

Inhoudsopgave

Bestuurlijke samenvatting	3
1 Inleiding	5
1.1 Aanleiding	5
1.2 Kader en reikwijdte	5
1.3 Het begrip handhaving	6
1.4 Algemene uitgangspunten	6
1.5 Totstandkoming nota	7
1.6 Leeswijzer	7
2 Visie en uitgangspunten	8
2.1 Visie op handhaving	8
2.2 Uitgangspunten handhaving	9
3 Taakvelden	11
3.1 Inleiding	11
3.2 Schets per taakveld	11
4 Ambities, doelen en prioriteiten	13
4.1 Inleiding	13
4.2 Ambities	13
4.3 Doelen	13
4.4 Prioriteiten	14
5 Nalevingstrategie	15
5.1 Inleiding	15
5.2 Strategie inzet instrumenten	15
5.3 Toezichtstrategie	21
5.4 Sanctiestrategie	22
5.4.1 Sanctiestrategie regulier	23
5.4.2 Sanctiestrategie eigen organisatie en andere overheden	23
5.5 Gedoogstrategie	24
6 Beleidscyclus	26
6.1 Inleiding	26
6.2 Programmering	26
6.3 Monitoring	27
6.4 Evaluatie en verslaglegging	27
7 Organisatie en uitvoering	29
7.1 Inleiding	29
7.2 Organisatorische condities	29
7.3 Kwaliteitszorg en kwaliteitsborging	30
Bijlagen	
1. Betrokken organisaties en personen	7. Basiswerkwijze toezicht
2. Omgevingsanalyse en prioriteiten	8. Sanctiestrategie
3. Tafel van Elf	9. Lijst bestuurlijke strafbeschikking
4. Inzet instrumenten	10. Richtlijn hygiënische woonproblemen
5. Model integraal toezicht	11. Controleplan Sociale zaken
6. Vormen van toezicht	12. Kwaliteitshandvest gemeente Beemster

Bestuurlijke samenvatting

De gemeente Beemster wil een veilige, schone en gezonde woon-, werk- en leefomgeving voor haar burgers en bedrijven. Bovendien dient de status van Werelderfgoed beschermd te worden. Dat wil de gemeente bereiken door de duurzaamheid, veiligheid en leefbaarheid te vergroten en te waarborgen. Belangrijke waarden hierbij zijn 'schoon, heel en veilig'. Hieraan levert handhaving een belangrijke bijdrage.

Deze nota beschrijft de bestuurlijke uitgangspunten en beleidskeuzes over de handhaving van de regelgeving op het gebied van onder meer bouwen, brandpreventie, ruimtelijke ordening, milieu, openbare buitenruimte en bijzondere wetten. Bij het opstellen van deze nota is, in verband met de op handen zijnde samenwerking met de gemeente Purmerend, waar mogelijk aansluiting gezocht met de Nota integrale handhaving van de gemeente Purmerend.

In de nota worden de volgende keuzes gemaakt:

- Handhavingsprioriteiten worden in beginsel gebaseerd op veiligheids- en gezondheidsrisico's voor burgers en bedrijven in Beemster. Ook aspecten als leefbaarheid, duurzaamheid en omgevingskwaliteit worden meegewogen.
- Daarnaast worden prioriteiten gebaseerd op basis van een probleemgerichte benadering. Dit betekent onder meer dat de prioriteiten ook worden gebaseerd op wat burgers en bedrijven belangrijk vinden en dat de problemen waar nodig integraal en waar mogelijk in gezamenlijkheid met burgers worden opgelost.
- Burgers, bedrijven en instellingen zijn in eerste aanleg zelf verantwoordelijk voor het naleven van wet- en regelgeving. De gemeente Beemster zal daar waar mogelijk bedrijven en burgers dan ook stimuleren om gezamenlijk problemen op te lossen. Bijvoorbeeld door overleg of mediation (bemiddelen).
- Oplossingen die in gezamenlijkheid zijn gevonden, hebben de voorkeur boven oplossingen die zijn afgedwongen.
- Handhaving wordt zoveel mogelijk integraal uitgevoerd, waarbij toezichtlasten voor burgers en bedrijven zoveel mogelijk worden teruggebracht.
- Voor een effectieve aanpak wordt zoveel mogelijk rekening gehouden met de houding van de doelgroep. Daarbij heeft de inzet van preventieve handhavingsmiddelen (zoals voorlichting) de voorkeur boven repressieve handhavingsmiddelen. Afhankelijk van de houding van burgers en bedrijven wordt ingezet op middelen die zich richten op informeren, stimuleren, afspreken of sanctioneren.
- Bij handhaving staat het achterliggend doel van regelgeving voorop, niet de regelgeving zelf.
- Door middel van premediation wordt getracht juridische procedures te voorkomen.
- Toezichthouders richten zich niet alleen op wat niet mag, maar ook naar wat wel mogelijk is.

- Alle overtredingen worden – behoudens situaties waarbij sprake is van aantoonbaar verwijtbaar handelen en er sprake is van acuut gevaar en/of onomkeerbare en/of veiligheidsgevolgen – in principe volgens een 3 stappenplan afgehandeld. Dit houdt in dat bij constatering van een overtreding eerst een waarschuwing wordt gegeven (in de vorm van een eerste brief). Blijkt bij hercontrole dat de overtreding nog niet ongedaan is gemaakt, dan wordt het voornemen uitgesproken tot aanschrijving van een sanctie. Als bij de tweede hercontrole nog steeds sprake is van de overtreding, dan wordt een sanctiebeschikking opgemaakt met een termijn waarbinnen de overtreding ongedaan moet zijn gemaakt. Is de overtreding na die termijn nog steeds niet ongedaan gemaakt, dan wordt de sanctie daadwerkelijk opgelegd.

Door samenhangend op de genoemde terreinen te handhaven, voorkomen we tegenstrijdige eisen en bereiken we maximale effectiviteit van de handhavingsinzet. De inzet van handhaving moet leiden tot voldoende naleefgedrag, waarbij veiligheid en gezondheid bovenaan staan. Handhavingseffect bereiken we door goede vergunningverlening, inzet van preventieve en repressieve handhaving, en door benutting van strafrechtelijke handhaving.

In het jaarlijks op te stellen *uitvoeringsprogramma integrale handhaving* wordt uitwerking gegeven aan deze nota. In het uitvoeringsprogramma worden prioriteiten gesteld, gebaseerd op een analyse van veiligheids- en gezondheidsrisico's en een analyse van door burgers en bedrijven ervaren problemen. Deze prioriteiten worden jaarlijks bijgesteld. Ook wordt de handhavingsaanpak jaarlijks op effectiviteit geëvalueerd en waar nodig bijgesteld. Hiermee wordt gezorgd voor een zo hoog mogelijke effectiviteit van de handhavingsinspanningen en een zo hoog mogelijke bijdrage aan een veilige, schone en gezonde leefomgeving voor de burgers en bedrijven.

1. Inleiding

De *Nota integrale handhaving gemeente Beemster* gaat over de integrale handhaving voor de fysieke leefomgeving van de gemeente Beemster. Hierin wordt beschreven op welke manier de gemeente toezicht houdt en handhaaft op het gebied van onder andere milieu, bouwen, ruimtelijke ordening, brandpreventie en bijzondere wetten.

1.1. Aanleiding

Zoals uiteengezet in de, in oktober 2011 vastgestelde, *Startnotitie handhaving gemeente Beemster*, wil het college van burgemeester en wethouders van Beemster herkenbaar, duidelijk en consistent handhaven. Doel hierbij is uniformiteit in de handhaving te implementeren, te werken met jaarprogramma's en waar mogelijk premediation in te zetten.

Uit een door de provincie Noord-Holland uitgevoerde controle in het kader van het project 'Professionalisering van de milieuhandhaving' is gebleken dat actualisatie van het beleid voor milieuhandhaving noodzakelijk is. Ook vanuit het rijk wordt voortdurend gewerkt aan het verbeteren van toezicht en handhaving. De kwaliteitsslag die een aantal jaar geleden voor milieuhandhaving werd ingezet is hier een voorbeeld van. Met de invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en daarmee de omgevingsvergunning wordt ingezet op verbreding van deze kwaliteitsslag naar andere taakvelden zoals bouwen, ruimtelijke ordening en brandpreventie. Het is inmiddels een wettelijke eis om handhavingstaken op een transparante wijze uit te voeren door het stellen van prioriteiten gebaseerd op een probleem- en risicoanalyse, het stellen van handhavingdoelen en het borgen van personele en financiële middelen voor uitvoering. Ook de integrale controle van omgevingsvergunningen is een eis.

