

Integraal Handhavingsbeleid

Bouwen, RO, APV en Bijzondere Wetten



Colofon

Dit integraal handhavingsbeleidsplan is opgesteld door en onder verantwoordelijkheid van de afdeling Omgeving. Het is mede tot stand gekomen in afstemming met de overige afdelingen en externe (handhavings)partners alsmede de input die uit de inwonersbijeenkomst naar voren is gekomen. Het beleid is op 16 april 2019 vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders.

Gemeente Gennep
Postbus 9003
6590 HD Gennep
Bezoekadres: Ellen Hoffmannplein 1, Gennep
Telefoon: (0485) 49 41 41
E-mail: gemeente@gennep.nl
Website: www.gennep.nl



Inhoud

Afkortingen.....	4
Bestuurssamenvatting.....	5
1. Inleiding.....	6
1.1 Achtergrond.....	6
1.2 Afbakening.....	6
1.3 Wettelijk kader.....	6
1.4 Definities.....	7
Toezicht.....	7
Handhaving.....	7
2. Uitgangspunten.....	8
2.1 Beleidscyclus.....	8
2.2 Ontwikkelingen in wet- en regelgeving.....	8
Wet kwaliteitsborging.....	9
Omgevingswet.....	9
Mediation.....	9
2.3 Samenwerkingspartners.....	10
3. Visie, beleids- en operationele doelen.....	12
3.1 Inleiding.....	12
3.2 Coalitieakkoord en collegeprogramma.....	12
3.3 Visie.....	13
3.4 Beleidsuitgangspunten.....	13
3.5 Beleids- en operationele doelen.....	15
4. Taken en Prioriteiten.....	16
4.1 Taken.....	16
4.2 Prioriteiten.....	16
4.2.1 Noodzaak tot stellen van prioriteiten.....	16
4.2.2 Prioriteitenmatrix.....	17
4.2.3 Toelichting op de prioriteiten.....	17
5. Naleefstrategie.....	21
5.1 Inleiding.....	21
5.2 Preventiestrategie.....	22
5.3 Toezichtstrategie.....	23

5.3.1 Toezichtsvormen	23
5.3.2 Integraal toezicht omgevingsrecht.....	24
5.3.3 Toezichtstrategie per taakveld	25
5.4 Sanctiestrategie.....	29
5.4.1 Inleiding	29
5.4.2 Toepassing van sanctiemiddelen	29
5.5 Gedoogstrategie.....	30
6. Monitoring, evaluatie en bijstelling.....	31
7. Uitvoeringsprogramma	32

Afkortingen

AMVB	Algemene Maatregel van Bestuur
APV	Algemene Plaatselijke Verordening
BOA	Buitengewoon Opsporing Ambtenaar
Bor	Besluit Omgevingsrecht
BWT	Bouw en Woning Toezicht
Damacles	Artikel 13b Opiumwet, (sluiting drugspanden)
DHW	Drank- en Horecawet
GR	Gemeenschappelijke regeling
GR RUD LN	Gemeenschappelijke Regeling Regionale Uitvoeringsdienst Limburg Noord
HUP	Handhavingsuitvoeringsprogramma
IBT	Interbestuurlijk toezicht
IPPC	Integrated Pollution Prevention and Control (milieu)
IPO	Interprovinciaal Overleg
ISZW	Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid
iTP	integraal Toezichts Protocol
IVB	Integraal Veiligheidsbeleid
KCC	Klant Contact Centrum
KPMG	Accountants- en adviesorganisatie
LHS	Landelijke Handhavingstrategie
Ministerie van I&M	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
NNL	Samenwerking Noordelijk Noord Limburg
OL	Openbaar Lichaam
OM	Openbaar Ministerie
PREVAP	Preventie activiteitenplan
RIEC	Regionaal Informatie en Expertisecentrum
RUD LN	Regionale Uitvoeringsdienst Limburg Noord
UvW	Unie van Waterschappen
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
VRLN	Veiligheidsregio Limburg Noord
VTH	Vergunningen, Toezicht en Handhaving
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wet VTH	Wet Verbetering Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving
WoK	Wet op de Kanspelen
WRO	Wet Ruimtelijke Ordening
ZVH	Zorg en Veiligheidshuis Limburg Noord

Bestuurssamenvatting

In dit document is het beleid van de gemeente Gennep voor de uitvoering van toezichts- en handhavingstaken vastgelegd. Het beleid ziet op de taken bouwen, milieu, APV en Bijzondere Wetten (zoals de Drank- en Horecawet).

