

Handhavingsbeleid 2018-2022

14 december 2017 | 1

Naam opsteller	D. Robbertsen	Datum vaststelling	
Team	Veiligheid, Toezicht en Handhaving	Vastgesteld door	
Datum en versie	14 december 2017 en versie 1	Eventueel publicatiedatum	
		17INT00609	*17INT00609*

Samenvatting

In dit handhavingsbeleid 2018-2022 wordt met name ingegaan op wat de gemeente wil bereiken en wat de gemeente hiervoor gaat doen. Ook de relatie van prioriteiten en strategieën en de bijbehorende wettelijke grondslag komen hierbij aan bod. Het handhavingsbeleid geeft meer zicht op de handhavingsdomeinen die binnen de gemeentegrenzen uitgevoerd worden en wat hierbij komt kijken.

De prioriteiten in dit beleid vormen de basis voor het jaarlijks op te stellen Handhaving Uitvoeringsprogramma (HUP). In het jaarlijks op te stellen HUP wordt de beschikbare capaciteit omschreven op de verschillende handhavingstaken en met welke prioritering. Terwijl dit handhavingsbeleid op hoofdlijnen weergeeft welke prioriteiten er bij de verschillende domeinen zijn op gebied van handhaving.

Het handhavingsbeleid is opgesteld voor de komende jaren en kan indien nodig en/of blijkt uit de evaluatie bijgesteld worden. In de evaluatie van het HUP van 2014- tot heden zijn de volgende onderwerpen aan bod gekomen;

ODRA;

- Start en implementatie ODRA
- BAG achterstand wegwerken
- Toezicht bouw, milieu, bodem, archeologie, asbest
- Meer branchegericht toezicht.
- Extra controles op gebied van milieu.
- Diverse extra handhavingstrajecten zoals Pannenhuis, wonen op bedrijventerrein.
- Woonwagencentra (WWC) Huissen en Bemmelen. Normalisatie van de WWC's.

Team VTH;

- APV aanpassing en vereenvoudiging (in 2015, 2016 en 2017)
- Start verkoop gemeentestroken en de handhaving op het gebruik van deze reststroken.
- BOA toezicht en handhaving op Drank- en Horecawet, parkeren, honden(overlast), afval, verkeer. Er is in de loop der jaren een toename in bekeuringen door extra inzet BOA's.
- Diverse extra handhavingstrajecten zoals Pannenhuis, wonen op bedrijventerrein.
- Woonwagencentra (WWC) Huissen en Bemmelen. Normalisatie van de WWC's.

Er zijn financiële consequenties, maar deze zijn al verwerkt in de begroting van 2018. Hiervoor is een bedrag van ongeveer 4 fte opgenomen voor handhavingsdoeleinden. De ODRA heeft een budget voor 2018 op gebied van handhaving Bouw € 450.973,- en handhaving Milieu van € 432.157,-.

Wel kunnen er knelpunten ontstaan tussen beschikbare capaciteit versus prioriteit. Zo kunnen de verschillende domeinen wegens een tekort aan beschikbare capaciteit niet de prioriteiten behalen die zij zichzelf gesteld hebben. De monitoring, jaarlijkse evaluatie kan zo nodig voor bijstelling van prioriteiten zorgen in het jaarlijks uit te voeren handhaving uitvoeringsprogramma.

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1	Inleiding.....	2
1.1	Doel	2
1.2	Domeinen	2
Hoofdstuk 2	Wat willen we bereiken?	3
2.1	Wet- en regelgeving.....	3
2.2	Toekomstige ontwikkelingen	3
2.3	Prioriteiten.....	4
Hoofdstuk 3	Wat gaan we doen?	7
3.1	Handhavingsstrategie.....	7
3.2	Handhavingsinstrumenten.....	8
3.3	Prioriteiten in relatie tot strategieën	11
Hoofdstuk 4	Organisatie.....	13
4.1	Interne organisatie	13
4.2	Externe partners	13
4.3	Beleidscyclus	14

Bijlage 1 Strategieën

Bijlage 2 Handhavingsinstrumenten

Hoofdstuk 1 Inleiding

U kent de volgende voorbeelden misschien ook wel; er is een gebouw of boom te dicht op de erfrens geplaatst of een dakkapel geplaatst zonder vergunning. Wanneer het uw buurman is die dit doet, vraagt u zich misschien af: mag dit wel? Mogelijk vraagt u de gemeente om te handhaven. Dit zijn een paar bekende voorbeelden. Er zijn nog veel meer zaken waar de gemeente op kan/ of moet handhaven. In dit beleidsplan geven we u meer zicht op de handhavingsdomeinen die binnen de gemeentegrenzen uitgevoerd worden en wat hierbij komt kijken.

1.1 Doel

Het doel van dit integrale handhavingsbeleid voor de gemeente Lingewaard is naast de reguliere handhavingswerkzaamheden tot uitvoering te brengen, prioriteiten te stellen die de basis vormen voor het jaarlijks op te stellen uitvoeringsprogramma. Daarin wordt de daadwerkelijke inzet op de taken voor toezicht en handhaving bepaald. In het uitvoeringsprogramma wordt de beschikbare capaciteit omschreven op de verschillende handhavingstaken en met welke prioritering.

Het Besluit omgevingsrecht (Bor)¹ verplicht gemeenten tot het vaststellen van handhavingsbeleid. Daarnaast wil de gemeente voor de inwoners, bedrijven en instellingen inzichtelijk maken welke handhavingsprioriteiten het college stelt en wat de inwoner, het bedrijf of de instelling kan verwachten. Met de huidige capaciteit is het namelijk niet mogelijk om elk jaar op alle terreinen alles te handhaven. Dit handhavingsbeleid geldt voor de periode van 2018-2022.