Kortom: de aanleiding voor de ontwikkeling van een integraal handhavingsbeleid vloeit zowel voort uit de wettelijke verplichtingen opgelegd door het rijk, als de onderzoeksresultaten van de provincie en het collegeprogramma.

1.2 Kader en reikwijdte

Conform de aanbeveling in de *Startnotitie handhaving gemeente Beemster* heeft deze nota betrekking op de zogenaamde Wabo+ taken: alle wettelijke handhavingstaken binnen het omgevingsrecht (bouwen, brandpreventie, ruimtelijke ordening, milieu en een deel van de Apv), de overige onderdelen van de Apv en bijzondere wetten (Drank- en Horecewet, Wet op de Kansspelen).

Deze nota geeft het kader en de strategie voor de uitvoering van toezicht en handhaving in de fysieke leefomgeving in Beemster voor de jaren 2012 – 2015. In het jaarlijks vast te stellen uitvoeringsprogramma wordt aangegeven op welke wijze de handhavingscapaciteit wordt ingezet. De hiervoor te stellen prioriteiten zijn gebaseerd op de probleem- en risicoanalyse die

jaarlijks geactualiseerd wordt. Over de uitvoering van het uitvoeringsprogramma wordt jaarlijks gerapporteerd, waarbij de effectiviteit van de gekozen handhavingsstrategie wordt geëvalueerd.

Voor de handhaving op het gebied van sociale zaken wordt gebruik gemaakt van een controleplan.¹ Nu deze werkzaamheden per 1 januari 2013 door de gemeente Purmerend zullen worden uitgevoerd, is het te verwachten dat hiervoor een nieuwe regeling vastgesteld zal worden. Voor de aanpak van hygiënische woonproblemen is reeds een richtlijn vastgesteld, deze treft u aan in bijlage 10.

1.3 Het begrip handhaving

In deze nota wordt aangesloten bij de definitie van handhaving zoals gegeven in de startnotitie:

Handhaving is het uitvoeren van toezicht op de naleving van wet- en regelgeving en het bereiken, met zo nodig toepassing van bestuursrechtelijke en/of strafrechtelijke middelen, dat de regelgeving wordt nageleefd.

Het gaat daarbij niet alleen om toezicht houden en (eventueel) sanctioneren, maar ook om inspanningen ter voorkoming van de overtreding, zoals voorlichting en het geven van adviezen. Het gaat dus om 'het doen naleven van de rechtsregels' in brede zin.

1.4 Algemene uitgangspunten

Bij het opstellen van deze notitie zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- De kwaliteitseisen voortvloeiend uit het Besluit omgevingsrecht (Bor) en de Ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor) en de kwaliteitseisen van KPMG² zijn richtinggevend voor het beleid;
- Waar mogelijk wordt premiation toegepast om juridische procedures te voorkomen. Dit betekent dat toezichthouders er een nieuwe rol bij krijgen: niet alleen die van handhaver, maar ook die van adviseur.
- Handhaving wordt zoveel mogelijk integraal uitgevoerd, waarbij de lasten voor burgers en bedrijven zoveel mogelijk worden teruggebracht.
- Handhaving wordt naast risicogericht ook oplossingsgericht ingestoken;
- De theorie van de Tafel van Elf³ vormt de basis voor de nalevingsstrategie.

¹ Bijlage 11.

² KPMG heeft, voor het VROM-werkgebied, een uitwerking gemaakt van kwaliteitseisen die aan de uitvoeringsorganisaties (gemeenten, RUD) moeten worden gesteld. Het gaat dan om eisen aan personeel (kennis en kunde) en aan het proces (beleidskaders, planning en control, monitoring).

³ Zie hoofdstuk 5 en bijlage 3.

1.5 Totstandkoming nota

Deze notitie is tot stand gekomen in samenwerking met verschillende partijen van binnen en buiten de gemeente. Er is inbreng geleverd door de medewerkers van Technische Dienst Beemster en Zeevang, Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier (HHNK), brandweer en politie. Daarnaast is rekening gehouden met de rapportage van de provincie Noord-Holland met betrekking tot de professionalisering van de milieuhandhaving. Ook zijn de gegevens verkregen uit de inwonersenquête en de omnibusenquête meegenomen.

In het kader van de ambtelijke samenwerking met de gemeente Purmerend heeft het integraal handhavingsbeleid van die gemeente bovendien als leidraad gefungeerd. Immers, in de toekomst zal de handhaving vanuit Purmerend georganiseerd worden. Het is dan ook vanuit praktische overwegingen van belang om deze beleidsdocumenten waar mogelijk op elkaar af te stemmen, zowel inhoudelijk als qua opzet. Uiteraard is steeds rekening gehouden met de lokale situatie en zal het college van Beemster jaarlijks aangeven wat de prioriteiten op het gebied van handhaving zijn en het uitvoeringsprogramma vaststellen.

Gebleken is echter dat op veel punten kon worden aangesloten bij de Nota integrale handhaving van Purmerend. Zo komen de uitgangspunten voor handhaving één op één overeen. Ook vonden we veel overeenkomsten wat betreft de handhavingsstrategie, met andere woorden: hoe lossen we bepaalde problemen op? De insteek bleek vaak dezelfde te zijn. Hetzelfde geldt voor de planning en control cyclus en de organisatorische uitgangspunten.

Verder is ernaar gestreefd om een leesbaar document te creëren, begrijpbaar voor zowel burgers en bedrijven als de personen die ermee werken.

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk twee wordt de Beemster visie op handhaving in de fysieke leefomgeving omschreven, alsmede de uitgangspunten voor de handhaving die daaruit volgen. Hoofdstuk drie geeft vervolgens een korte schets van de taakvelden. In hoofdstuk vier worden de ambities, doelen en prioriteiten voor handhaving in de periode 2012-2015 aangegeven. Hoofdstuk vijf gaat vervolgens in op de strategie die gehanteerd zal worden om de naleving van wet- en regelgeving te bevorderen en zo nodig af te dwingen. Hoofdstuk zes beschrijft de manier waarop de nota integrale handhaving wordt vertaald naar de uitvoering en op welke wijze de handhaving geëvalueerd en verantwoord wordt. In hoofdstuk zeven wordt vervolgens ingegaan op de organisatorische condities om tot een effectieve handhaving te komen.

2. Visie en uitgangspunten

2.1 Visie op handhaving

Naleving van rechtsregels is van belang, omdat deze regels zijn opgesteld om publieke belangen te beschermen, zoals een schone, veilige en gezonde werk- en leefomgeving. Deze doelen en niet de regels zelf staan centraal bij handhaving.

Risico- en probleemgerichte benadering

Net als in de gemeente Purmerend, worden de handhavingsprioriteiten gebaseerd op een inschatting van veiligheids- en gezondheidsrisico's voor burgers. Aspecten als leefbaarheid, duurzaamheid en omgevingskwaliteit wegen hierbij mee.

Waar mogelijk wordt handhaving probleemgericht benaderd. Dit houdt in dat de handhavingsprioriteiten ook worden gebaseerd op wat burgers en bedrijven belangrijk vinden. Waar mogelijk worden problemen in gezamenlijkheid opgelost. Daar kan ook samenwerking met andere instanties gezocht worden, zoals buurgemeenten, politie, waterschappen en de provincie.

Integrale benadering

De handhaving wordt in Beemster integraal opgepakt. Dit betekent dat alle relevante aspecten van een probleem in samenhang worden gezien en behandeld. Een probleem wordt dus multidisciplinair benaderd, waarbij wordt beoordeeld welke handhavingsaspecten spelen en welke taakvelden betrokken moeten worden. Om de juiste aanpak te bepalen, wordt waar nodig de samenwerking gezocht met bovengenoemde partners, maar ook met burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties.

Deze integrale aanpak wordt al langere tijd door de gemeente Beemster toegepast en werpt zijn vruchten af. Integraal handhaven brengt meer duidelijkheid met zich mee voor burgers en bedrijven, waardoor rechtsregels beter worden nageleefd. Bovendien wordt de toezichtslast voor zowel burgers als bedrijven verminderd.

