden, zoals vergunningverlenende of certificerende instellingen, keuringinstanties en brancheorganisaties

6. Handhaving is nodig voor normbevestiging

Bij dit aspect geldt dat het doel van de handhaving ligt in het onder de aandacht brengen van het belang van een bepaalde norm bij de branche of bij het bredere publiek

7. Waarheidsvinding

Strafrechtelijk optreden met toepassing van opsporingsbevoegdheden is nodig om de waarheid te achterhalen.

8. Herhaling van een overtreding

Stap 3A: Bepaal of overleg met de politie en OM nodig is over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht

Als overleg nodig is, wordt gehandeld op basis van vooraf tussen bestuursrechtelijke handhavinginstanties, politie en OM gemaakte algemene afspraken over hun samenspel. Situaties waarin de vooraf gemaakte algemene afspraken niet voorzien, worden apart door handhavinginstantie, politie en OM beoordeeld, in een regulier overleg of door middel van ad hoc overleg als snelheid vereist is.

Uit het overleg volgt hoe de overtreding wordt opgepakt: alleen bestuursrechtelijk, bestuurs- én strafrechtelijk of alleen strafrechtelijk. Het laatste vaak startend met een opsporingsonderzoek onder leiding van de Officier van Justitie.

Als in overleg is besloten dat het OM niet optreedt, zijn er aangegeven op herstel en/of op bestraffing gerichte bestuursrechtelijke handhavingsmiddelen om te overwegen, en ook de BSB als strafrechtelijk handhavingsmiddel.

1. Plaatsing in de interventiematrix A4, B3, B4, C2, C3, C4, D1, D2, D3 of D4 Overleg over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht is altijd noodzakelijk, tenzij de handhavinginstantie een BSB oplegt.
2. Plaatsing in de interventiematrix A1, A2, A3, B1, B2 of C1

Als in stap 2 verzwarende aspecten van toepassing zijn dan is overleg zinvol, tenzij de handhavinginstantie een BSB oplegt.

Stap 3B: Bepaal of aangifte nodig is

Tenslotte is, afgezien van de interventiematrix, aangifte bij het OM standaard als toezichthouders de volgende ernstige bevindingen doen:

1. Situaties waarin bewust het toezicht onmogelijk wordt gemaakt

zoals het weigeren van toegang, intimidatie, geweldsdreiging, fraude, vernietiging van bewijs en poging tot omkoping.

2. Situaties waarin de toezichthouder constateert dat er opzettelijk mensen in gevaar worden gebracht door onder andere: sabotage, vernieling of het bewust verstrekken van verkeerde informatie.

Stap 4: Optreden met interventiematrix

De landelijke handhavingstrategie gaat uit van het in principe zo licht mogelijk starten met interveniëren gericht op herstel en het vervolgens snel inzetten van zwaardere interventies als naleving uitblijft. De handhaver gebruikt de interventiematrix van figuur 3 daarbij als volgt:

Versie 1.7, 24 april 2014

DE (MOGELIJKE) GEVOLGEN ZIJN:	Aanzienlijk, dreigend en/of 4 onomkeerbaar	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD Verscherpt toezicht	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaat of erkenning Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD	Strafrecht PV Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaat of erkenning Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD
	Van belang 3	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht	Strafrecht PV Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaat of erkenning Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD
	Beperkt 2	Bestuursrecht herstellend Aanspreken / informereren	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht	Strafrecht PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD
	Vrijwel nihil 1	Bestuursrecht herstellend Aanspreken / informereren	Bestuursrecht herstellend Aanspreken / informereren	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek Waarschuwen	Strafrecht PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen
		A	B	C	D
	Goedwillend: <ul style="list-style-type: none"> • Onbedoeld • Proactief 	Moet kunnen: <ul style="list-style-type: none"> • Onverschillig 	Calculerend: <ul style="list-style-type: none"> • Bewust belemmerend en/of risico nemend 	Bewust en structureel / Crimineel: <ul style="list-style-type: none"> • Fraude • Oplichting • Witwassen 	
	GEDRAG VAN DE OVERTREDER				

1. De handhaver kijkt naar de interventies in het segment van deze interventiematrix waarin hij de bevinding eerder met behulp van stap 1 heeft gepositioneerd.
2. De handhaver kiest voor de minst zware (combinatie) van de in het betreffende segment opgenomen interventies, tenzij de handhaver motiveert dat een andere (combinatie van) interventie(s) in de betreffende situatie passender is.