1.2 Domeinen

In dit beleidsplan worden de volgende domeinen behandeld:

- Bouwen en milieu is volledig ondergebracht bij de ODRA².
- APV, DHW, openbare ruimte is ondergebracht bij team Veiligheid Toezicht en Handhaving.
- Brandveiligheid is ondergebracht bij de Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland Midden.

Daarnaast zijn er andere domeinen die toezicht en handhaving bevatten. Denk onder andere aan de leerplicht en de participatiewet. Deze beleidsdomeinen vallen niet onder dit handhavingsbeleid.

¹ Artikel 7.2 Besluit omgevingsrecht (Bor)

² Voor de uren en capaciteit wordt verwezen naar het werkprogramma 2018.

Hoofdstuk 2 Wat willen we bereiken?

Visie gemeente Lingewaard:

“Lingewaard wil een gemeente zijn waarin mensen veilig en gezond kunnen wonen, werken en recreëren in een aantrekkelijke omgeving.”

Om deze visie te bereiken, zijn de volgende uitgangspunten van belang:

1) *Inwoners en bedrijven hebben een eigen verantwoordelijkheid.*

De gemeente Lingewaard vindt het van groot belang dat inwoners en bedrijven zelf hun verantwoordelijkheid nemen ten aanzien van de naleving van de voor hen geldende regels en zal haar inwoners en bedrijven hierop nadrukkelijk aanspreken³.

2) *Voorkomen van overtredingen verdient prioriteit.*

De gemeente Lingewaard legt de nadruk op preventie. Het voorkomen van overtredingen heeft de prioriteit. Preventie begint bij helder en duidelijk beleid en regelgeving met een groot draagvlak. Goede en tijdige communicatie met belangenorganisaties en inwoners is dan ook een absolute noodzaak. Door het vergroten van het draagvlak zal het naleefgedrag worden verbeterd.

3) *Handhaving vindt onderbouwd, planmatig en transparant plaats.*

Goede handhaving verloopt volgens plan. Dit handhavingsbeleid en het jaarlijkse handhaving uitvoeringsprogramma lenen zich daar bij uitstek voor. Niet alles kan (tegelijk) worden aangepakt. Op basis van goede afwegingen worden er prioriteiten gesteld en keuzes gemaakt. Consistent en consequent handhaven is van groot belang. Daarmee is voor een ieder duidelijk wat hij van de gemeente kan verwachten en andersom.

2.1 Wet- en regelgeving

Het beleid stelt kaders voor toezicht en handhaving van regels voor de fysieke leefomgeving, voor zover uit de wet voortvloeit dat het college van burgemeester en wethouders, of de burgemeester, het bevoegd gezag is. Het betreft hierbij beleid over handhaving van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)⁴ en aanverwante wetten⁵, maar ook de Algemene Plaatselijke Verordening (APV), afvalstoffenverordening en bijzondere wetgeving.

2.2 Toekomstige ontwikkelingen

Gedurende de beleidsperiode kunnen zich ontwikkelingen voordoen die invloed hebben op het doel en de prioriteiten uit dit beleid. Met het opstellen van dit beleid is zover mogelijk rekening gehouden met deze ontwikkelingen.

Omgevingswet

De invoering van de nieuwe Omgevingswet⁶ brengt een uitdaging met zich mee voor toezicht en handhaving. “Door vermindering van regels en vergunningen is er meer deskundig toezicht nodig. Immers het gaat om een integraal beoordelen van een situatie en niet om het vinken van veiligheidsvoorschriften. Risicogericht werken en systeemtoezicht moeten verder versterkt worden.”⁷ Deze wetgeving zal de nodige verandering geven, zo gaat de wetgever ervan uit dat er al integraal toezicht en risicogericht gewerkt wordt.

³ Anonieme meldingen veelal in het kader van burenruzies worden, waarbij geen verdere informatie kan worden verkregen, worden niet in behandeling genomen.

⁴ Hoofdstuk 7 artikelen 7.2, 7.3, 7.6 en 7.7 Bor en hoofdstuk 10 Mor zijn belangrijk.

⁵ Voor zover van toepassing : Flora- en faunawet, Kernenergiewet, Monumentenwet 1988, Natuurbeschermingswet, Ontgrondingenwet, Wet bescherming Antarctica, Wet bodembescherming, Wet geluidhinder, Wet inzake de luchtverontreiniging, Wet milieubeheer, Wet ruimtelijke ordening, Waterwet, Woningwet, AMvB brandveilig gebruik van overige plaatsen en de basishulpverlening op die plaatsen, Drank en Horecawet, Wegenverkeerswet en de Wet op de kansspelen.

⁶ Naar verwachting is de invoering van deze wet in 2021.

⁷ Omgevingswet So what? Dhr. H. Broekhuizen, dhr. M. Baars, dhr. A. de Jong en dhr. R. Linck, Magazine Nationale Veiligheid en Crisisbeheersing 2017-2.

De regels blijven naar verwachting wel hetzelfde, er zal alleen een ander speelveld ontstaan enerzijds tussen overheden onderling en anderzijds tussen overheid, inwoners en marktpartijen.

Regelgericht versus risicogericht

De Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland Midden heeft aangegeven vanwege de toekomstige Omgevingswet dat er binnen de brandweer gewerkt wordt met het traject van regelgericht naar risicogericht werken. Voornamelijk zal dit inhouden dat de brandweer in het voortraject van een plan met de initiatiefnemer aan tafel moet om de uitgangspunten met betrekking tot de brandveiligheid, maar zeker ook de mogelijkheid om op te kunnen treden bij brand, te bespreken.

Verder zal de brandweer na oplevering of net voor oplevering een controlerende taak gaan krijgen of er wel of niet aan alle uitgangspunten en regelgeving voldaan is. Naast het hebben van vooroverleg met de initiatiefnemer zal ook het handhaven van wet- en regelgeving verder ontwikkeld gaan worden.