Op grond van het Bor zijn gemeenten verplicht om ten aanzien van toezicht en handhaving op het gebied van het omgevingsrecht beleid op te stellen. Het handhavingsbeleid kent een jaarlijks cyclisch proces van evaluatie en bijstelling. Het beleid en het hierop gebaseerde uitvoeringsprogramma is erop gericht om de personele capaciteit voor het uitvoeren van gemeentelijke handhavingstaken zodanig toe te delen dat de handhavingsinspanningen door de gemeente het gewenste resultaat bereiken met een efficiënte inzet van middelen en effectieve wijze van uitvoering.

Omdat de beperkte capaciteit niet overal ingezet kan worden wordt prioriteit gegeven aan die onderwerpen die de grootste effecten hebben op de leefbaarheid, veiligheid en gezondheid en waar de risico's van niet naleving het grootst zijn. Dit betekent dat op grond van een prioriteitenstelling keuzes gemaakt worden. Deze zeer hoog en hoog geprioriteerde taken zullen de meeste aandacht krijgen door uitvoering van actief en frequent toezicht.

Toezicht en handhaving speelt een essentiële rol bij het waarborgen van de leefbaarheid en (integrale)veiligheid in de gemeente Gennep. Toezicht en handhaving vormt echter een schakel in de keten van verantwoordelijkheden en middelen om een leefbare en veilige omgeving te waarborgen. Toezicht en handhaving heeft een preventieve functie en is niet gericht op repressie. We stellen regels die duidelijk zijn en houden ons daaraan.

De uitvoering van toezicht en handhaving heeft De gemeente Gennep deels ondergebracht bij samenwerkingspartners (Gemeente Venray en de RUD LN). De gemeente Gennep streeft naar het invoeren van integraal toezicht, waarbij zoveel mogelijk tussen de verschillende toezichthouders wordt samengewerkt, zodat inwoners en bedrijven zo min mogelijk worden belast. Dit vraagt om organiseren en afstemming. Dit is met name van belang bij meervoudige complexe dossiers waarbij de inzet van externe partners vereist is. De gemeente Gennep zal hier de komende jaren verder uitvoering aan geven. In de toezichtstrategie worden de verschillende vormen van toezicht onderscheiden en wat daarbij de basiswerkwijze is. Niet voor elke situatie kan het toezicht hetzelfde zijn. De soort controle moet afgestemd zijn op de situatie.

De gemeente staat voor een beleid dat ruimte laat voor burgers en ondernemers maar iedereen aanspreekt op gedrag of handelen dat niet past bij de afspraken die we hebben gemaakt (regels). Daarbij is sanctioneren voorbehouden aan situaties waarin (eerder) geschonken vertrouwen wordt beschaamd en situaties waarin veiligheid of gezondheid in het geding is.

1. Inleiding

1.1 Achtergrond

Voor u ligt het integraal handhavingsbeleid van de gemeente Gennep. Dit handhavingsbeleid ziet toe op de taken uit de Wabo, WRO, APV en Bijzondere Wetten en geeft invulling aan de prioriteiten en strategieën die de gemeente hanteert bij toezicht en handhaving.

1.2 Afbakening

Het beleid in deze nota richt zich specifiek op de taken die voortvloeien uit het omgevingsrecht/fysieke leefomgeving, zoals dat in wetten en andere regelgeving is vastgelegd. Te denken valt aan bouwen, milieu, ruimtelijke ordening, brandveiligheid, de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) en bijzondere wetten zoals de DHW en de WoK. De uitvoering van taken op onder andere het gebied van sociale wetgeving, leerplicht, belastingen en heffingen en de bevolkingsadministratie vallen niet onder het omgevingsrecht/fysieke leefomgeving en maken derhalve geen onderdeel uit van dit handhavingsbeleid.

1.3 Wettelijk kader

Bor

Op grond van het Bor zijn gemeenten verplicht om ten aanzien van toezicht en handhaving op het gebied van het omgevingsrecht beleid op te stellen. Gebaseerd op de beleidsnota dienen gemeenten jaarlijks een uitvoeringsprogramma op te stellen. Met de vaststelling van dit beleidsplan wordt aan deze wettelijke verplichtingen voldaan.