Maatwerk

Bij het bepalen van de juiste handhavingsaanpak is maatwerk erg belangrijk. Deze aanpak wordt bepaald in overleg met de verschillende partners en taakvelden, maar ook is de Tafel van Elf een goed hulpmiddel. Deze methode brengt in beeld welke methode het beste toegepast kan worden.⁴ Dit is afhankelijk van de houding en motieven van de overtreeders: onwetendheid, gemakzucht, calculerend gedrag of criminaliteit. De inzet van preventieve middelen, zoals

⁴ Zie bijlage 3 en 4.

voorlichting, heeft indien mogelijk en effectief de voorkeur boven sanctionerende handhavingsmiddelen.

Kwaliteit

Zoals hierboven beschreven, vermindert integraal handhaven de toezichtslast voor burgers en bedrijven. Daarnaast dragen ook coördinatie en een goede afstemming tussen toezichthouders bij aan de vermindering van het aantal contactmomenten met burgers en bedrijven. Ook wordt daarmee een eenduidige en duidelijke communicatie bevorderd en verhoogd het de kwaliteit van de handhaving. Uiteraard wordt voldaan aan de wettelijke kwaliteitseisen voor handhaving. Deze borgen een eenheid in aanpak en uitvoering voor alle betrokken partijen.

Keuzes bij inzet van middelen

De beschikbare personele en financiële middelen voor handhaving zijn beperkt. Dit betekent dat er keuzes gemaakt moeten worden. Tevens wordt van burgers en bedrijven in bepaalde mate verwacht dat zij zelf ook verantwoordelijkheid nemen om problemen op te lossen. Waar mogelijk zal de gemeente Beemster dan ook stimuleren, bijvoorbeeld door overleg of (pre)mediation, dat problemen gezamenlijk worden opgelost.

Bij het maken van keuzes in de taakuitvoering wegen veiligheid en gezondheid zwaar. Daarnaast worden signalen van burgers en bedrijven meegenomen bij het bepalen van prioriteiten. Dit vindt plaats in de omgevingsanalyse die regelmatig wordt geactualiseerd.⁵

2.2 Uitgangspunten handhaving

Uit de hiervoor omschreven visie op de handhaving in de gemeente Beemster vloeien, in aanvulling op de in 1.4 genoemde algemene uitgangspunten, een aantal uitgangspunten voort:

- Het achterliggende doel van de regelgeving staat voorop, niet de regelgeving zelf;
- De integrale, risicogerichte benadering geldt als basis voor de handhaving;
- Waar nodig en mogelijk wordt samenwerking gezocht met partijen om een goede aanpak te bepalen en uit te voeren;
- Maatwerk in de handhaving is van belang voor meer effect;
- Inzet van preventieve handhavingsmiddelen heeft, waar mogelijk, de voorkeur boven repressieve middelen;
- Er wordt eenduidig en duidelijk naar burgers en bedrijven gecommuniceerd;
- Een ieder wordt vanuit zijn eigen mogelijkheden en perspectief zo goed mogelijk verder geholpen, dit bevordert rechtvaardigheid en gelijkheid;
- Er wordt niet alleen gekeken naar wat niet mag, maar ook naar wat wel mogelijk is;
- Burgers en bedrijven worden gestimuleerd om gezamenlijk problemen op te lossen;

⁵ Zie bijlage 2.

- Oplossingen die in gezamenlijkheid zijn gevonden, hebben de voorkeur boven afgedwongen oplossingen;
- Veiligheid en gezondheid zijn aspecten die zwaar wegen bij prioritering. Daarnaast wegen ook leefbaarheid, duurzaamheid en omgevingskwaliteit mee, evenals signalen van burgers en bedrijven.

3 Taakvelden

3.1 Inleiding

Deze nota richt zich op de zogenaamde Wabo+ taken: alle wettelijke handhavingstaken binnen het omgevingsrecht (bouwen, brandpreventie, ruimtelijke ordening, milieu en een deel van de Apv), de overige onderdelen van de Apv en bijzondere wetten (Drank- en Horecewet, Wet op de Kansspelen). In dit hoofdstuk wordt een korte schets gegeven van de aard en omvang van de betreffende handhavingstaken. Voor een uitgebreid beeld van veel voorkomende problemen binnen de taakvelden, wordt verwezen naar de omgevingsanalyse (bijlage 2).

3.2 Schets per taakveld

Bouwen en ruimtelijke ordening

Bij het bouwen van woningen en utiliteitsgebouwen is het van belang dat de constructief- en brandveilig, bruikbaar en energiezuinig worden gebouwd en dat de bouwwerken voldoen aan de eisen van welstand. Daarnaast dient het gebruik van het bouwwerk (bv. wonen of werken) te passen in het bestemmingsplan. Zo zijn bedrijfsactiviteiten waarbij geluidsoverlast kan ontstaan in een woonwijk niet wenselijk. Bouw- en Woningtoezicht houdt toezicht.

Brandpreventie

Om de kans op brand in gebouwen en de gevolgen daarvan te beperken worden aan gebouwen en het gebruik ervan brandveiligheidseisen gesteld. Het gaat dan bijvoorbeeld om compartimentering van het gebouw om ontstane branden te isoleren en daarnaast om brandblusmiddelen en maatregelen die ervoor zorgen dat personen bij brand het gebouw zo snel en veilig mogelijk kunnen verlaten. De brandweer is de controlerende instantie. Naast het reguliere toezicht op bouwwerken, vindt er ook toezicht, advies en voorlichting op verzoek van burgers en bedrijven plaats.

Van belang is dat het realiseren en behouden van een brandveilige situatie primair de verantwoordelijkheid van gebruikers en / of eigenaren is. Bij hen mag niet het idee bestaan dat de brandweer hier geheel of gedeeltelijk verantwoordelijk voor is. Dit past in het kabinetsbeleid om de verantwoordelijkheid meer bij de burger neer te leggen. De brandweer zal daarom inzetten op het verhogen van het brandveiligheidsbewustzijn bij burgers middels actieve voorlichting, waarbij zij op deze eigen verantwoordelijkheid worden gewezen. Hiermee wordt beoogd de zelfredzaamheid van burgers te vergroten. Deze visie heeft de brandweer landelijk verwoord als 'Brandveilig leven'.

Tijdens toezichtmomenten heeft de brandweer direct contact met burgers en bedrijven, deze momenten worden gebruikt om 'Brandveilig leven' te stimuleren.

Milieu

Voor het behoud van een schone, gezonde en veilige leefomgeving moeten bedrijven voldoen aan diverse milieueisen zoals het plaatsen van vloeistofdichte vloeren om bodemverontreiniging te voorkomen, het plaatsen van filters om luchtverontreiniging en geuroverlast tegen te gaan en het op een juiste wijze opslaan van gevaarlijke stoffen. Milieu-inspecteurs houden toezicht en geven waar mogelijk voorlichting. Deze inspecteurs worden ook ingezet op ongewenst activiteiten in de openbare ruimte, zoals hinder en verontreiniging als gevolg van gevelreiniging.

Algemene plaatselijke verordening (Apv)

De Algemene plaatselijke verordening bevat gemeentelijke regels over veel verschillende onderwerpen. Het gaat in de meeste gevallen om onderwerpen en activiteiten die in de openbare buitenruimte plaatsvinden, zoals (overlast door) hondenpoep en loslopende honden, evenementen, collectes en parkeeroverlast. Zaken waar burgers dagelijks mee geconfronteerd kunnen worden dus. De gemeente ontvangt regelmatig klachten en meldingen over Apv gerelateerde zaken. In de omgevingsanalyse staat vermeld welke zaken vaak onderwerp van deze klachten zijn.

Bijzondere wetten

Naast de Apv wordt ook toegezien op de naleving van bijzondere wetten, zoals de Wet op de kansspelen. Per 1 januari 2013 zal ook het toezicht op de Drank- en Horecawet worden overgeheveld naar de gemeente. Voor de organisatie van de toezicht en handhaving wordt samenwerking met de gemeente Purmerend gezocht.

4 Ambities, doelen en prioriteiten

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de ambitie van de gemeente Beemster voor de handhaving van de Wabo+ taken beschreven, alsook de strategische handhavingsdoelen voor de periode tot 2015. De operationele handhavingsdoelen worden in het jaarlijks vast te stellen uitvoeringsprogramma integrale handhaving opgenomen.