Private kwaliteitsborging

Op 21 februari 2017 heeft de Tweede Kamer ingestemd met het wetsvoorstel Kwaliteitsborging voor het bouwen. De uitvoering van deze wet is nog niet helemaal duidelijk. Voorafgaand aan de bouw wordt een kwaliteitsborging afgegeven. Bij de oplevering van het bouwwerk moet de aannemer aantonen dat aan de regelgeving is voldaan. Wanneer bij oplevering blijkt dat een bouwwerk niet volgens de regelgeving en gemaakte afspraken is gebouwd, krijgen opdrachtgevers effectievere mogelijkheden om de aannemer aan te sporen tot herstelwerkzaamheden. Deze procedure kan effect hebben op toezicht en handhaving.

Integraal veiligheidsbeleid

Tijdens de beleidsperiode zal het Integraal veiligheidsbeleid worden vernieuwd. Omdat de inzet vanuit de gemeente, en dan met name toezicht en handhaving, steeds meer gewenst is in verschillende veiligheidsvelden, kan de wijziging van het veiligheidsbeleid invloed hebben op de uitvoering van dit beleid.

2.3 Prioriteiten

Het is niet mogelijk om tegen alle overtredingen waarvoor de gemeente (B&W) of de burgemeester bevoegd gezag is, op te treden. Daarom stellen we prioriteiten⁸.

Bij het opstellen van dit beleid is rekening gehouden met ontwikkelingen die invloed hebben op de samenwerking met -en de speerpunten van- de ketenpartners. Het beleid is afgestemd met de politie, de Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland Midden (VGGM) en de Omgevingsdienst Regio Arnhem (ODRA).

De standaard werkzaamheden van de ODRA, VGGM en politie worden als regulier werk uitgevoerd. In deze paragraaf wordt ingegaan op de werkzaamheden die als prioriteit of extra taak bovenop de reguliere werkzaamheden worden uitgevoerd. Daarnaast vindt er overlap plaats tussen de verschillende partners die dezelfde prioriteit hebben. Dit vergt afstemming bij de uitvoering. Hieronder vindt u per partij de prioritering.

2.3.1 ODRA⁹

Ondermijning; Kort samengevat komt het neer op vermenging van boven- met onderwereld. Dit gaat vaak sluipenderwijs. Daarom is het zo belangrijk om dit in de kiem al te smoren. Ook op milieu-/veiligheid komt dit veel voor. Projecten op gebied van ondermijning worden onder andere ingezet op buitengebied en bedrijventerreinen. Bijvoorbeeld hennepplantages in bedrijfspanden.

Asbestdaken en Illegale asbestsaneringen; Er komt een landelijk verbod op asbestdaken aan. Voor een gemeente met agrarisch buitengebied heeft dat gevolgen. Vooruitlopend op een regionale aanpak (via de ODRA), zal de gemeente voorafgaand de 'nulsituatie' moeten bepalen. Dit vraagt de komende jaren om een aanzienlijke inspanning die o.a. binnen het werkprogramma milieutoezicht geleverd moet worden

⁸ De prioriteiten met een * staan in het Meerjarig veiligheidsplan 2017-2021 en worden nader uitgewerkt in het Jaaruitvoeringsplan Integrale Veiligheid 2017-2018.

⁹ De extra projecten zijn omschreven in het werkprogramma 2018 van de ODRA.

(inventarisatie, gebiedsgerichte rondgangen, bedrijfsbezoeken, enz.). Tegen het einde van de looptijd van dit beleid zal bekend moeten zijn in welke hoeveelheden en op welke locaties asbest aanwezig is. Dit geldt zowel voor het buitengebied als binnen de bebouwde kom. In plaats van reguliere asbestcontroles worden er meer uren ingezet voor specifiek opsporen en handhaven van illegale asbestsaneringen.

In strijd met bestemmingsplan

De ODRA en gemeente zetten in op projecten waar strijdigheid is geconstateerd met het bestemmingsplan. Hierbij kan men denken aan burgerwoningen op bedrijventerreinen en illegale caravanstallingen.

2.3.2 Politie

Verkeersoverlast*

Te hard rijden, onveilig verkeersgedrag, parkeren. Uit de leefbaarheidsenquête onder de bevolking komt naar voren dat de verkeersveiligheid het belangrijkste thema is. Er wordt veel gedaan om de verkeersveiligheid zoveel mogelijk te garanderen, zowel infrastructurele maatregelen als snelheidscontroles.

Jeugdoverlast*

Vorkomen en of verminderen van jeugdoverlast. Jeugdgroepen zijn vaak te vinden in de openbare ruimte. Van tijd tot tijd ontstaan er echter spanningen tussen de jeugd in de openbare ruimte en omwonenden. Omwonenden kunnen dan overlast ervaren en/of ondervinden van het gedrag van de jeugd.

Ondermijning*

Inzetten op ondermijning waar vermenging van boven- met onderwereld bij elkaar komt. Dit gaat vaak sluipenderwijs. Ook op gebied van milieu-/veiligheid komt dit veel voor. Het vereist van toezichthouders een andere blik, capaciteit voor informatie- analyses¹⁰, aanpak en afhandeling.

2.3.3 VGGM

Brandveiligheid

De komende jaren zal er naast de reguliere taken meer ingezet worden op de voorlichting voor brandveiligheid met betrekking tot bepaalde doelgroepen, bijvoorbeeld jonge gezinnen en agrariërs.

2.3.4 Gemeente Lingewaard

Jeugdoverlast

Meer toezicht op gebruik van alcohol onder jongeren.

Vorkomen en of verminderen van jeugdoverlast.* Zie uitleg onder 2.3.2 bij politie.