De interventies in de (segmenten van de) matrix lopen van beneden naar boven op in zwaarte. Hieronder staan alle interventies van licht naar zwaar toegelicht.

Waar in de matrix van figuur 3 'PV' staat betreft het de middelzware en zware segmenten die in stap 3 zijn afgestemd tussen handhavingsinstantie en OM. Als in overleg is besloten dat het OM niet optreedt, zijn er in deze situaties de in figuur 3 aangegeven op herstel en/of op bestraffing gerichte bestuursrechtelijke interventies om te overwegen, en ook de BSBm als strafrechtelijke interventie.

Stap 5: Vastlegging

De doorlopen stappen en genomen beslissingen worden volgens de geldende procedure(s) vastgelegd.

Bijlage 3 Overzicht geraadpleegde/betrokken beleidsdocumenten

- VTH 2019-2022 (beleid vergunningverlening, toezicht en handhaving)
- Beleidsregels handhaving Wet kinderopvang 2018
- Preventie-en Handhavingsplan alcohol 2018-2022
- Beleidsregel artikel 13b Opiumwet 2020
- Integraal veiligheidsplan 2014-2018: Ambities voor een veilige wijk; gemeente Wijk bij Duurstede
- Regionaal beleid rechtmatige uitvoering Wmo
- Uitvoeringsprogramma IVP Heuvelrug 2021-2022 Gemeente Wijk bij Duurstede Concept; Versie 2.0
- Uitvoeringsprogramma IVP Heuvelrug 2021/2022
- Beoordelingsformulier Kapvergunning
- Werkproces vergunningen kabels en leidingen November 2018
- Monitoringsplan beheer openbare ruimte Gemeente Wijk bij Duurstede 2020
- Procedure aanvraag zelfbeheer
- AVOI procedure kabels
- Bomenbeleidsplan 2015 gemeente Wijk bij Duurstede
- Stroomschema vergunningaanvragen groene kaart 2015 gemeente Wijk bij Duurstede
- Jaarverslag 2019 en Uitvoerings- programma 2020 VTH-beleid
- Organisatievisie gemeente Wijk bij Duurstede–definitieve versie 8 december 2020
- Evaluatie en advies regionale opgave Fraudepreventie en Toezicht Rechtmatigheid Wmo/JW

Bijlage 4 Beschrijving taakvelden en uitvoering

4.1 Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)/Jeugdwet (JW)

De gemeente geeft in de uitvoering van haar wettelijke taak invulling aan de Wet maatschappelijke ondersteuning en de Jeugdwet.

De Wet maatschappelijke ondersteuning ondersteunt mensen met een beperking zo lang mogelijk thuis te kunnen wonen en participeren. De gemeente biedt de ondersteuning die mensen daarbij nodig hebben.

De Jeugdwet regelt de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor preventie, ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en ouders bij opgroei- en opvoedingsproblematiek, psychische problemen en stoornissen.

Binnen de Wmo en de JW zijn gemeenten verantwoordelijk voor een doelmatige en rechtmatige besteding van gelden. Om te voorkomen dat geld dat besteed wordt aan de uitvoering van de Wmo en JW, naar de verkeerde aanbieder of behandeling gaat, is het noodzakelijk om de rechtmatigheid van de besteding te controleren.

Onder de toezichts- en handhavingstaak op het gebied van de Wmo en JW wordt verstaan de preventie en repressie van onrechtmatige besteding van gelden binnen de Wmo en JW.

De gemeente Wijk bij Duurstede heeft een toezichthouder rechtmatigheid voor de Wmo en JW aangewezen. Voor de uitvoering van deze toezichts- en handhavingstaak is 350 uur gereserveerd. Per 1 april 2021 is de formatie van het team Samenleving uitgebreid met 0,5 fte. Dat is het moment om daadwerkelijk invulling te gaan geven aan deze toezichts- en handhavingstaak. De beschikbare uren zullen besteed worden aan preventie (voorlichting over en kwaliteit van de regelgeving), advies, signaal- en risico gestuurd onderzoek, samenwerking in de keten, fraudeonderzoek en handhaving, lokaal maar zo nodig ook in regionaal verband).

4.2 Wet Kinderopvang

In de Wet kinderopvang (Wko) worden minimeisen gesteld aan (de kwaliteit van) de kinderopvang. De gemeente is belast met de handhaving van de Wet kinderopvang. De GGD is de wettelijke toezichthouder voor de Wko.