4.2 Ambities

De gemeente Beemster wil herkenbaar, duidelijk en consistent handhaven en streeft daarmee een veilige, schone en gezonde woon-, werk- en leefomgeving voor haar burgers en bedrijven na. Om dit te bereiken is deze nota integrale handhaving opgesteld en wordt ingezet op de vergroting van duurzaamheid, veiligheid en leefbaarheid. Uiteraard speelt de status van Werelderfgoed hierbij een grote rol.

De gemeente Beemster wil premediation inzetten om het aantal handhavingsprocedures (het daadwerkelijk opleggen van een last) te verminderen. Dit betekent een omslag in de werkwijze van met name de toezichthouders (zie ook hoofdstuk 5). Bij de keuze van instrumenten voor het bevorderen van de naleving van regelgeving wordt zoveel mogelijk rekening gehouden met de Tafel van Elf.

4.3 Doelen

- Bij alle objecten en activiteiten, waarbij verschillende toezichthouders (bouwen, brandweer, milieu en Apv en bijzondere wetten) inspecties uitvoeren, is het toezicht op integrale wijze voorbereid, uitgevoerd en afgehandeld.
- Premiation en voorlichting zijn onderdeel van het werkproces.
- In de periode 2012 – 2015 wordt ervoor zorg gedragen dat de gemeentelijke handhavingsorganisatie voldoet aan alle kwaliteitseisen. Dat betekent niet alleen het opstellen van een nota integrale handhaving en het jaarlijkse uitvoeringsprogramma integrale handhaving, maar ook de verdere professionalisering van de organisatie en uitvoering en de afstemming en samenwerking met andere taakvelden en overheidsinstanties. Om dit te bewerkstelligen zal Beemster, waar mogelijk, aansluiting en samenwerking met Purmerend zoeken.

- Jaarlijks worden meetbare programmadoelen voor handhaving geformuleerd die vertaald worden in het jaarlijks op te stellen uitvoeringsprogramma integrale handhaving.

4.4 Prioriteiten

Op basis van de omgevingsanalyse, bestaande uit een probleem- en risicoanalyse, worden handhavingsprioriteiten gesteld. Daarbij wordt rekening gehouden met handhavingsprioriteiten van handhavingpartners zoals het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier en de provincie Noord-Holland. Deze prioriteiten worden jaarlijks in het kader van het op te stellen uitvoeringsprogramma integrale handhaving herijkt op basis van een actualisatie van de probleem- en risicoanalyse.

In bijlage 2 zijn de prioriteiten opgenomen die volgen uit de omgevingsanalyse die in het eerste kwartaal van 2012 is uitgevoerd. De prioriteiten zijn onderverdeeld in hoge, gemiddelde en lage prioriteiten. De hoogte van de prioriteit bepaalt de mate van intensiteit van het toezicht.

De prioritering is niet bedoeld om een bepaalde is niet bedoeld om een bepaalde volgorde in de handhaving aan te geven. Het is dus niet zo dat eerst de hoge prioriteiten worden gehandhaafd, daarna de prioriteit gemiddeld en tenslotte prioriteit laag. Voorop staat namelijk dat alle prioriteiten gehandhaafd worden. De intensiteit van de handhaving is echter verschillend. Hoe hoger de prioriteit hoe actiever er gehandhaafd wordt. Verder zal de gemeente naar aanleiding van meldingen en handhavingsverzoeken, ongeacht de prioriteit, altijd actie ondernemen, in die zin dat onderzocht zal worden of inderdaad sprake is van een overtreding. Zo ja, dan zal verder de nalevingstrategie gevolgd worden.

5 Nalevingstrategie

5.1 Inleiding

Zoals eerder aangegeven, ligt de verantwoordelijkheid voor de naleving van wet- en regelgeving in de eerste plaats bij burgers en bedrijven zelf. Dit is een belangrijk uitgangspunt voor de handhaving in de gemeente Beemster. Verder wordt zoveel mogelijk per geval beoordeeld welke acties effectief (kunnen) zijn om het gewenste resultaat te bewerkstelligen. Het is belangrijk rekening te houden met de context waarin de overtreding wordt begaan (doelgroepen, motieven). We gaan daarbij uit van de gedachte uit het gedragsanalysemodel “de Tafel van Elf” dat 11 dimensies onderscheidt die bepalend zijn voor de naleving van wet- en regelgeving. Zo kunnen burgers en bedrijven onbewust regels overtreden, omdat zij de regels niet kennen. Ook komt het voor dat men al calculerend tot de slotsom komt dat een boete per saldo goedkoper is ten opzichte van het financieel voordeel dat behaald wordt door het overtreden van de regels. Ook speelt bijvoorbeeld de kans om betrapt en bekeurd te worden vaak een rol. In bijlage 3 wordt de Tafel van Elf verder uitgelegd.

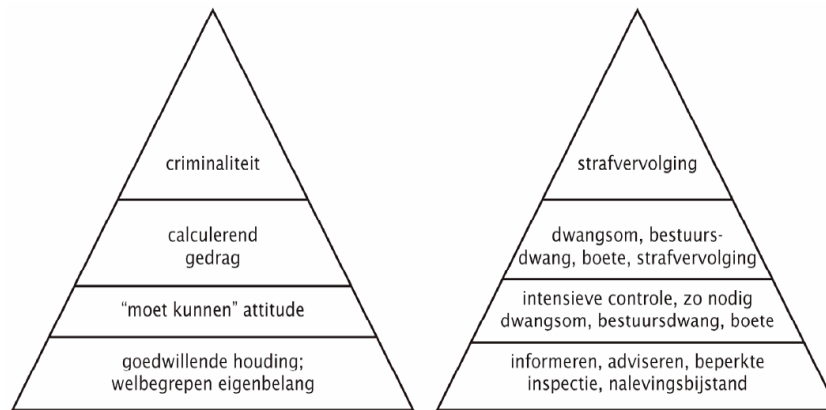
De naleefstrategie van de gemeente Beemster bestaat uit vier deelstrategieën:

1. een strategie inzet van instrumenten: welke instrumenten zijn er om gewenst gedrag te bevorderen en zo nodig af te dwingen en hoe zetten we deze instrumenten in?
2. een toezichtstrategie: op welke wijze houden we toezicht op naleving van regels?
3. een sanctiestrategie: hoe wordt opgetreden als overtredingen worden geconstateerd?
4. een gedoogstrategie: hoe gaan we om het gedogen van overtredingen?

5.2 Strategie inzet instrumenten

Zoals hiervoor aangegeven, staat bij de inzet van instrumenten de effectiviteit op het gewenste naleefgedrag centraal en is de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven een belangrijk uitgangspunt. Zeker in die gevallen waarbij burgers en bedrijven hinder van elkaar ondervinden, zullen zij dat in eerste instantie zelf met elkaar moeten oplossen. Als zij er niet uitkomen, kan de gemeente worden gevraagd te helpen bij het zoeken naar een oplossing bijvoorbeeld door premediation en in het laatste geval door handhaving. Handhavend optreden is zeker niet in alle gevallen de beste weg. Bij overtredingen met acuut gevaar en / of onomkeerbare en / of veiligheidsgevolgen wordt wel direct handhavend opgetreden.

In bijlage 4 worden de verschillende mogelijke houdingen van overtreders afgezet tegen de mogelijk in te zetten instrumenten. Deze gegevens zijn in te voeren in de zogenaamde handhavingspiramides van Ayres & Braithwaite, welke wereldwijd worden gebruikt bij het bepalen van handhavingstrategieën. Zie figuur 1.



Figuur 1: handhavingspiramides (ontleend aan Ayres & Braithwaite, 1992, 35)

Uit de piramides komt naar voren dat de houding van burgers en bedrijven (linker nalevingspiramide) bepalend is voor de in te zetten instrumenten (rechter interventiepiramide):

1. De grote groep aan de basis van de nalevingspiramide heeft te kampen met gebrek aan kennis en informatie en wordt af en toe geconfronteerd met beperkte prikkels om van de regels af te wijken. Veel informatie en nalevingsbijstand is bij deze groep op zijn plaats. Uitgangspunt voor de handhaving is de nalevingsbereidheid van deze groep. Lichte vormen van inspectie en controle moeten de overtuiging ondersteunen dat de regels over de gehele linie serieus gehandhaafd worden.
2. Voor de “moet-kunnen” is een meer intensieve inspectie, en indien nodig een tik op de vingers in de vorm van een boete, effectief. Met dwangsom, bestuursdwang of een boete kan herhaling worden voorkomen of een aantasting ongedaan gemaakt worden.
3. De groep calculerende burgers en bedrijven vraagt om scherp toezicht en sanctionering. Hierbij kan ook worden gedacht aan stimuleringsmaatregelen die de kosten en batenafweging beïnvloeden, zoals het (dreigen met) publiceren van de overtreder of juist het vergroten van de baten door keurmerken bij gewenst naleefgedrag.
4. De criminele top van de nalevingspiramide is moeilijk tot gewenst gedrag te beïnvloeden en moet (hard) worden aangepakt, met in begrip van strafvervolgning.