Kwaliteitscriteria

Er is enkele jaren gewerkt aan het ontwikkelen van kwaliteitscriteria op het gebied van omgevingsrecht. In 2009 hebben het Rijk, IPO en de VNG (onder begeleiding van KPMG) een set kwaliteitscriteria vastgesteld. Op dit moment is versie 2.1 hiervan actueel. Deze criteria hebben als doel de kwaliteit van de VTH-processen en de inhoud van VTH-taken te waarborgen. In de criteria is opgenomen dat de gemeente zichzelf voor wat betreft de VTH-taken doelen stelt, hoe deze doelen bereikt worden en op welke wijze de taken uitgevoerd worden. Dit alles dient voorafgegaan te worden door een omgevings-, probleem en prioriteitenanalyse. Ook dient het proces gemonitord en geëvalueerd te worden, conform een cyclisch proces. Dit zijn de zogenaamde procescriteria. Daarnaast zijn er ook criteria die zien op de zogenaamde kritische massa. In deze criteria is bepaald hoeveel medewerkers een bevoegd gezag in dienst moet hebben voor een bepaalde taak, hoeveel jaren ervaring deze medewerker moet hebben en welke relevante opleiding(en) deze genoten moet hebben ten aanzien van de specifieke taakuitoefening.

In de Wet VTH is bepaald dat bevoegde gezagen verplicht zijn om ten aanzien van de kwaliteitscriteria een verordening op te stellen, waarin zij bepalen welke kwaliteit zij van toepassing verklaren bij de uitvoering van hun taken op het gebied van omgevingsrecht. In de wet is in ieder geval bepaald dat de hiervoor genoemde kwaliteitscriteria in een verordening moeten worden vastgesteld voor wat betreft de taken die door een gemeente bij een regionale omgevingsdienst zijn

ondergebracht. De gemeenteraad heeft op 12 december 2016 deze verordening vastgesteld, welke nog steeds actueel is.

1.4 Definities

Toezicht

Onder toezicht verstaat men het uitvoeren van controles en het naar aanleiding van klachten of meldingen verzamelen van informatie, teneinde te beoordelen of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen in wet en/of regelgeving. Van toezicht gaat een preventieve werking uit. Het resultaat van toezicht kan zijn dat voorschriften, zonder inzet van verder handhavingsmiddelen, worden nageleefd. Toezicht omvat een breed scala aan activiteiten, niet zelden in een voorlichtende, meedenkende en adviserende rol. Op deze wijze kan al in een vroeg stadium worden voorkomen dat een met wet- of regelgeving strijdige situatie ontstaat. Door middel van aansporing, overreding of een waarschuwing kan eventueel worden bereikt dat de voorschriften alsnog worden nageleefd. Indien ondanks dit voorgaande het gewenste effect niet bereikt wordt zal overgegaan worden tot handhaving.

Handhaving

Bij handhaving wordt gebruik gemaakt van de bestuursrechtelijke middelen die de gemeente, op grond van artikel 125 van de Gemeentewet, tot haar beschikking staan om de overtreding ongedaan te (laten) maken. De handhavingsmiddelen die tot de beschikking staan zijn het opleggen van een last onder dwangsom, het toepassen van bestuursdwang, het geheel of gedeeltelijk intrekken van een vergunning of ontheffing en, waar dit mogelijk is, het opleggen van een bestuurlijke boete. Ook kan bij de handhaving van bijvoorbeeld de APV-toepassing worden gegeven aan de bestuurlijke strafbeschikking. Bestuursrechtelijke handhaving is, met uitzondering van de bestuurlijke boete en strafbeschikking, niet gericht op straffen maar op het opheffen van de strijdige situatie. Waar nodig kan met samenwerkingspartners besloten worden om, naast het bestuursrechtelijke traject, ook strafrechtelijk op te treden.

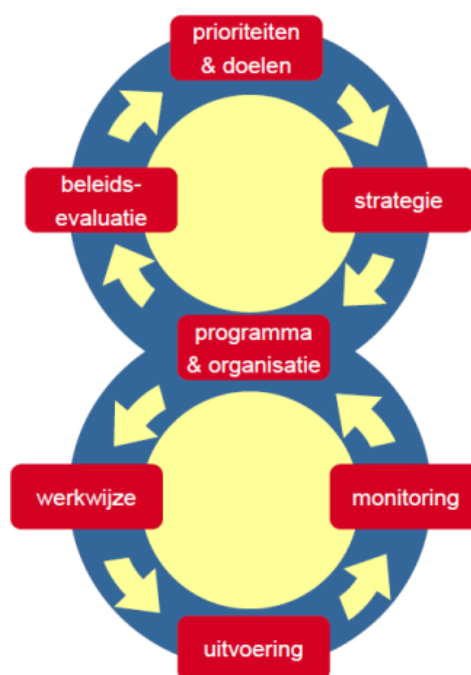
2. Uitgangspunten

2.1 Beleidscyclus

Het handhavingsbeleid kent een jaarlijks cyclisch proces van evaluatie en bijstelling. Het beleid en het hierop gebaseerde uitvoeringsprogramma is erop gericht om de personele capaciteit voor het uitvoeren van gemeentelijke handhavingstaken zodanig toe te delen dat de handhavingsinspanningen door de gemeente het gewenste resultaat bereiken met een efficiënte inzet van middelen en effectieve wijze van uitvoering.