Na een onderzoek voor registratie voert de GGD periodiek controles uit bij kindercentra en gastouderbureaus. Indien een toezichthouder tijdens een inspectie tekortkomingen heeft vastgesteld, kan een nader onderzoek volgen. De toezichthouder onderzoekt of de tekortkoming sinds de vorige controle is hersteld.

De GGD voert ook incidenteel onderzoek uit naar aanleiding van een wijziging van een kindercentrum, bijvoorbeeld het aantal kindplaatsen. Ook naar aanleiding van signalen of klachten kan een incidenteel onderzoek ingesteld worden.

Indien tekortkomingen zijn geconstateerd heeft de toezichthouder van de GGD de mogelijkheid een herstelaanbod te doen aan een exploitant. De gemeente en GGD maken afspraken over de gevallen waarbij het herstelaanbod gedaan kan worden.

De toezichthouder van de GGD kan in uitzonderlijke gevallen door middel van een schriftelijk bevel onmiddellijke maatregelen opleggen. In het uiterste geval kan hij de opvang direct stilleggen.

De gemeente is eindverantwoordelijk voor het toezicht en handhaving op de geregistreerde kindercentra en gastouderbureaus. De gemeente besluit op basis van het inspectierapport van de GGD - en al dan niet na toepassing van een herstelaanbod- of handhavingsmaatregelen nodig zijn.

Deze maatregelen kunnen variëren van een aanwijzing, een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom tot een exploitatieverbod, intrekken toestemming tot exploitatie en een bestuurlijke boete.

De gemeentelijke handhavingstaken (inclusief de afstemming met de GGD) zijn belegd bij het team Leefomgeving en worden uitgevoerd binnen de juridische formatie.

4.3 Kabels en leidingen (Algemene Verordening Ondergrondse Infrastructuur)

De Algemene Verordening Ondergrondse Infrastructuur reguleert de werkzaamheden in de openbare ruimte waarbij de wegverharding (ook bermen, plantsoenen en dergelijke) wordt opgebroken. Ook

objecten die nodig zijn voor de uitvoering van deze werkzaamheden vallen onder de reikwijdte van deze verordening.

De verordening geeft voorschriften voor het uitvoeren van werkzaamheden met betrekking tot kabels en leidingen door derden, over het algemeen netbeheerders.

Werkzaamheden in de openbare ondergrond kunnen alleen uitgevoerd worden na voorafgaande toestemming van de gemeente en volgens de voorwaarden die in de verordening zijn gesteld ten aanzien van het ontwerp, voorbereiding, uitvoering en beheer van de werkzaamheden.

Binnen het team BOR zijn op jaarbasis 200 uren beschikbaar voor het vergunnen van of instemmen met graafwerkzaamheden inclusief het toezicht daarop.

4.4 Woningwet/Bouwbesluit 2012

In het Bouwbesluit 2012 zijn minimumeisen opgenomen waaraan bouwwerken moeten voldoen op het gebied van veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en milieu.

Uitgangspunt van het Bouwbesluit 2012 is dat de opdrachtgever/ontwerper/bouwer van een bouwwerk en de eigenaar/gebruiker van een bestaand bouwwerk, open erf en terrein primair zelf verantwoordelijk is voor de kwaliteit, het gebruik en de instandhouding daarvan. In de Woningwet is bepaald dat het verboden is om een bouwwerk, open erf of terrein te realiseren of in een staat te brengen of te laten komen waardoor deze niet voldoet aan de voorschriften van het Bouwbesluit 2012.

De gemeente voert de Woningwet in medebewind uit. Dat wil zeggen dat de gemeente toeziet op de naleving van landelijke wetgeving en handhavend optreedt wanneer niet voldaan wordt aan de voorschriften van het Bouwbesluit 2012.

Deze toezichts- en handhavingstaak is belegd binnen het team Leefomgeving.

Voor de toezichtstaak is 1,87 fte beschikbaar. Dit is zowel voor het toezicht op de Wabo, als het toezicht op de Woningwet/Bouwbesluit 2012.

De juridische handhaving van de Woningwet/Bouwbesluit 2012 wordt uitgevoerd binnen de juridische formatie van 2,00 fte.