Doelgroepanalyse

Om de houding van burgers en bedrijven te kunnen vaststellen zijn doelgroepanalyses nodig. De doelgroepen zijn echter niet alle handhavingsterreinen even duidelijk, waardoor er altijd ‘witte vlekken’ zullen zijn in de doelgroepanalyses. Het gaat immers om groepen burgers en bedrijven die in omvang en diversiteit wisselen. Gelet op de tijd en capaciteit die het maken van doelgroepanalyses vergen, wordt vooralsnog prioriteit gegeven aan het maken van analyses

voor activiteiten of taakvelden die een hoge prioriteit hebben. Naast deze doelgroepanalyses voor groepen burgers en bedrijven, zal uiteraard op individuele basis in geval van geconstateerde overtredingen de handhaver een inschatting maken welke aanpak in dat geval het meest effect heeft. In het geval geen sprake is van acuut gevaar en / of onomkeerbare en / of veiligheidsgevolgen, zal altijd getracht worden premediation toe te passen. Het is van belang snel duidelijk te krijgen of het om moedwillige overtredingen gaat of dat bijvoorbeeld de burger of ondernemer van goede wil is, maar de betreffende regel niet kent of begrijpt.

Instrumenten

De verschillende instrumenten zijn geordend naar instrumenten gericht op premediation, informeren, stimuleren, afspreken, (pre)mediation en sanctioneren. Hierna worden de instrumenten kort toegelicht en wordt aangegeven in welke situaties deze effectief zijn. Bij het opstellen van het uitvoeringsprogramma wordt bepaald welke instrumenten worden ingezet.

Informeren

Het voorkomen van overtredingen is vele malen doelmatiger voor gemeente en overtreder dan het ongedaan moeten (laten) maken van de overtreding. Er is al veel winst te behalen door het in het vergunningverleningsproces via vooroverleg de aanvrager te informeren over belangrijke voorschriften en de redenen daarvan. Dit voorkomt in grote mate het onbewust overtreden van de regels. Verder speelt ook informatieverstrekking via internet (het digitaal loket) een belangrijke rol.

Instrumenten bij informeren	Wanneer toe te passen
Adviseren bij uitvoering regelgeving (o.a. procesbegeleiding)	De doelgroep heeft wel de wil om regels na te leven, maar is hiertoe niet in staat vanwege bijvoorbeeld kennisgebrek
Educatief (gericht op kennis doelgroep t.a.v. regelgeving)	De doelgroep is niet bekend met de regels, weet niet welk doel de regels dienen of begrijpt de regels niet (complexiteit van de regels)
Waarschuwend (gericht op sanctiebeleid en pakkans)	De doelgroep is geneigd de regels te overtreden en is niet op de hoogte van het sanctiebeleid en / of de kans dat de overtreding wordt geconstateerd
Normatief (appèl op sociale norm) ⁶	De doelgroep is gevoelig voor de sociale norm binnen die groep

⁶ In de communicatie naar de betreffende personen binnen de doelgroep, benadrukken dat de groep waartoe de persoon behoort de regels accepteert en naleeft.

Stimuleren

Bij stimuleren wordt getracht om mensen te bewegen zich aan de regels te houden. Dat kan door goed gedrag te belonen, bijvoorbeeld door het aantal controles terug te brengen bij goed naleefgedrag (vermindering toezichtslasten). Ook kan gedacht worden aan een indirecte vorm van stimuleren, zoals het doen van aanpassingen in de openbare ruimte waarmee naleving wordt bevorderd.

Instrumenten stimuleren	Wanneer toe te passen
Subsidies / financiële prikkels	Doelgroep maakt een financiële afweging, waarbij een relatief gering financieel voordeel doorslaggevend is om de regels na te leven
Instellen van een keurmerk (zoals sticker veiligheid of horeca oké keurmerk)	De doelgroep is gevoelig voor imago, gezien de wensen en eisen van haar afnemers
Minder controle bij goed naleefgedrag	De doelgroep ervaart de controles als een hoge last
Publicatie goed naleefgedrag in de lokale media (imago)	De doelgroep is gevoelig voor imago, gezien de wensen en eisen van haar afnemers

Afspreken

Voordat een formeel juridisch handhavingstraject wordt gestart, kan ervoor worden gekozen eerst afspraken te maken over het beëindigen van de overtreding. Dit zijn echter geen vrijblijvende afspraken en ze worden dan ook altijd schriftelijk aan de overtreder bevestigd.

Bemiddelen: (pre)mediation

Mediation is een vorm van conflictbemiddeling en kan worden ingezet in plaats van direct handhavend optreden, bijvoorbeeld bij klachten en overlast. Ook kan premediation worden ingezet om conflicten te voorkomen door in een vroeg stadium van een procedure met de belanghebbenden contact op te nemen. Voorbeelden zijn gevallen waarin een negatief (afwijzend) besluit wordt genomen op verzoek van een burger of bedrijf (bijvoorbeeld een handhavingsverzoek) of wanneer er bezwaren zijn ingediend tegen besluiten. In veel gevallen kunnen de bezwaren worden weggenomen wanneer uitleg wordt gegeven over het genomen besluit en kan een procedure worden beëindigd of voorkomen.

Door (pre)mediation kunnen juridische procedures worden voorkomen.

Instrumenten Bemiddelen	Wanneer toe te passen
Mediation	<ul style="list-style-type: none"> - Bij meer gecompliceerde of langlopende conflicten (bijvoorbeeld over overlast, hinder en/of klachten) - Wanneer beide partijen openstaan voor het gezamenlijk zoeken van een oplossing voor de bestaande problemen - Wanneer het wenselijk is een juridische procedure te voorkomen
Premediation	<ul style="list-style-type: none"> - wanneer een conflict kan worden voorkomen - in het beginstadium van een procedure (bijvoorbeeld bij negatieve beslissing op verzoek of ingediend bezwaar - wanneer bezwaarmaker en bezwaarveroorzaker en/of gemeente nog geen (of nauwelijks) contact met elkaar hebben gehad - wanneer mogelijkheden bestaan om een procedure te beëindigen.

Sanctioneren

Onder sanctioneren wordt verstaan het nemen van maatregelen om de overtreding te (laten) herstellen of ongewenst gedrag te voorkomen.

De volgende middelen staan de gemeente ter beschikking:

- het opleggen van een last onder dwangsom;
- het opleggen van een last onder bestuursdwang;
- het (tijdelijk) intrekken (dan wel schorsen) van een vergunning;
- het sluiten van een inrichting/bedrijf;
- het opleggen van een bestuurlijke strafbeschikking door een boa;
- het opleggen van een administratieve beschikking op basis van de Wet Mulder⁷ door een boa.

De gemeente heeft daarnaast de mogelijkheid om aangifte te doen of politie en justitie bij overtredingen te informeren.

De hieronder weergegeven sanctiestrategie is een richtlijn, aangezien handhaving maatwerk is. Dit betekent dat per geval zal worden beoordeeld welk instrument wordt ingezet. In algemene

⁷ Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften.

zin wordt hieronder aangegeven in welke situaties de verschillende sancties kunnen worden ingezet.