De structuur van de dubbele regelkring geeft het handhavingsbeleid het 'vereiste' cyclische karakter. De dubbele regelkring staat ook wel bekend als de 'BIG-8', waarin de verschillende stappen uit de beleids- en uitvoeringscyclus zijn vastgelegd met een verwijzing naar de kwaliteitseisen uit het Besluit omgevingsrecht en de Ministeriële regeling omgevingsrecht. Het handhavingsbeleid is de bovenste ring van de 'BIG-8'. De onderste ring staat voor het jaarlijkse uitvoeringsprogramma. Het jaarverslag kan aanleiding geven om het handhavingsbeleid tussentijds aan te passen.

De monitoring, evaluatie, mogelijke bijstellingen, etc. wordt opgenomen in de reguliere planning & control cyclus begroting en verantwoording. Hierdoor hoeven geen separate rapportages gemaakt te worden en kunnen zaken integraal aangeboden, beoordeeld en besloten worden.



2.2 Ontwikkelingen in wet- en regelgeving

Integraal veiligheidsbeleid Gemeente Gennep

In 2019 is een nieuw Integraal Veiligheidsbeleid (IVB) vastgesteld. Tussen voorliggend integraal handhavingsbeleid en de nota Integraal Veiligheidsbeleid bestaat samenhang. Weliswaar is de insteek van het Integraal Veiligheidsbeleid een andere maar op het niveau van concrete taakuitvoering (APV) bestaat er een duidelijke koppeling.

Het integraal veiligheidsbeleid gaat in op integrale aanpak van ondermijning en overlast en APV ontwikkelingen zoals de Wet aanpak woonoverlast. In hoofdstuk 4 van deze nota wordt nader ingegaan op de samenhang met het Integraal Veiligheidsbeleid.

Wet kwaliteitsborging

Volgens het wetsvoorstel Kwaliteitsborging voor het bouwen moeten private partijen, bouwers en bouwconsumenten, gezamenlijk verantwoordelijk worden voor de bouwkwiteit. Het wetsvoorstel introduceert een nieuw stelsel van private naleving, toezicht en handhaving en aansprakelijkheid, waarbij de bouwkwiteit achteraf wordt getoetst. De wetgever wil dat met het nieuwe stelsel van private kwaliteitsborging helder is welke partij in het bouwproces verantwoordelijk is voor de bouwkwiteit. De invoering van deze vorm van kwaliteitsborging is nog altijd onzeker. Voor de gemeente Gennep zou dit betekenen dat het accent verschuift van toetsing vooraf naar toezicht en handhaving achteraf. Invoering van de private kwaliteitsborging heeft daarom gevolgen voor de intensiteit en strategie van toezicht en handhaving op het taakveld bouwen. Gezien de grote onzekerheid over invoering van deze wet, wordt in deze nota hierop nog niet voorgesorteerd.

Omgevingswet

De Omgevingswet is op 16 maart 2016 door de Eerste Kamer aangenomen. Doel van de wet is wetgeving op het gebied van het omgevingsrecht vergaand te bundelen, waardoor dit inzichtelijker wordt en er veel meer sprake is van integraliteit. De wet geeft meer ruimte voor lokale bestuurlijke afweging. De verwachte inwerkingtreding is begin 2021. Momenteel wordt de wet nader uitgewerkt, onder andere in een viertal AMvB's en een ministeriele regeling. Afhankelijk van deze uitwerkingen, kan het beleid en/of de uitvoering daarvan aangepast moeten worden.

Mediation

Vaak komen handhavingdossiers voort uit intermenselijke problemen. Voor de gemeente betekent dit vaak veel inzet en langdurige juridische procedures terwijl de kern van het probleem daarmee niet wordt opgelost. Wanneer blijkt dat sprake is van dergelijke verstoorde verhoudingen dan kan de gemeente overwegen om het instrument mediation in te zetten. Via bemiddeling, door de gemeente, kan dan worden getracht het geschil tussen partijen bij te leggen. De gemeente Gennep maakt deel uit van de Regionale mediationpool. Vanuit deze pool kan mediation, onder voorwaarden, kosteloos worden aangeboden.