4.5 Wabo (bouwen/aanleggen/planologisch strijdig gebruik/monumenten)

De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) is de basis voor een groot deel van de vergunningen in het domein van de fysieke leefomgeving. De Wabo maakt het mogelijk om, binnen een project, met één omgevingsvergunning verschillende activiteiten (bouw, aanleg, oprichten, gebruik) uit te voeren. In de Wabo is bepaald voor welke van voornoemde activiteiten een vergunningplicht geldt. In de Algemene Maatregel van Bestuur bij de Wabo (Besluit omgevingsrecht) is vervolgens bepaald welke activiteiten vergunningvrij uitgevoerd kunnen worden.

De hoofdregel (art. 2.4, lid 1 Wabo) is dat burgemeester en wethouders van de gemeente waar het betrokken project in hoofdzaak wordt of zal worden uitgevoerd, beslissen op een aanvraag om omgevingsvergunning.

Het gemeentelijk toezicht op de Wabo bestaat uit vergunninggericht toezicht op de uitvoering van verleende omgevingsvergunningen en het toezicht op basis van de gestelde prioriteiten en naar aanleiding van klachten en verzoeken om handhaving.

De toezichtstaak is belegd binnen het team Leefomgeving.

Voor de toezichtstaak is 1,87 fte beschikbaar. Dit is zowel voor het toezicht op de Wabo, als het toezicht op de Woningwet/Bouwbesluit 2012. En zowel vergunninggericht, als ambtshalve toezicht en toezicht naar aanleiding van klachten en verzoeken om handhaving.

De juridische handhaving van de Wabo wordt uitgevoerd binnen de juridische formatie van 2,00 fte.

4.6 Gebruik openbare ruimte (APV)

De Algemene Plaatselijke Verordening (APV) is de meest uitgebreide verordening van een gemeente. De APV is een lokale wet. De regels van de APV gelden voor iedereen binnen de gemeente. (algemeen verbindend). Het doel is om de gemeente ordelijk, veilig en leefbaar te houden voor iedereen. Met an-

dere woorden: de APV regelt de huishouding van de gemeente. Het overtreden van de APV is verboden. Handhaving kan strafrechtelijk of bestuursrechtelijk.

In het kader van dit integraal handhavingsbeleid maken we een onderscheid tussen de regels uit de APV die verband houden met de fysieke leefomgeving. En regels die verband houden met de openbare orde en veiligheid en ten aanzien waarvan de burgemeester over het algemeen bevoegd is handhavend op te treden.

Dit onderscheid maken we niet voor niets. Onder de omgevingswet zullen de regels uit de APV die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving, onderdeel worden van het omgevingsplan.

Onder de regels uit de APV met betrekking tot de fysieke leefomgeving verstaan we onder meer de regels met betrekking uitritten, het kappen van bomen en het innemen van een standplaats.

Het toezicht is voor een deel belegd binnen het team Leefomgeving en voor een deel binnen het team BOR.

Binnen de formatie van deze teams zijn voor deze taken niet specifiek uren gereserveerd voor toezicht en handhaving. De toezichthouder BOR houdt toezicht op de uitvoering van werkzaamheden die volgen uit verleende uitritvergunningen.

Een toezichthouder BOR signaleert in het dagelijks toezicht of capaciteiten worden uitgevoerd zonder de daarvoor benodigde vergunning. Hier zijn niet specifiek uren aan gekoppeld.

Voor alle andere onderwerpen uit de APV die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving, geldt dat hiervoor niet specifiek uren zijn gereserveerd. Toezicht vindt signaal-/incident gestuurd plaats.

4.7 Afval

Op grond van Artikel 10.23 van de Wet Milieubeheer moet elke gemeente een afvalstoffenverordening vaststellen. In deze verordening stelt de gemeente regels over de overdracht van afvalstoffen aan een bij de verordening aangewezen inzameldienst. Voor de uitvoering van artikel 10.23 Wm maken bijna alle gemeenten gebruik van de modelverordening van de VNG.

In 2021 wordt in de gemeente Wijk bij Duurstede het DIFTAR-systeem ingevoerd. DIFTAR is een afkorting die staat voor gedifferentieerde tarieven en hoort bij een vorm van afvalscheiding die bekend staat als bronscheiding: Het afval wordt gescheiden voordat het wordt aangeboden.

Op dit moment wordt het toezicht op naleving van de afvalstoffenverordening uitgevoerd binnen de beschikbare formatie van 2,0 fte BOA-toezicht. Dit toezicht is signaal- en incident gestuurd.