Evenementen*

Veilige evenementen creëren. Hoe groter het evenement, hoe meer veiligheidsmaatregelen er nodig zijn. De gemeente Lingewaard heeft evenementen in de categorie A (klein), B (middel) en C (groot). De handhaving capaciteit zal met name bij de middel en grote evenementen ingezet worden. Alvorens het verlenen van de vergunning voor B- en C-evenementen, wordt er advies gevraagd bij de o.a. brandweer en bij de politie om de integrale veiligheid te borgen.

Ondermijning

Zie uitleg onder 2.3.1 ODRA en 2.3.2 bij politie.

¹⁰ Een voorbeeld van de aanpak van ondermijning is de situatie op bedrijventerrein het Pannenhuis. Hier is integraal met Regionaal Informatie en Expertise Centrum(RIEC), politie, ODRA gekeken naar uitvoeren van een bedrijf in strijd met milieu en bouw wetgeving. Daarnaast is er een interne bijeenkomst gehouden om het personeel en bestuur, directie in te lichten over wat er allemaal verwacht kan worden bij het onderwerp ondermijning. Dit onderwerp zal de komende jaren alleen maar actueler worden en zal meer expertise vragen.

Afval

Net zoals de afgelopen jaren wordt er ook gehandhaafd op afvaldumpingen naast afvalcontainers. Toezicht op afval dump in het buitengebied vindt plaats op bekende probleemlocaties of op basis van meldingen.

Parkeeroverlast

Schaarste in ruimte voor parkeren leidt tot problemen in de ruimte. Van de inwoners wordt veelal ook een probleemoplossend vermogen gevraagd. Om de bereikbaarheid van winkels en bedrijven en de leefbaarheid van onze inwoners te garanderen, wordt er onder andere gecontroleerd op de naleving van het gebruik van de regelgeving omtrent parkeren. Prioriteit is ten alle tijden dat er opgetreden wordt als de situatie gevaarlijk en/of hinderlijk is. De toezichthouder beoordeelt of hier sprake van is. Het college kan in het handhaving uitvoeringsprogramma nadere keuzes maken omtrent parkeren en hoe te handhaven.

Omgevingswet

Kennis en ervaring opdoen rondom de nieuwe Omgevingswet. Zie voor meer informatie paragraaf 2.3.

Hondenoverlast

Mensen ervaren regelmatig overlast van honden in de brede zin van het woord, zoals loslopende honden, blaffende honden, agressieve honden en hondenpoep.

Hoofdstuk 3 Wat gaan we doen?

Om prioriteiten te kunnen behalen, maken we gebruik van meerdere instrumenten/strategieën¹¹. In dit hoofdstuk wordt omschreven welke instrumenten kunnen worden ingezet om de prioriteiten te bereiken.

3.1 Handhavingsstrategie

Er is een beginselplicht tot handhaving. De landelijke nota 'Gedogen in Nederland' geeft aan dat het mogelijk is om prioriteiten te stellen in de handhaving. "Voor een evenwichtige rechtshandhaving is het nodig noch wenselijk dat alles op alles wordt gezet om iedere overtreding van iedere norm te achterhalen. Een evenwichtig handhavingsbeleid dwingt tot een zekere prioriteitstelling. Indien daardoor ten aanzien van bepaalde normovertredingen geen actief handhavingsbeleid wordt gevoerd, is er geen sprake van gedogen."

Als er geen prioriteiten gesteld kunnen worden bij geconstateerde overtredingen, komt de handhavende overheid in een onmogelijke spagaat. Enerzijds wil hij de handhaving toesnijden op risico- en beleidsprioriteiten en daarvoor is het noodzakelijk een goed beeld te hebben van overtredingen. Anderzijds leidt het signaleren van veel relatief onbelangrijke overtredingen tot het vastlopen van het toezicht omdat elke overtreding onmiddellijk aangepakt moet worden. Het stellen van prioriteiten, ook bij geconstateerde overtredingen, is daarom noodzakelijk voor het voeren van een evenwichtig handhavingsbeleid. De gemeente blijft kritisch afwegen wat de beschikbare capaciteit is en wat de extra prioriteiten zijn die hiermee behaald kunnen worden naast de reguliere taken. Dit kan betekenen dat er extra capaciteit in de begroting gevraagd wordt om de prioriteiten naar behoren uit te kunnen voeren.

Het uitstellen van bestuursrechtelijke stappen geeft geen rechten aan de overtreder: het bevoegd gezag kan op elk moment naleving van de regelgeving vorderen. Bij handhaven met prioriteiten moet wel rekening worden gehouden met de belangen van derden. Als een derde zijn belang actief kenbaar maakt, bijvoorbeeld in de vorm van een handhavingsverzoek, is het niet mogelijk om geruime tijd af te zien van handhaving op grond van prioriteitsoverwegingen. In dat geval beperken de mogelijkheden zich tot:

- het op korte termijn legaliseren van de overtreding;
- het op korte termijn beëindigen van de overtreding;
- het nemen van een formele gedoogbeschikking¹², voor zover dat past binnen de kaders van de nota 'Gedogen in Nederland'¹³.