Bij de Tweede Kamer is een wetsvoorstel ingediend¹ tot wijziging van de 'Algemene wet bestuursrecht' en de 'Algemene wet inzake rijksbelastingen' ter bevordering van het gebruik van mediation in het bestuursrecht (Wet bevordering van mediation in het bestuursrecht). Het gebruik van mediation kan daardoor onder voorwaarden verplicht worden.

¹ Op 30 september 2016 is de consultatieronde over het wetsvoorstel afgesloten. Naar aanleiding hiervan moeten aanpassingen worden gedaan aan het voorstel. Gezien de kritiek op het wetsvoorstel is onzeker wanneer het voorstel verder in procedure gaat. Het wetsvoorstel is nog niet voor advies naar de Raad van State gestuurd en staat nog niet op de agenda van de Tweede kamer.

2.3 Samenwerkingspartners

De uitvoering van toezicht en handhaving heeft de gemeente deels ondergebracht bij samenwerkingspartners.

RUD LN

De organisatie RUD Limburg Noord bestaat sinds 2012 en is sinds 1 januari 2013 operationeel. Zij fungeert als netwerkorganisatie. Het netwerk bestaat uit de 15 gemeenten in Noord- en Midden-Limburg en de Provincie Limburg. In een netwerkorganisatie blijven de medewerkers binnen het netwerk bij de deelnemende partners in dienst.



Wel vormen zij gezamenlijk één organisatie. Het werk wordt verdeeld, kennis wordt gedeeld en er wordt op basis van productafspraken afgerekend.

In 2016 is via een wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) verplicht gesteld dat vanaf 1 januari 2018 alle RUD's zijn ingericht als een openbaar lichaam op basis van een Gemeenschappelijke Regeling (GR). Om deze reden is de GR RUD Limburg Noord opgericht. Het doel was om het beste model te vinden dat voldoet aan de eisen van de deelnemers én dat duurzaam en toekomstbestendig is. Toekomstbestendig in de zin dat het model voldoende aanpasbaar is op alle mogelijke ontwikkelingen. De GR RUD Limburg Noord blijft een netwerkorganisatie en heeft daarmee geen formeel dichtgetimmerde werkstructuur. De essentie blijft dat deelnemers meedoen vanuit het idee dat dit de beste manier is met kwalitatief hoogwaardige diensten goed en snel in te spelen op de steeds veranderende behoeften van bedrijven, instellingen en inwoners.

Het takenpakket van de GR RUD LN bestaat, voor de gemeente Gennepe, uit het wettelijke basistakenpakket als bedoeld in artikel 7.1 lid 1 van het Besluit Omgevingsrecht.

Samenwerkingsverband Noordelijk Noord Limburg (NNL)

In de afgelopen jaren is er een samenwerking voor de VTH-taken in de kop van Noord Limburg op gang gekomen. Vanaf oktober 2017 heeft deze samenwerking voor de gemeenten Gennepe, Horst aan de Maas, Mook en Middelaar en Venray, samenwerking Noordelijk Noord-Limburg genaamd, geresulteerd in een intensieve samenwerking voor de uitvoering van de VTH-taken op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.



De uitvoering is op de eerder ontstane samenwerkingsverbanden, de gemeenschappelijke regeling bundeling handhaving met gemeente Horst aan de Maas en de samenwerkingsovereenkomst met De

gemeente Gennep gebaseerd. Vanaf medio 2017 is gemeente Mook en Middelaar ook aangehaakt aan deze gezamenlijke uitvoering. De samenwerking moet in de komende tijd verder gestalte krijgen.

Met de samenwerking voor Noordelijk Noord-Limburg (NNL) willen we de volgende doelen bereiken:

- Er wordt lokaal maatwerk (inspelen op plaatselijk beleid, bestuurlijke wensen, calamiteiten en integrale afstemming met andere disciplines) geleverd. We verhogen nadrukkelijk de kwaliteit door de beschikbaarheid van meer kennis en middelen.
- We streven naar meer uniformiteit in uitvoeringsafspraken en uitvoeringsbeleid.
- We zetten de medewerkers efficiënter in en we stemmen processen af en optimaliseren de processen in gezamenlijkheid. We verminderen onze kwetsbaarheid en vergroten onze slagkracht als regio.