De verwachting is dat in de beginfase na invoering van DIFTAR het aantal overtredingen van de verordening zal toenemen. Hierop wordt tijdelijk extra preventief toezicht ingezet in de vorm van afvalcoaches. In de beheerfase zal het aantal overtredingen naar verwachting normaliseren.

Juridische handhaving van overtredingen van de afvalstoffenverordening komt momenteel niet of nauwelijks voor. In voorkomende gevallen kan hiertegen opgetreden worden door middel van het toepassen van bestuursdwang met kostenverhaal.

4.8 Activiteiten in de openbare ruimte en openbare inrichtingen (DHW, APV, evenementen/markten, bijzondere wetten).

Onder deze noemer zijn de thema's geschaard die hun juridische basis vinden in de Drank- en Horecawet, de APV (horeca en evenementen), de marktverordening en bijzondere wetten zoals de Zondagswet, de Wet op de kansspelen en de Winkeltijdenwet.

De bepalingen in deze wetten en regelingen reguleren een gezond, veilig en ruimtelijk aanvaardbaar gebruik van de openbare ruimte en openbare inrichtingen.

Het verlenen van vergunningen en ontheffingen voor genoemde thema's is belegd bij het team Economie, Projecten en Vastgoed. Het toezicht op verleende vergunningen en ontheffingen wordt uitgevoerd door de BOA's die onder het team Samenleving vallen.

De BOA's van de gemeente Wijk bij Duurstede betreffen opsporingsambtenaren uit Domein I, Openbare ruimte, die zich bezighouden met toezicht in de openbare ruimte en het toezicht en de handhaving van de Drank- en Horecawet. De beschikbare productieve capaciteit omvat circa 3.000 uren.

Deze worden als volgt verdeeld over onderstaande thema's:

Drank- en Horecawet 600 uur

Evenementen 400 uur

APV/openbare ruimte 850 uur

Vrije ruimte/onvoorzien 525 uur.

Daarnaast is binnen het team BOR 50 uur per jaar beschikbaar voor de marktmeester die toeziet op naleving van de marktverordening.

4.9 Illegaal gebruik gemeentegrond

Er kan op twee manieren worden gehandhaafd tegen het illegaal gebruik van gemeentegrond:

1. Privaatrechtelijke handhaving.
2. Bestuursrechtelijke (of wel publiekrechtelijke) handhaving

Tegen het onrechtmatig in bezit nemen van gemeentegrond door inwoners kan de gemeente privaatrechtelijk handhaven. De gemeente als rechtspersoon treedt dan op in haar hoedanigheid als eigenaar van gemeentegrond. Het handhaven heeft tot doel het terugvorderen van gemeentelijk eigendom en het voorkomen van het verlies van gemeentelijk eigendom door verjaring. De gemeente is als eigenaar bevoegd de grond van eenieder, die haar zonder recht houdt, op te eisen. (artikel 5:2 BW). Wanneer voldaan wordt aan de voorwaarden uit de beleidsnota 'Snippergrond 2020' verkoopt de gemeente snippergronden aan inwoners.

Bij publiekrechtelijke handhaving staat niet het eigendom van de grond centraal, maar de openbare functie van de grond. Indien het gebruik/bezit van gemeentegrond door een bewoner inbreuk maakt op de openbare ruimte en daarmee de bruikbaarheid voor de overige bewoners van de gemeente, moet door de gemeente hiertegen door middel van handhaving worden opgetreden. Publiekrechtelijke handhaving kan op diverse gronden plaatsvinden, zoals op grond van het bestemmingsplan, de APV en/of de wet Milieubeheer.

Er vindt geen structureel toezicht plaats op illegaal gebruik van gemeentegrond. In 2019 is een project gestart om illegaal gebruik in beeld te brengen. Aan een bureau is opdracht gegeven om te onderzoeken of het illegaal gebruik gelegaliseerd kan worden door middel van verkoop, verpachten of zelfbeheer van de betrokken gronden. In de gevallen waarin dit niet mogelijk is, wordt ingezet op het terugvorderen van de gronden.

Het toezicht op illegaal gebruik van gemeente is niet structureel vormgegeven. Aan het bureau is opdracht gegeven om een voorstel te doen om toezicht en handhaving in te bedden in de organisatie.

4.10 Openbare orde en veiligheid (APV, Bibob, Opiumwet, prostitutie, honden)

Artikel 172 Gemeentewet belast de burgemeester met de handhaving van de openbare orde onder gewone omstandigheden. Daarnaast kan de burgemeester in uitzonderlijke situaties en buitengewone omstandigheden een noodbevel uitvaardigen of een noodverordening vaststellen.