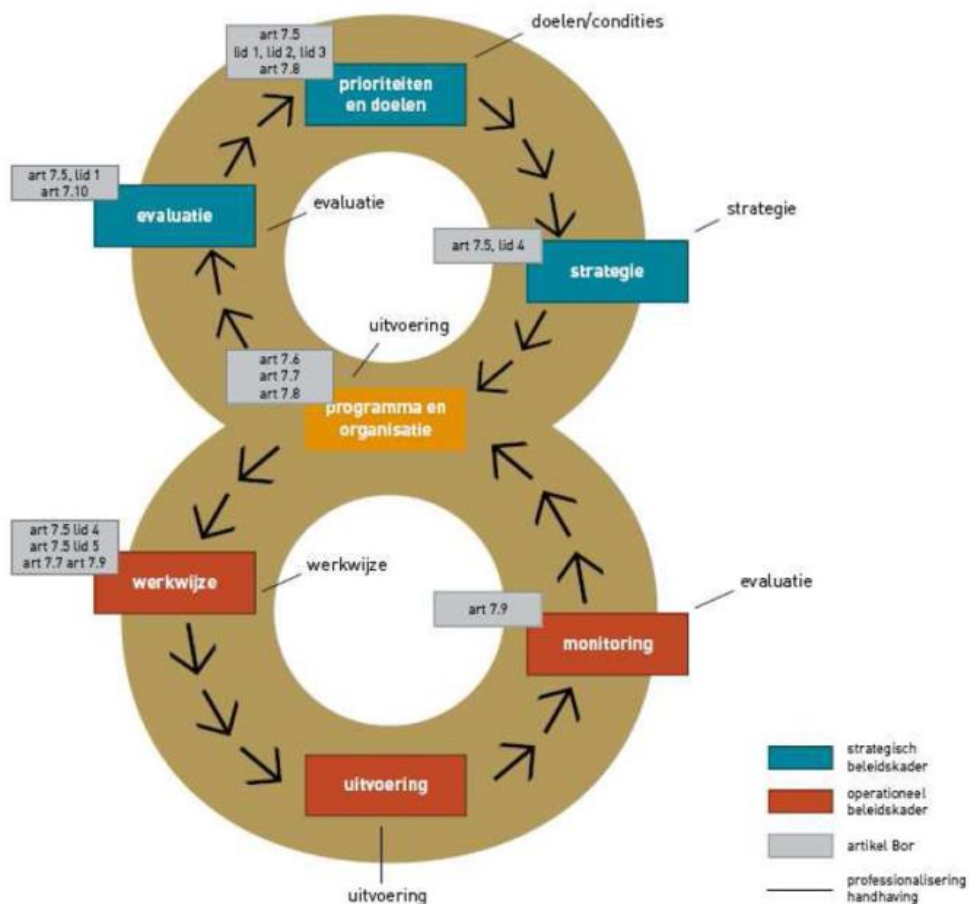
3.1.1 Beleidscyclus

Vanuit de kwaliteitscriteria worden criteria gesteld aan het proces van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Er worden eisen beschreven die worden gesteld aan de beleidscyclus. Door de criteria te volgen wordt de cyclus gesloten. De cyclus begint met het opstellen van het beleid en leidt via de uitvoering uiteindelijk tot het bijstellen van het beleid. De criteria bieden kaders voor het kwaliteitssysteem van het bevoegd gezag. De criteria geven de elementen aan die minimaal aanwezig moeten zijn. Daarnaast moeten de criteria gebruikt worden voor de inrichting van de organisatie. Hiervoor wordt de dubbele regelkring gehanteerd, ook wel Big-8 genoemd.

¹¹ In bijlage1 wordt er uitvoeriger op de verschillende strategieën ingegaan.

¹² Gedogen = het tijdelijk afzien van de uitoefening van de handhavingsbevoegdheid.

¹³ Kamerstuk 25085 nr. 2 vergaderjaar 1996-1997



Figuur 1 Big 8 Model

3.2 Handhavinginstrumenten

Door het inzetten van preventieve en repressieve instrumenten kunnen we de in deze notitie gestelde prioriteiten bereiken. Onder preventieve instrumenten¹⁴ vallen voorlichting, toezicht en overleg. Repressieve instrumenten¹⁵ zijn onder andere bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden. Met bestuursrechtelijke instrumenten willen we herstel van de legale situatie bereiken. Het doel van strafrechtelijk optreden is vergelding en generale preventie. Wij hanteren per situatie een mix van instrumenten die het meest effectief en efficiënt zijn.

3.2.1 Preventieve instrumenten

Voorkomen is beter dan genezen. Daarom willen wij zo veel mogelijk preventieve (handhaving)instrumenten inzetten om het gedrag van en de naleving door inwoners en bedrijven op een positieve manier te beïnvloeden. Hierdoor kunnen onveilige situaties worden voorkomen en hoeven minder tijdrovende en kostbare repressiemiddelen worden toegepast. Er zal dan ook worden ingezet op communicatie over (nieuw) beleid, regelgeving en de daaruit voortvloeiende handhaving. Als iemand de regels kent en begrijpt, is de verwachting dat deze persoon gemotiveerder is om deze regels ook na te leven en zijn omgeving er op te wijzen.

Inwoners en bedrijven worden waar mogelijk gestimuleerd om zelf mee te denken over situaties en betrokken worden bij het zoeken naar oplossingen. Ook het laten zien dat een 'overtreder' wordt aangepakt

¹⁴ Handhaving (preventief): controles uitvoeren en direct contact met de inwoners en bedrijven. Bij overtreding leidt toezicht tot onderzoek, aan de hand waarvan kan worden besloten tot legalisering of handhavend optreden.

¹⁵ Naleving afdwingen (repressief): wanneer blijkt dat toezicht niet tot het gewenste effect heeft geleid, en een ongewenste situatie ook niet gelegaliseerd kan worden, wordt het bestuurlijke handhavingstraject opgestart.

is een vorm van preventieve handhaving. De communicatie vindt zo gericht mogelijk plaats aan de hand van de volgende communicatievormen:

- Massacommunicatie: via websites en/of (lokale) (social) media zo veel mogelijk mensen informeren over de regels.
- Doelgroepgerichte/gebiedsgerichte communicatie: een doelgroep of gebied informeren over de specifieke regels en handhaving dit voor hen/dat gebied van toepassing zijn.
- Individuele communicatie: persoonlijke voorlichting aan een inwoner of bedrijf over de regels en de handhaving ervan.