Instrumenten sanctioneren	Situaties voor toepassing
Last onder dwangsom	Er is geen sprake van een urgente situatie waarbij de overtreding direct moet worden opgeheven. Een financiële prikkel is effectief. ⁸
Last onder bestuursdwang	<ul style="list-style-type: none"> - Er is sprake van een ernstige en spoedeisende overtreding en de overtreder is zelf niet in staat of bereid de overtreding zelf te beëindigen of ongedaan te maken - Andere instrumenten, zoals de last onder dwangsom, hebben geen resultaat gehad.⁹
Intrekken vergunning	Een eerder verleende vergunning of ontheffing kan worden ingetrokken als bestuurlijke sanctie op onrechtmatig gedrag van een houder van een beschikking. Te denken valt aan het verstrekken van onjuiste of onvolledige gegevens of het niet nakomen van de aan beschikking verbonden voorschriften en beperkingen. ¹⁰
Sluiten inrichting (al dan niet tijdelijk)	De burgemeester heeft de mogelijkheid een horeca-inrichting (tijdelijk) te sluiten vanwege verstoring van de openbare orde. Zaken die gerelateerd zijn aan verstoring van de openbare orde en die afzonderlijk niet tot een sanctie kunnen leiden, kunnen bij deze maatregel samen worden genomen.
Bestuurlijke strafbeschikking	Er is sprake van ongewenste situaties (kleine overtredingen o.b.v. de Apv of Afvalstoffenverordening), waarbij een financiële prikkel preventief kan werken.
Beschikking in het kader van de Wet Mulder	Specifiek voor verkeersfeiten welke zijn opgenomen in deze wet.

⁸ Voor meer informatie wordt verwezen naar bijlage 8.

⁹ Zie ook bijlage 8.

¹⁰ Zie ook bijlage 8.

Bij de overdracht van de handhavingstaak van de Voedsel- en Warenautoriteit (VWA) naar de gemeente in 2013, krijgt de gemeente ook de beschikking over de bestuurlijke boete als sanctie-instrument. Deze boete kan alleen worden ingezet voor overtredingen van de Drank- en Horecawet.

5.3 Toezichtstrategie

De toezichtstrategie geeft aan welke vormen van toezicht worden onderscheiden en wat de basiswerkwijze daarbij is. Bij toezicht kan grofweg onderscheid worden gemaakt tussen actief toezicht en passief toezicht. Actief toezicht vindt planmatig plaats en komt tot uiting in routinematig toezicht en projectmatig toezicht. Passief toezicht wordt ook wel ad hoc toezicht genoemd en vindt plaats naar aanleiding van klachten, meldingen, calamiteiten en handhavingsverzoeken.

Klachten en meldingen van burgers en bedrijven worden in Beemster serieus genomen. Voor klachten en meldingen die betrekking hebben op de openbare buitenruimte geldt, conform het kwaliteitshandvest¹¹, het uitgangspunt dat er binnen 5 werkdagen een ontvangstbevestiging wordt verzonden en daarna de zaak zo spoedig mogelijk inhoudelijk wordt afgehandeld. De beschikbare personele capaciteit wordt dan ook verdeeld over actief en ad hoc toezicht.

In bijlage 7 worden de verschillende toezichtsvormen en de basiswerkwijze voor de voorbereiding van een toezichtsbezoek, de feitelijke uitvoering en rapportage van het toezichtsbezoek beschreven.

Integraal toezicht omgevingsvergunning

Zoals eerder beschreven, zet de gemeente Beemster in op integraal toezicht waarbij zoveel mogelijk tussen de verschillende toezichthouders wordt samengewerkt en burgers en bedrijven met zo weinig mogelijk verschillende toezichthouders wordt geconfronteerd. Integraal toezicht kan echter verschillende vormen aannemen, waarbij de geschikte vorm afhankelijk is van de complexiteit en context van de activiteit waarop toezicht wordt gehouden. Niet elke taak leent zich namelijk voor een volledig integrale aanpak waarbij één toezichthouder op alle aspecten controleert. Zo kan het toezicht in de openbare buitenruimte eenvoudiger integraal worden uitgevoerd dan het toezicht bij complexe bedrijven. De eerste richt zich op relatief eenvoudig vast te stellen overtredingen, terwijl de tweede meer specialistische kennis vraagt van de toezichthouder en er dan al snel meerdere toezichthouders bij een controle betrokken moeten zijn. De meeste winst in vermindering van toezichtslasten zit in het toezicht op de omgevingsvergunning, waarbij meerdere handhavingstaakvelden betrokken zijn, zoals bouwen, brandpreventie, milieu en (gedeeltelijk) toezicht vanuit de Apv en bijzondere wetten.

¹¹ Zie bijlage 12.

Integraal handhaven vraagt om een andere manier van werken en organiseren en kan niet van de ene op de andere dag worden doorgevoerd. Momenteel wordt al wel op projectmatige wijze integraal toezicht gehouden, zoals bij horecabedrijven. Deze werkwijze zal vanaf 2012/2013 steeds meer worden 'uitgerold' naar het (reguliere) toezicht op de omgevingsvergunning. Zoals bij ambities en doelstellingen is aangegeven, stelt Beemster zich tot doel om eind 2015 op alle omgevingsvergunningen waar sprake is van meerdere betrokken taakvelden en er dus winst is voor vermindering van toezichtslasten, integraal toezicht te houden. Het maandelijks Integraal toezicht en handhavingsoverleg (ITHO) draagt hier in grote mate aan toe. Tijdens dit overleg worden lopende en nieuwe zaken besproken en worden afspraken gemaakt over de samenwerking tussen de verschillende taakvelden.

Er is voor gekozen om het integraal toezichtmodel¹² dat door de gemeente Purmerend wordt gehanteerd en dat onderscheid maakt in drie niveaus van toezicht en afhankelijk is van de complexiteit van waarop toezicht wordt gehouden, ook in de gemeente Beemster toe te passen:

1. *samen controleren*: vanuit bouwen, brandpreventie, milieu en eventuele andere aandachtspunten gezamenlijk uit te voeren controle; vooral van belang in complexere situaties waar milieu, brandpreventie, bouwen én andere relevante aandachtspunten meerdere specialismen vragen voor een goede beoordeling van de situatie.
2. *voor elkaar controleren*: integrale controle voor bouwen, brandpreventie, milieu en andere aandachtspunten door één toezichthouder; vooral in relatief eenvoudige situaties waar geen bijzondere of specialistische kennis van bouwen, brandpreventie, milieu of andere facetten is gevraagd en
3. *voor elkaar signaleren*: facetcontrole door één toezichthouder, waarbij deze op hoofdpunten ook kijkt naar andere facetten en bijzonderheden meldt aan collega; vooral in situaties waar óf bouwen óf brandpreventie of milieu (of ander facet) specialistische kennis vraagt en waar de overige facetten op basis van meer generieke kennis en vaardigheden kunnen worden gecontroleerd.

Anders dan Purmerend werkt Beemster niet met wijk- of gebiedsgericht toezicht, maar worden vooral de taakvelden zoveel mogelijk met elkaar geïntegreerd.

5.4 Sanctiestrategie

Als vanuit het toezicht overtredingen worden geconstateerd, zal hieraan vervolg moeten worden gegeven. De wijze waarop dat gebeurt is afhankelijk van de aard van de overtreding, historie en de omstandigheden waarin de overtreding is begaan. In de sanctiestrategie wordt vastgelegd op welke wijze hiermee in Purmerend wordt omgegaan. Daarbij wordt onderscheid gemaakt in overtredingen die door burgers en bedrijven worden begaan en overtredingen die door de

¹² In bijlage 5 is het integraal toezichtmodel verder uitgewerkt.

gemeente zelf worden begaan. De reden van dit onderscheid is dat de gemeente een voorbeeldfunctie heeft en het opleggen van een sanctie aan je eigen organisatie anders is dan het opleggen van een sanctie aan een burger of bedrijf.

5.4.1 Sanctiestrategie regulier

De sanctiestrategieën voor de verschillende handhavingstaken zijn inmiddels geüniformeerd en zorgen voor eenduidigheid richting burgers en bedrijven. Hierna is de kern van de bestuursrechtelijke sanctiestrategie beschreven. De uitgebreidere versie is opgenomen in bijlage 8.

Basislijn sanctioneren

Alle overtredingen worden – behoudens een aantal hierna aangegeven uitzonderingen – in principe volgens een 3 stappenplan afgehandeld. Dit houdt in dat bij constatering van een overtreding eerst een waarschuwing wordt gegeven (in de vorm van een eerste brief). Blijkt bij hercontrole dat de overtreding nog niet ongedaan is gemaakt, dan wordt het voornemen uitgesproken tot aanschrijving van een sanctie. Als bij de tweede hercontrole nog steeds sprake is van de overtreding, dan wordt een sanctiebeschikking opgemaakt met een termijn waarbinnen de overtreding ongedaan moet zijn gemaakt. Is de overtreding na die termijn nog steeds niet ongedaan gemaakt, dan wordt de sanctie daadwerkelijk opgelegd.