Op basis van de APV heeft de burgemeester tevens de bevoegdheid om vergunningen te verstrekken voor seksinrichtingen en handhavend op te treden tegen situaties die overlast of gevaar opleveren voor de samenleving (bijvoorbeeld gevaarlijke honden, overlast gevend gedrag, drank- en lachgasgebruik). In specifieke situaties heeft de burgemeester bevoegdheden op basis van bijzondere wetten, zoals de Wet tijdelijk huisverbod, de Opiumwet en de Wet Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob).

Het toezicht op deze thema's is veelal een samenwerking tussen gemeente, politie en Openbaar Ministerie.

Gemeentelijk toezicht vindt plaats binnen de beschikbare BOA-capaciteit. De juridische handhaving gebeurt binnen de beschikbare formatie binnen het team Leefomgeving

4.11 Parkeren

De gemeente Wijk bij Duurstede heeft een parkeervergunningensysteem voor enkele gebieden. Regelmatig ontvangt de gemeente meldingen over vervalste vergunningen of het ontbreken van vergunningen bij auto's die op parkeerplaatsen voor vergunninghouders staan

Daarnaast komt het voor dat gehandicaptenparkeerplaatsen oneigenlijk gebruikt worden. Indien deze overtreding wordt geconstateerd wordt niet gewaarschuwd maar direct geverbaliseerd.

Binnen het parkeertoezicht hebben de controles van vergunninghouders- en gehandicaptenparkeerplaatsen prioriteit.

Daarnaast treden de BOA's op tegen situaties die zij tijdens hun surveillancerondes tegenkomen. Daar waar nodig worden automobilisten gewaarschuwd of (wanneer er sprake is van gevaarlijk en/of hinderlijk geparkeerde auto's) beboet.

Binnen de BOA-capaciteit is ruimte gereserveerd om te acteren op klachten en meldingen over specifieke vormen van parkeeroverlast zoals gevaarlijke situaties in woonwijken of rond start- en eindtijden van scholen, en het parkeren van grote voertuigen en kampeermiddelen. In totaal is 600 uur BOA-toezicht beschikbaar voor het thema parkeren

Bijlage 5 leeswijzer risico-analyse integraal handhavingsbeleid

1. Inleiding

De risicomatrix is een instrument om bij de uitvoering van handhavingstaken door een gemeente prioriteiten aan te brengen. De risicomatrix past in het beleidsconcept 'Programmatisch Handhaven.' Dit beleidsconcept houdt kort gezegd in dat een bestuursorgaan handhavingsbeleid moet voeren conform een vooraf vastgesteld programma dat tot stand komt langs de beleidscyclus. De eerste twee stappen van dat beleid zijn een inventarisatie van de concrete handhavingstaken en een prioritering binnen die taken met behulp van de handhavingsthema's die zijn vastgesteld. De risicomatrix is een hulpmiddel bij het vaststellen van de definitieve prioriteiten binnen de handhavingsthema's.

2. Wat de matrix wel en niet doet

Een waarschuwing vooraf. Hoewel de risicomatrix met cijfers werkt is de uitkomst niet objectief maar subjectief. Het is het gevolg van een eigen keuze. De matrix helpt bij het rationaliseren van die keuze. Bovendien is niet getracht de matrix zo te maken dat het systeem steeds rekening houdt met alle wensen. Als dat zou gebeuren, dan zou men in de valkuil van de mathematische exactheid vallen. De matrix is zoals gezegd niet exact. De matrix vertelt u evenmin wat u moet handhaven. U dient de uitkomst van de matrix dan ook steeds aan uw eigen opvattingen te toetsen; niet is gezegd dat een lage prioriteit ook betekent dat het bestuursorgaan aan het desbetreffende beleidsveld niets hoeft te doen. Dat hangt helemaal af van de aard van het beleidsveld.

De risicomatrix is dus een hulpmiddel om zo objectief mogelijk prioriteiten in de handhavingstaken aan te brengen.

3. Het invullen van de matrix

Hoe gaat het invullen van de matrix in zijn werk?

De risicomatrices bestaan uit de volgende kolommen:

- de verschillende handhavingsthema's en /-taken;
- de genoemde negatieve effecten (fysieke veiligheid, sociale kwaliteit, financieel economische schade, natuur/stadschoon, volksgezondheid, bestuurlijk imago);
- de berekening van het gemiddelde effect;
- de kans;
- het berekende risico;
- de voorgestelde prioritering.