Voor de communicatie wordt gebruik gemaakt van bestaande netwerken. Naast de gemeentelijke toezichthouders, speelt de ODRA ook een rol bij de communicatie richting inwoner of bedrijf. Zij functioneren als een "front office in het veld". Ook kunnen zij signalen uit de buurt opvangen, zodat samenlevingsgericht kan worden gehandhaafd. Daarnaast is veel winst te halen door goede communicatie aan de voorkant bij regelgeving en het vergunningverleningsproces. Vooroverleg, intakeoverleg en tijdens het vergunningaanvraagproces informeren van de aanvrager voorkomt in grote mate het onbewust overtreden van de regels. Dit verdient dan ook de aandacht.

Persoonlijk contact

Voor het gebruik van handhavinginstrumenten benadrukt de gemeente dat persoonlijk contact met de overtreder van belang is. In elke situatie zal allereerst moeten worden beoordeeld of persoonlijk contact met de overtreder en belanghebbenden mogelijk is. In het geval van spoed of onbereikbaarheid van de overtreder, is persoonlijk contact, voordat een formele aanschrijving volgt, niet altijd mogelijk. Onder persoonlijk contact wordt ook telefonisch contact gerekend.

3.2.2 Toezicht

Handhaving kan vragen om verschillende vormen van toezicht. Het controleren van een verleende omgevingsvergunning voor een woning is bijvoorbeeld anders dan het toezicht houden op overlast van parkeren. In dit handhavingbeleid wordt primair onderscheid gemaakt tussen vier toezichtvormen: 'vergunninggericht toezicht', 'objectgericht toezicht', 'integraal toezicht' en 'gebiedsgericht toezicht'. Daarnaast vindt er toezicht plaats op basis van signalen, 'signaaltoezicht'. De verschillende vormen van toezicht zijn middelen om zoveel mogelijk gecoördineerd en integraal toezicht te houden. Daar waar nodig, zal gebruik gemaakt worden van andere vormen. Door de hieronder genoemde vormen vermindert de toezichtdruk voor de klant en is het mogelijk om (waar nodig) daadkrachtiger op te treden.

I. Vergunninggericht toezicht

Vergunninggericht toezicht gaat over toezicht op 'kortlopende' verleende omgevingsvergunningen tijdens de uitvoeringsfase. Het gaat hier om toezicht op:

- het naleven van de voorschriften van een verleende omgevingsvergunning voor bouwen gebruiksactiviteiten waarbij wordt gecontroleerd op welstand, de bouwregelgeving en het bestemmingsplan voor zover deze regels betrekking hebben op die vergunning.
- het naleven van de voorschriften van een verleende omgevingsvergunning voor sloopactiviteiten.
- controle op de voorschriften die betrekking hebben op het verwijderen van asbest.
- het naleven van de voorschriften van een verleende omgevingsvergunning voor het wijzigen van een monument.
- het naleven van de voorschriften van een verleende omgevingsvergunning voor een aanlegactiviteit.

II. Objectgericht toezicht

Objectgericht toezicht is toezicht houden op grond van een vergunning of algemene voorschriften voor bestaande objecten tijdens de gebruiksfase. Het gaat hier om periodiek toezicht op:

- 'langlopende' omgevingsvergunningen en/of op algemene voorschriften. Het houden van periodiek toezicht op het gebied van (brand)veiligheid en milieu.
- evenementen op het gebied van (brand)veiligheid, milieu en leefbaarheid.
- de instandhoudingstermijn van tijdelijke bouwwerken en/of tijdelijke ontheffingen.

III. Gebiedsgericht toezicht

Het gebiedsgericht toezicht houden is gerelateerd aan geografische gebieden en gaat over toezicht op:

- de kwaliteit en het gebruik van de openbare ruimte.
- welstandstechnische en cultuurhistorische aspecten, monumenten en beschermde gebieden (zoals stads- dorpsgezicht).
- strijdig en/of onrechtmatig gebruik van bouwwerken en (openbare) gronden.
- de kwaliteit en veiligheid van bestaande bouwwerken op het gebied van technische voorschriften.
- het gebruik en de staat van bestaande erven, terreinen, lig- en standplaatsen.
- het bouwen en/of veranderen van bouwwerken zonder vergunning.
- milieuovertredingen buiten inrichtingen (bedrijven).
- het buitengebied (projectmatig).

Het gaat hier om toezicht op algemene wet- en regelgeving en niet op objectgebonden beschikkingen (vergunningen). Overtredingen kunnen naar aanleiding van actieve controle of naar aanleiding van signalen (klachten), handavingsverzoeken worden geconstateerd. Dit wordt vertaald in enerzijds controles per gebied en anderzijds door projectmatige controles op een bepaalde te handhaven activiteit.

IV. Integraal toezicht

Integraal toezicht betekent het houden van gezamenlijke controles met meerdere interne - en externe ketenpartners. Dit kan op initiatief zijn van de gemeente, maar ook vanuit de ketenpartners.

V. Signaaltoezicht

Tijdens het houden van toezicht kan een inspecteur iets tegenkomen wat in principe niet binnen zijn beleidsveld valt. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een bouwinspecteur die tijdens een controle gebreken ziet op het gebied van brandveiligheid. In zo'n situatie geeft de bouwinspecteur een signaal aan de Veiligheidsregio. Dit noemen we signaaltoezicht. Signaaltoezicht kan worden toegepast bij elk van de hierboven beschreven vormen van toezicht (vergunning-, object- en gebiedsgericht toezicht).

Rapportage

Wanneer uit toezicht blijkt dat sprake is van een overtreding, wordt een rapportage opgesteld. Als door overleg niet tot een oplossing kan worden gekomen met de overtreder, wordt aan de hand van de rapportage en de instrumenten hieronder, de strategie bepaald over welke repressieve instrumenten worden ingezet.