Uitzonderingen

Op de hiervoor beschreven basislijn (3 stappenplan) zijn uitzonderingen mogelijk, waardoor het aantal stappen wordt teruggebracht en er dus sneller wordt overgegaan tot sanctioneren:

- Indien sprake is van aantoonbaar verwijtbaar handelen dat niet direct handhaven vereist, wordt volgens het 2 stappenplan gehandeld. Dit houdt in dat direct na constatering van de overtreding een voornemen tot aanschrijving tot een sanctie wordt uitgesproken en hiervan melding wordt gedaan aan het Openbaar Ministerie voor eventuele strafrechtelijke sancties.
- Indien sprake is van overtredingen met acuut gevaar en/of onomkeerbare en/of veiligheidsgevolgen (ernstige overlastsituaties) die direct handhaven vereisen, wordt er direct opgetreden, veelal door toepassing van spoedeisende bestuursdwang (1 stappenplan). Daarbij wordt van de overtreding melding gedaan aan het Openbaar Ministerie voor eventuele strafrechtelijke sancties.

De stappenplannen worden in bijlage 8 schematisch weergegeven. Hierbij geldt dat bij toepassing van het 3 en 2 stappenplan altijd eerst ingezet wordt op (pre)mediation. De nadere uitwerking van de sanctiestrategie is te vinden in bijlage 8. Hierin zijn ook de verschillende sanctie-instrumenten beschreven.

5.4.2 Sanctiestrategie eigen organisatie en andere overheden

In de praktijk doen zich situaties voor waarbij de gemeentelijke organisatie zelf zowel het

uitvoerende als toezichhoudende orgaan is. Ook komt het voor dat een collega-overheid de vergunninghouder is. Aangezien de gemeente een voorbeeldfunctie heeft naar haar burgers en bedrijven toe, wordt er extra kritisch naar eventuele overtredingen gekeken. Daarbij speelt ook dat een bestuursorgaan niet snel geneigd is om bestuurlijke maatregelen tegen zichzelf te nemen. Ook heeft de toezichthouder intern een hiërarchisch ondergeschikte positie, waardoor er geen zekerheid bestaat dat aan zijn constatering aandacht en opvolging wordt gegeven. Gelet op de specifieke situatie van de organisatie is het van belang vast te leggen op welke wijze wordt gehandeld bij constatering van een overtreding door de eigen gemeentelijke organisatie of bij een collega-overheid.

Werkwijze bij overtredingen

Indien er een overtreding wordt geconstateerd, vindt er allereerst een gesprek plaats tussen de toezichthouder en de afdeling onder wiens verantwoordelijkheid de betreffende overtreding c.q. activiteit plaatsvindt en de eventuele beheerder van de locatie. Dit gesprek wordt schriftelijk bevestigd. In de brief wordt gerefereerd aan de voorbeeldfunctie. Een afschrift van de brief wordt aan de verantwoordelijke wethouder / portefeuillehouder (toezicht/handhaving en/of van de overtredende afdeling/organisatieonderdeel) gegeven. Eventueel kan er aanvullend op deze brief een overleg met de wethouder, het sectorhoofd en de toezichthouder volgen.

Als de overtredingen na het verstrijken van de hersteltermijnen uit de waarschuwingsbrief niet ongedaan zijn gemaakt, wordt de casus direct voorgelegd aan het management, de directie en/of het bestuur. Het management, de directie en/of het bestuur zorgen ervoor dat passende maatregelen worden genomen om de overtreding te beëindigen, deze in de toekomst te voorkomen en zo nodig de schade te herstellen.

5.5 Gedoogstrategie

Het college van B&W van de gemeente Beemster gedoogt in beginsel niet.

In de Nota 'Grenzen aan gedogen'¹³ wordt uiteengezet dat een grote terughoudendheid geboden is bij gedogen en is gedogen slechts in uitzonderingssituaties aanvaardbaar. Enkel in de volgende situaties kan volgens de nota sprake zijn van aanvaardbaar gedogen:

- het handhaven zou leiden tot aperte onbillijkheden, zoals overmachts- en overgangssituaties;
- het achterliggende belang is evident beter gediend met gedogen;
- een zwaarder wegend belang rechtvaardigt gedogen.

Gedogen is weliswaar een bevoegdheid van het college, maar zeker geen verplichting. Per geval moet aan de bovenstaande criteria getoetst worden. De hoofdregel van de gemeente Beemster

¹³ Tweede Kamer, 25 085, nr. 2, oktober 1996.

blijft dat er in beginsel niet gedoogd wordt.

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

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

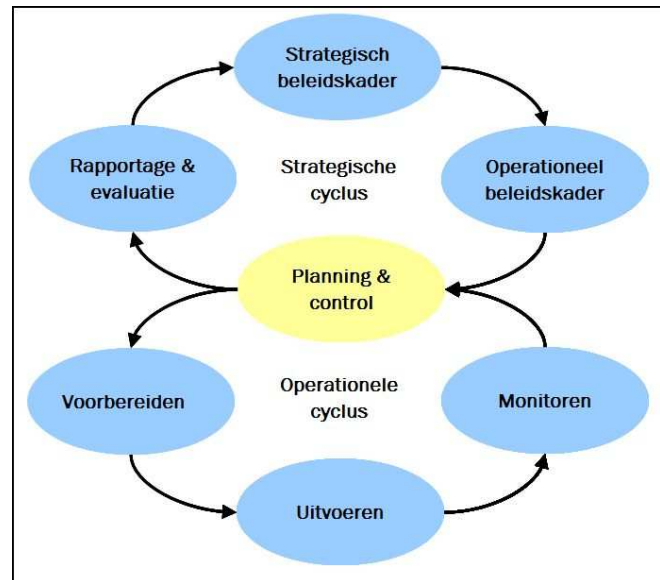
Net als de gemeente Purmerend, onderschrijft Beemster bovenstaande procedurele uitgangspunten indien er gedoogd wordt. De gemeente Beemster gedooft daarmee in geen geval impliciet. Wel stelt de gemeente Beemster prioriteiten bij het optreden tegen geconstateerde overtredingen. Dit betekent niet dat er tegen overtredingen met een lage prioriteit niet wordt opgetreden, maar dat gebeurt mogelijk op een later moment. Indien een gedoogbeschikking niet wordt nageleefd, zal handhaving plaatsvinden volgens de sanctiestrategie.

6 Beleidscyclus

6.1 Inleiding

In hoofdstuk 1 is al aangegeven hoe de nota integrale handhaving in relatie staat met het uitvoeringsprogramma integrale handhaving. Er zal regelmatig mogen worden teruggekeken op zaken als de effectiviteit van de nalevingstrategie in de praktijk en de mate van doelbereiking. Ook vraagt het gemeentebestuur om verslaglegging van de resultaten van de handavingsinspanningen.

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de wijze van programmeren, monitoren en verslagleggen.



Figuur 2: Beleids- en uitvoeringscyclus handhaving

6.2 Programmering

De in hoofdstuk 4 geformuleerde strategische doelen, de jaarlijkse operationele doelen en de prioriteiten vormen het kader voor programmering van de handavingsactiviteiten. Deze programmering komt tot uiting in het jaarlijks op te stellen uitvoeringsprogramma integrale handhaving, dat bestuurlijk wordt vastgesteld. Dit betreft een bevoegdheid van het college van B&W. In dit programma wordt aangegeven welke activiteiten in het betreffende uitvoeringsjaar worden uitgevoerd.

Aan de hand van de doelen en budgetten uit de programmabegroting, de gestelde prioriteiten, de incidentele bestuurlijke prioriteiten en het naleefgedrag wordt het jaarlijkse programma gevuld. Daarbij wordt zoveel mogelijk aangegeven wat de beoogde productie is in termen van aantal controles en aantal afgehandelde klachten en meldingen. Hierbij moet rekening gehouden worden met het feit dat een deel van de beschikbare capaciteit voor ad hoc zaken gereserveerd moet worden.

In het uitvoeringsprogramma integrale handhaving worden de volgende elementen opgenomen:

- de voorgenomen uit te voeren handavingsactiviteiten voor het komende jaar;
- de te realiseren productie in termen van controles c.q. handavingsacties;
- de relatie met de gestelde handavingsdoelen (paragraaf 4.3) en prioriteiten.