Risico's

De risicomatrix is geënt op het inventariseren van risico's. Door het inventariseren van risico's kan worden bepaald in hoeverre aan een handhavingsthema prioriteit toekomt. De risicomatrix gaat daarbij uit van een formule waarmee de prioriteit wordt bepaald, te weten:

- $\text{risico} = \frac{\text{gemiddelde van de negatieve effecten} + \text{de kans dat het effect zich zal voordoen}}{2}$

Negatieve effecten

Wij onderscheiden in de risicomatrix zes soorten negatieve effecten dat de overheid met gedragsvoorschriften (de taken dus eigenlijk) tracht te voorkomen:

Fysieke veiligheid

Dit effect leidt tot situaties waarin de veiligheid van mens en dier fysiek wordt bedreigd. Denk aan het kunnen ontstaan van licht gewonde/zwaar gewonde/dodelijke slachtoffers.

Sociale kwaliteit

Dit effect heeft een negatieve invloed op de kwaliteit van de sociale leefomgeving. Denk aan het ontstaan van beperkte/enige/ernstige verloedering van de leefomgeving en/of een beperkte/enige/ernstige groei van het gevoel van onveiligheid.

Financieel economische schade

Dit effect leidt mogelijk tot financiële schade / aansprakelijkheid van de gemeente De Ronde Venen. Denk hierbij aan het kunnen ontstaan van geringe/middelmatige/hoge schade en/of kosten.

Natuur/stadschoon

Dit effect heeft een negatieve invloed op de kwaliteit van de natuur-/cultuurhistorische waarden. Denk hierbij aan het kunnen ontstaan van:

- tijdelijke natuurschade / cultuurschade, opruimen volstaat;
- natuurschade / cultuurschade van enige duur;
- onherstelbare natuurschade / cultuurschade.

Volksgezondheid

Dit effect leidt tot situaties waarin het lichamelijk welzijn van mens en dier wordt bedreigd. Denk aan het kunnen ontstaan van tijdelijke/chronische gezondheidsklachten of ernstige ziekten met dodelijke afloop.

Bestuurlijk imago

Dit effect leidt tot aantasting van het beeld van de gemeente De Ronde Venen bij burgers en bedrijven. Denk aan het kunnen ontstaan van situaties waarbij het bestuur niet/ nauwelijks/regelmatig/veelvuldig wordt aangesproken en ook wordt afgerekend.

Het toekennen van een score aan de effecten

In de tabel scoort u in de verticale kolom "negatieve effect" de gemiddelde door u verwachte ernst van de gevolgen van overtreding van gedragsregels die voor het desbetreffende handhavingsthema gelden. In algemene woorden gesteld gaat het om het belang dat het gedragsvoorschrift beschermt en in welke mate het die bescherming biedt..

We gebruiken een vijfpuntenschaal voor het invullen van het negatieve effect.

- 1 = geen of nauwelijks effect: het negatieve effect doet zich niet of nauwelijks voor;
- 2 = klein effect: het negatieve effect doet zich in kleine mate voor;
- 3 = gemiddeld effect: het negatieve effect doet zich gemiddeld voor;
- 4 = groot effect: het negatieve effect doet in grote mate voor;
- 5 = zeer groot effect: het negatieve effect doet zich in zeer grote mate voor.

Het is handig om bij het invullen van de matrix steeds een concrete vraag voor ogen te nemen. Hieronder sommen wij zes vragen op. Let op, als de vragen zoals deze hieronder staan u niet bevallen, formuleer dan vragen die u wel bevallen. Als u zonder het formuleren van vragen beter met de matrix kunt werken, formuleer dan geen vraag.

Kans

Ten aanzien van de kans gaat het om de kans op niet-spontane naleving: de kans dat de overtreding wordt gemaakt. Daarbij wordt uitgegaan van het bestaande handhavingbeleid. Behalve door handhaving kunnen mensen ook spontaan regels naleven. Er zijn vijf categorieën van spontane naleving, welke zijn ontleend aan de Tafel van Elf (Gids programmatisch handhaven/handhaven met effect). Bij beoordeling van deze aspecten gaat het om de mate waarin de doelgroep deze percipieert (inschat/aan de orde is).