3.2.3 Repressieve instrumenten

Als preventieve instrumenten geen of te weinig effect hebben, dan kunnen repressieve instrumenten¹⁶ een uitkomst bieden. De verschillende repressieve (of sanctionele) instrumenten worden hieronder kort benoemd en uitvoerig omschreven in bijlage 2. In deze strategie is opgenomen dat wij overtredingen van onze eigen organisatie of een andere overheid op dezelfde wijze handhaven als overtredingen van inwoners en bedrijven. Wij hebben hierin een voorbeeldfunctie en onze geloofwaardigheid als normerende overheid is in het geding als wij niet op dezelfde manier optreden/ handhaven. Met toepassing van de strategie geven wij gevolg aan de rapportages die kunnen voortvloeien uit toezicht. Het uitgangspunt bij het bepalen van de strategie is oplossingsgericht werken.

De volgende repressieve instrumenten zijn er;

- Last onder bestuursdwang
- Last onder dwangsom
- Strafbeschikking
- Intrekken van de vergunning¹⁷
- Gedogen

¹⁶ Bestuursrechtelijke handavingsinstrumenten.

¹⁷ Bij de Drank- en Horecawet kan het ook soms schorsen zijn van een vergunning.

3.3 Prioriteiten in relatie tot strategieën

In onderstaande tabel worden de prioriteiten gezet tegenover de meest voorkomende strategieën en de bijbehorende wettelijke grondslag. Dit betekent niet dat we overige strategieën niet gebruiken als deze nodig zijn.

	Toezicht					Wettelijke grondslag ¹⁸
	Vergunningsgericht	Objectgericht	Gebiedsgericht	Integraalgericht	Signaalgericht	
<u>ODRA</u>						
Ondermijning buitengebied	x		x	x	x	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, Algemene wet bestuursrecht, Wetboek van Strafrecht, Algemene wet op binnentreden, Wet Milieubeheer, Politiewet, Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur
Asbestdaken en illegale asbestsanering		x	x	x		Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, Wet milieubeheer, Bouwbesluit 2012, Asbestverwijderingsbesluit 2005, Arbeidsomstandighedenwet, Wetboek van Strafrecht
In strijd met bestemmingsplan	x	x	x	x	x	Wet ruimtelijke ordening, Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
<u>Politie</u>						
Verkeersoverlast			x		x	Wegenverkeerswet, Politiewet, Algemene Plaatselijke Verordening
Jeugdoverlast			x		x	Politiewet, APV en wetboek van Strafrecht
Ondermijning	x		x	x	x	Wetboek van Strafrecht, Wet Milieubeheer, Politiewet, Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur, Opiumwet

¹⁸ De genoemde wettelijke grondslag is niet limitatief.

	Toezicht					Wettelijke grondslag ¹⁹
	Vergunnings-gericht	Object-gericht	Gebieds-gericht	Integraal-gericht	Signaal-gericht	
<u>VGGM</u>						
Brandveiligheid	x	x				Wet veiligheidsregio ²⁰
<u>Gemeente Lingewaard</u>						
Jeugdoverlast		x	x		x	Drank- en Horecawet ²¹ APV en wetboek van Strafrecht
Evenementen	x		x		x	Evenementenverordening
Hondenoverlast					x	Algemene Plaatselijke Verordening
Ondermijning	x		x	x	x	Algemene wet bestuursrecht, Wetboek van Strafrecht, Algemene wet op binnentreden, Politiewet, Opiumwet, Gemeentewet, Wet Damocles, Wet wapens en munitie, Drank- en Horecawet, Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur
Afval			x		x	Wet milieubeheer, Algemene Plaatselijke Verordening en afvalstoffenverordening
Parkeeroverlast			x		x	Algemene Plaatselijke Verordening, Wegenverkeerswet, Wetboek van Strafvordering
Omgevingswet* ²²						

¹⁹ De genoemde wettelijke grondslag is niet limitatief.

²⁰ Artikel 25 Wet veiligheidsregio.

²¹ Stappenplan overtredingen Drank en Horecawet behorende bij het Interventiebeleid vastgesteld op 18 februari 2014.

²² * Niet in te vullen vanwege de dat dit een prioritering is m.b.t. kennis en expertise vergaren. Toekomstige wet en nog niet van kracht.

Hoofdstuk 4 Organisatie

Voor het bereiken van de doelen is het van belang dat de uitvoeringsorganisatie voldoende capaciteit biedt om de doelen daadwerkelijk te kunnen behalen. Deze inzet moet gemonitord worden.

Politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid

De bestuurlijke verantwoordelijkheid van handhaven ligt bij de portefeuillehouder handhaving. Daarnaast ligt de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor openbare orde en veiligheid bij de burgemeester. In sommige gevallen kan het dus zo zijn dat beide portefeuillehouders betrokken moeten worden.

De afstemming met andere handhavingpartners vindt plaats in regionaal overleg, het ambtelijk handhavingsoverleg en het lokaal driehoeksoverleg²³.

4.1 Interne organisatie

Binnen de gemeente Lingewaard zijn naast team VTH ook andere teams (o.a. Sociaal Beleid, Werk&Inkomen) betrokken met toezicht- en handhavingstaken²⁴.

Ook bij gemeentelijke medewerkers worden de toezichthoudende taken gescheiden van de adviserende en/of besluitvormende taak op het gebied van handhaving. Dit om scheiding van taken op functieniveau te creëren en objectiviteit in de handhaving te waarborgen. Om de kwaliteit van de verschillende functies te borgen, krijgen de medewerkers de kans om de benodigde kennis, competenties en vaardigheden te verwerven en/of te onderhouden.

Het team Veiligheid, Toezicht en Handhaving (VTH) is onder andere verantwoordelijk voor:

- vergunningverlening evenementen;
- het toezicht op en de handhaving van APV en andere bijzondere wetgeving.

Voor de Drank- en Horecawet is een toezichthouder drank en horeca aangewezen om toe te zien op naleving. Tijdens de controles controleert een toezichthouder onder meer drank- en horecaverunningen en -onthefingen, exploitatievergunningen, aanwezigheidsvergunningen, evenementenvergunningen, sluitingstijden, leeftijdsgrenzen en drankgebruik op hangplekken.