6.3 Monitoring

Om verantwoording te kunnen afleggen over de handavingsinspanningen en -resultaten zijn verschillende gegevens nodig. Deze gegevens moeten periodiek opvraagbaar zijn voor zowel managementdoeleinden (voortgang van de uitvoering) als voor periodieke verantwoording naar het college en de gemeenteraad.

Vanaf 2013 zal zoveel mogelijk de te realiseren productie in termen van controles en handavingsacties in het uitvoeringsprogramma worden opgenomen.

Voor het verzamelen en beschikbaar maken van deze gegevens is een informatievoorziening nodig, ofwel monitoring¹⁴. Monitoring heeft in het kader van het handavingsbeleid een tweetal functies:

1. signaleringsfunctie: het leveren van informatie voor de omgevingsanalyse;
2. beleidsmatige functie: het leveren van informatie om te kunnen beoordelen in hoeverre doelstellingen zijn gerealiseerd.

Aangezien monitoring enkel en alleen een instrument is om de benodigde informatie te leveren en relatief veel tijd vergt, moet goed worden nagedacht over welke informatie de monitor moet opleveren. De monitor (de gegevens die moeten worden beheerd) moet goed worden afgebakend en er moeten niet meer gegevens worden verzameld dan nodig is.

De monitor wordt ontwikkeld volgens een groeimodel. Dit betekent dat de monitor in eerste instantie in beperkte omvang wordt opgezet en hiermee één tot enkele jaren ervaring wordt opgedaan. Wanneer deze goed functioneert, wordt beoordeeld of de monitor verder kan en moet worden uitgebreid. Voorop staat dat monitoring geen doel op zich is, maar slechts een hulpmiddel is voor het volgen van de uitvoering in relatie tot het beleid. Vooralsnog beperkt de monitor zich tot de prestatie-indicatoren die in de jaarlijkse programmabegroting worden opgenomen.

6.4 Evaluatie en verslaglegging

Met een goede verantwoording over de uitvoering van de handavingsactiviteiten kan zowel de effectiviteit als de efficiëntie van de uitgevoerde handaving worden beoordeeld. Met het jaarverslag handaving wordt intern en extern verantwoording afgelegd over het handavingsproces en de resultaten en effecten hiervan. De basis voor de verslaglegging is het uitvoeringsprogramma integrale handaving.

Jaarlijks wordt aan het college verantwoording afgelegd over de uitvoering van de handavingstaken. Deze verantwoording vindt plaats door het opstellen van een jaarverslag

¹⁴ Monitoring is het stelselmatig en systematisch verzamelen, bewerken en verstrekken van gegevens om na te gaan of en in hoeverre het gevoerde beleid effect heeft en/of de gestelde doel- en taakstellingen zijn of worden gehaald.



waarin verslag wordt gedaan over de in het uitvoeringsprogramma integrale handhaving geplande en werkelijk uitgevoerde activiteiten.

7 Organisatie en uitvoering

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt beschreven welke kwaliteitseisen aan de uitvoeringsorganisatie worden gesteld. Deze kwaliteitseisen vloeien direct voort uit wet- en regelgeving die betrekking hebben op de handhavingstaken vallen onder de reikwijdte van de Wabo+ taken. Tevens wordt aangegeven hoe dit bij het schrijven van deze nota in de Beemster is geregeld.

7.2 Organisatorische condities

De kwaliteitseisen op het organisatorische vlak betreffen tenminste:

- een scheiding tussen vergunningverlening en handhaving op personeelsniveau;
- een roulatiesysteem voor handhavers ter voorkoming van het ontstaan van (vaste/frequente) handhavingsrelaties;
- het op schrift vastleggen van de bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden;
- een bereikbaarheidsregeling voor buiten kantooruren.

Scheiding vergunningverlening en handhaving

Het is van belang om de vergunningverlening en handhaving op personeelsniveau te scheiden. Bij voorkeur geschiedt dit niet alleen op functioneel niveau maar ook op organisatorisch niveau. In de gemeente Beemster is de handhaving op functioneel niveau reeds (voor zover mogelijk in een kleine organisatie) afgescheiden van de vergunningverlening. De verwachting is dat, wanneer de samenwerking met Purmerend meer vorm krijgt, dit ook op organisatorisch niveau zal gebeuren. In Purmerend is dit reeds het geval.

Roulatiesysteem

Om te voorkomen dat er een te nauwe band ontstaat tussen toezichthouder en personen werkzaam bij de te controleren objecten/gebieden (vaste handhavingsrelatie), moet een handhavingsorganisatie bij grotere en omvangrijkere controles een roulatiesysteem hebben.

Dit onderwerp is met name aan de orde bij de planmatige controles van bedrijven en gebruiksvergunningen. De gemeente Purmerend gaat een dergelijk roulatiesysteem voor de disciplines milieu en brandpreventie instellen en borgen in een specifieke beschrijving. Het is de bedoeling dat Beemster hier in de toekomst bij zal aansluiten. Een dergelijk roulatiesysteem is op het moment in verband met bezetting en capaciteit niet haalbaar in de gemeente Beemster.

Bevoegdheden, taken en bevoegdheden

Er geldt een wettelijke verplichting de bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden van een toezichthouder/opsporingsambtenaar op schrift vast te leggen. De betrokken toezichthouders zijn door het college van burgemeester en wethouders als zodanig aangewezen. Bij de aanwijzing zijn ook hun taken en bevoegdheden vastgelegd.

De aanwijzing vindt plaats op functieniveau (bijv. brandpreventie controleur/preventie-inspecteur, milieu-inspecteur, bouwinspecteur, handhaver). Naast hun toezichhoudende bevoegdheden zijn de medewerkers van team Handhaving tevens beëdigd als bijzonder opsporingsambtenaar (BOA). De beëdiging en aansturing van de BOA's gebeurt door het Openbaar Ministerie.

Klachten- en bereikbaarheidsregeling

Om bereikbaar te zijn voor spoedeisende klachten en/of meldingen buiten kantoortijd is een bereikbaarheidsregeling van belang. Op dit moment beschikt de gemeente Beemster hier slechts in beperkte mate over. De gemeente Purmerend heeft een dergelijke regeling wel. De regeling komt er op neer dat klachten en meldingen buiten werktijd binnenkomen bij de gemeentelijke storingscoördinator. Deze stelt vast of de klacht/melding spoedeisend is. De storingscoördinator heeft een lijst met telefoonnummers van deskundigen van de afdeling VTH¹⁵, die gebeld kunnen worden met het verzoek de klacht en/of melding ter plaatse te onderzoeken. Klachten en/of meldingen die niet spoedeisend zijn worden zo spoedig mogelijk aan de vakafdeling doorgegeven met het verzoek deze af te handelen. Hiermee is de gemeente 24 uur per dag en 7 dagen in de week voor burgers en bedrijven bereikbaar.

Het is wenselijk bij deze regeling aan te sluiten. Dit zal in overleg met de gemeente Purmerend nader worden onderzocht in het kader van de op handen zijnde samenwerking.

7.3 Kwaliteitszorg en kwaliteitsborging

Voor een kwalitatief goede uitvoering van de handhaving, is eenduidige manier van werken en een heldere omschrijving en borging van de werkprocessen van belang. Daarnaast is de borging van de kwaliteit van het toezichthoudend en handhavend personeel essentieel. Zonder kwalitatief goed personeel zal de uitvoering van het handhavingsbeleid immers niet optimaal zijn. De gemeente heeft in haar functieboek en functiebeschrijving vastgelegd wat de kwaliteit van het handhavend personeel moet zijn in termen van kennisniveau. Daarbij worden onder andere opleidingseisen gesteld om ervoor zorg te dragen dat het vereiste kwaliteitsniveau wordt gehaald.

Naast de opleidingseisen dienen toezichthouders en handhavers te beschikken over specifieke competenties om hun werk goed te kunnen uitvoeren. Het gaat dan om competenties in de sfeer van vaardigheden. In het sectorplan en de individuele werkplannen voor de desbetreffende medewerkers komen deze competenties aan de orde en wordt hierop gestuurd. Hiermee wordt een belangrijke bijdrage geleverd aan de uniformiteit van het optreden door de organisatie.

¹⁵ Afdeling vergunningen, toezicht en handhaving.