1. Kennis van regels:
is de wet- en regelgeving bij de doelgroep voldoende bekend en duidelijk?
2. Kosten-baten:
hoe verhouden zich de (im)materiële voor- en nadelen die uit overtreden of naleven van de regel volgen, uitgedrukt in tijd, geld en moeite?
3. Mate van acceptatie bij de doelgroep:
welke mate wordt het beleid en de regelgeving redelijk gevonden door de doelgroep?
4. Gezagsgetrouwheid doelgroep:
in welke mate is de doelgroep bereid om zich te conformeren aan het gezag van de overheid?
5. Informele controle:
hoe groot is de geschatte kans op positieve/negatieve sanctionering van het gedrag van de doelgroep door niet-overheidsinstanties?

Door middel van het toekennen van een cijfer op een schaal van 1 t/m 5 wordt de risicokans op een overtreding aangegeven en daarmee ook de mate van het naleefgedrag aangegeven.

De schaalverdeling is hierbij als volgt:

- 1 = zeer kleine kans op overtreding (= zeer goed naleefgedrag)
- 2 = kleine kans op overtreding (= goed naleefgedrag)
- 3 = gemiddelde kans op overtreding (= middelmatig naleefgedrag)
- 4 = grote kans op overtreding (= slecht naleefgedrag)
- 5 = zeer grote kans op overtreding (= zeer slecht naleefgedrag)

Het uiteindelijke resultaat van het gemiddelde effect en de kans levert een prioritering op.

Waarbij de volgende schaal geldt:

- Prioriteit 1 Zeer hoog
- Prioriteit 2 Hoog
- Prioriteit 3 Middel
- Prioriteit 4 Laag

Voorbeeld zwerfafval

Het gedragsvoorschrift betreffende deze handhavingstaak moet er toe leiden dat zwerfafval niet rondzwerft.

- het negatieve effect brengt de fysieke veiligheid maar marginaal in gevaar. Doorgaans is er geen fysiek letsel bij mens of dier te vrezen, dus Score = 2.
- het negatieve effect op de kwaliteit van de sociale leefomgeving is gemiddeld. Als het zwerfafval niet wordt opgeruimd, blijft het zichtbaar en wordt het beeld van de omgeving verstoort en het gevoel van onveiligheid enigszins vergroot, dus Score = 4.
- de financieel-economische schade is niet groot bij overtreding. Het opruimen van zwerfafval kost wel wat extra geld, dus Score = 1.
- het negatieve effect op de natuur-/stadsschoon is gering. Als het zwerfafval niet wordt opgeruimd, zal er in beperkte mate schade aan de natuur en/ of de cultuur ontstaan, dus Score = 2.
- het negatieve effect brengt de volksgezondheid in beperkte mate in gevaar. Doorgaans zijn er in beperkte mate gezondheidsklachten te verwachten, dus Score = 2.
- het negatieve effect op het bestuurlijk imago is vrij groot. Het bestuur wordt regelmatig op aangesproken op rondzwerfend afval in de gemeente, dus Score = 4.

Correctie risicokans. De kans dat mensen de regels overtreden (die moeten voorkomen dat er buiten een inrichting wordt gestort en zwerfafval ontstaat) is vrij groot, als er geen toezicht en handhaving plaatsvindt. Mensen weten dat het veroorzaken van zwerfvuil niet mag, maar nemen niet de moeite om zwerfafval te voorkomen / op te ruimen. Waarschijnlijk denken zij dat de regels niet voor hun gelden en dat de regels toch niet worden gehandhaafd. Daarnaast hebben zij weinig ontzag voor de overheid en worden zij vrijwel niet door hun medemens op hun gedrag aangesproken, dus Score = 4. Resultaat risicoanalyse op de handhavingstaak "Zwerfafval":

- waardering negatieve effecten: $2 + 2 + 4 + 4 + 2 + 1 = 15 : 6 = 2,5$ (= gemiddelde score)
- kansfactor: 4
- risico: $4 + 2,5/2 = 3,3$
- uitgedrukt in woorden: voorgestelde prioriteit 3 =middel

4. Tot slot

Wij herhalen nog enkele belangrijke punten.

- Deze risicoanalyse is een instrument voor het beleidsmatig vaststellen van prioriteiten;
- De matrix helpt u bij het rationaliseren van uw keuze, maar blijft subjectief.
- De matrix doet niks meer of minder dan vaststellen van een rangorde binnen de verschillende
- Uiteindelijk worden de prioriteiten beïnvloed door ambtelijke en bestuurlijke keuzes die kunnen afwijken van de scores.