Een belangrijk speerpunt in het takenpakket van een toezichthouder is de controle op de leeftijdsgrens van 18 jaar van de Drank- en Horecawet. En ondernemers worden door een toezichthouder op verschillende manieren ondersteund om deze naleving te verbeteren. Wanneer men niet welwillend is om de leeftijdsgrens na te leven, zal er door een toezichthouder handhavend worden opgetreden.

4.2 Externe partners

In deze paragraaf komen de externe partners aan bod die ook toezicht- en handhavingstaken in hun werkpakket hebben.

4.2.1 ODRA

Op 1 april 2013 is de Omgevingsdienst regio Arnhem (ODRA) als uitvoeringsorganisatie voor meerdere Wabo-taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH-taken) voor 11 gemeenten en de provincie Gelderland van start gegaan. De deelnemende gemeenten zijn: Arnhem, Doesburg, Duiven, Lingewaard, Overbetuwe, Renkum, Rheden, Rijnwaarden, Rozendaal, Westervoort en Zevenaar.

²³ Driehoeksoverleg bestaande uit partners politie, OM en burgemeester.

²⁴ Deze worden niet besproken in dit beleidsplan zoals vermeld in paragraaf 1.2.

De gemeente Lingewaard heeft destijds besloten om naast de wettelijke basistaken nagenoeg het gehele WABO-pakket alsmede een aantal specialistisch niet-WABO taken in te brengen bij de uitvoeringsdienst ODRA. Redenen hiervoor waren efficiëntere taakuitvoering, een beter waarborging van de continuïteit en het behalen van een kwaliteitsslag. ODRA-medewerkers met toezichthoudende taken voeren geen adviserende en/of besluitvormende taken uit op het gebied van vergunningverlening. Dit om scheiding van taken op functieniveau te creëren en objectiviteit in de handhaving te waarborgen.

De gemeente Lingewaard heeft samen met de ODRA een vergunningen- en nalevingstrategie en een probleem- en risicoanalyse betreffende het omgevingsrecht opgesteld ²⁵.

Voor de ODRA betekent dat dat de komende jaren meer expertise en kennis opgedaan moet worden omtrent de Omgevingswet en het onderwerp ondermijning. Bij ondermijning wordt er van de toezichthouder een andere blik gevraagd om zijn controle uit te voeren.

4.2.2 VGGM onderdeel brandweer

Op 1 januari 2014 is de Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland Midden opgericht (VGGM). De brandweer is vanuit de gemeente overgegaan naar de VGGM. De VGGM behartigt de belangen van zestien gemeenten en hun inwoners op het gebied van brandweer en volksgezondheid. In het gebied wonen ongeveer 668.000 inwoners. De VGGM is dé wettelijk aangewezen hulpverleningsorganisatie op het terrein van brandweer, volksgezondheid en rampen.

Concreet betekent dit dat de brandweer zich o.a. inzet bij advisering, toezicht en handhaving op gebied van brandveiligheid.

4.2.3 Politie

Een andere externe partner is de politie. Zij is er voor een veiliger gemeente. De politie houdt zich bezig met het voorkomen en bestrijden van criminaliteit en de opsporing van criminelen. De politie verleent hulp aan hen die hulp behoeven. En zij ziet toe op de naleving van wetten en regels om zo te zorgen dat de leefomgeving zo leefbaar mogelijk is.

4.3 Beleidscyclus

In onderstaande tabel wordt kort weergegeven wat iedere partij aanlevert aan beleid en/of evaluatie.

	College B&W	Raad
<u>Gemeente Lingewaard</u>		
1x in 4 jaar een handhavingsbeleid	Ter vaststelling	Ter kennisname
Jaarlijks een handhaving uitvoeringsprogramma	Ter vaststelling	Ter kennisname
Jaarlijks een evaluatie van handhaving van het afgelopen jaar	Ter vaststelling	Ter kennisname
<u>ODRA</u> ²⁶		
Jaarlijks een werkprogramma	Ter kennisname	
3x per jaar een partnerrapportage	Ter kennisname	
Jaarlijks een jaarrekening en jaarverslag	Ter kennisname	Ter kennisname
Meerjarenbegroting en begrotingswijzigingen	Ter kennisname	Mogelijkheid tot zienswijze indienen

²⁵ Op 22 september 2015 zijn deze strategieën en analyses door het college van B&W vastgesteld.

²⁶ Voor het werkprogramma en de jaarrekening neemt het college een besluit, maar is gemandateerd aan teammanager.

	College B&W	Raad
<u>VGGM</u>		
Meerjarenbegroting en begrotingswijzigingen	Ter vaststelling	Mogelijkheid tot zienswijze indienen
Jaarlijks een jaarverslag en jaarrekening	Ter kennisname	Ter kennisname
<u>Politie</u>		
4x per jaar een veiligheidsstrategie ²⁷ en een meerjarenbeleidsplan (eenheid Oost-Nederland).	De burgemeesters van de gemeenten in het gebied waarin de regionale eenheid de politietaak uitvoert en de hoofdofficier van justitie stellen het plan vast.	De gemeenteraden (79 gemeenten) hebben een consulteren rol.
Jaarlijks een gebiedsscan	Ter kennisname	

Het college stelt ieder jaar in een handhaving uitvoeringsprogramma doelen en activiteiten vast, die bijdragen aan het behalen van de prioriteiten in dit handhavingsbeleid. Na afloop van het jaar wordt een jaarverslag opgesteld, waarin wordt geëvalueerd of de doelen uit het programma zijn behaald en eventueel waarom doelen niet zijn behaald. Als blijkt dat de doelstellingen uit dit beleid niet meer haalbaar zijn en niet meer bij kunnen dragen aan de visie van het college, wordt het beleid zo nodig aangepast.

²⁷ De Veiligheidsstrategie is van de politie en OM en gemeenten.