Gemeente Venray is de hoofdleverancier van personeelscapaciteit in het samenwerkingsverband NNL en voert de gemeente Venray voor De gemeente Gennep de achtergebleven vergunning gebonden VTH-taken (de zogenaamde thuishaken) uit. Venray voerde daarnaast deels het BOA-toezicht uit, maar met de aanstelling van een derde BOA in De gemeente Gennep worden deze werkzaamheden in de loop van 2019 weer in eigen beheer uitgevoerd.

VRLN

De VRLN bedient 15 gemeenten uit Noord- en Midden-Limburg op het gebied van

brandweezorg, crisisbeheersing en geneeskundige hulpverlening. De VRLN voert voor de gemeenten het gebruiktoezicht (controle op brandveiligheid) uit. Voor deze taak voeren de deelnemende gemeenten één regionaal handhavingsbeleid (PREVAP). Dit handhavingsbeleid beoogt hierin geen wijzigingen aan te brengen.



3. Visie, beleids- en operationele doelen

3.1 Inleiding

Een essentieel onderdeel van een goed handhavingsbeleid is het formuleren van een visie op handhaving. De visie geeft aan waar de gemeente Gennep naartoe wil als het gaat om handhaving. Kernvragen als “Waarom willen we handhaven” en “Hoe willen we handhaven” worden daarbij beantwoord. De visie is richtinggevend en dient als toetsingskader bij de prioritering van de handhavingstaken en de wijze waarop toezicht en handhaving (veelal in regionaal verband) worden uitgevoerd door de samenwerkingspartners.

3.2 Coalitieakkoord en collegeprogramma

In de gemeente Gennep moet het aangenaam wonen, werken en recreëren zijn. De leefbaarheid in de gemeente Gennep is van essentieel belang. De rol van de gemeente bij de realisering daarvan kan variëren van faciliterend tot initiërend en regisserend, afhankelijk van de noodzaak daartoe. Het uitgangspunt is dat een beroep wordt gedaan op de eigen kracht van de samenleving.

In het coalitieakkoord en collegeprogramma zijn de volgende specifieke thema's benoemd (letterlijk overgenomen) die in het kader van dit integrale handhavingsbeleid als speerpunten gelden.

- **Integrale veiligheid.** Wij willen blijvend aandacht besteden aan thema's als een veilige woonomgeving, jeugd en veiligheid, bedrijvigheid en veiligheid, alsmede fysieke veiligheid. Daarbij gaat het dan bijvoorbeeld om drugscriminaliteit, jeugdcriminaliteit, onze toegenomen verantwoordelijkheden op het gebied van de aanpak van woonoverlast en de overlast van (onder andere) arbeidsmigranten.
- **Evenementen.** Wij willen komen tot verantwoorde deregulering van het evenementenbeleid en het organiseren van evenementen makkelijker en goedkoper maken ook voor commerciële partijen
- **Dienstverlening.** Als coalitie streven wij in de basis naar een 'ja mits-houding' in plaats van een 'nee tenzij-houding'. Verder willen we op korte termijn een aantal meer concrete zaken regelen die met de dienstverlening te maken hebben: we willen de wachttijd voor een keukentafelgesprek verkorten naar maximaal twee weken. We willen, als mensen daarom vragen, identiteitsbewijzen thuisbezorgen en we willen de 'plicht' om een afspraak te maken voor een bezoek aan de balie afschaffen.
- **Burgerparticipatie.** De tijd van 'u vraagt en wij draaien' is voorbij (als die al ooit bestaan heeft). Als gemeente kunnen en willen we het niet meer alleen. Om vorm te geven aan de samenleving die onze inwoners voor ogen staat, is actieve participatie van die inwoners onontkoombaar. De ervaring heeft ons inmiddels geleerd dat we veel voor elkaar kunnen krijgen als we samen optrekken en dat er veel energie, creativiteit en daadkracht in onze gemeente voorhanden is.

3.3 Visie

Toezicht en handhaving speelt een essentiële rol bij het waarborgen van de leefbaarheid en (integrale)veiligheid in de gemeente Gennep. Toezicht en handhaving vormt echter een schakel in de keten van verantwoordelijkheden en middelen om een leefbare en veilige omgeving te waarborgen. Zoals gezegd kan en wil de gemeente dat niet alleen doen en is de betrokkenheid van burgers, ondernemers en gasten van groot belang. Toezicht en handhaving heeft vanuit dat perspectief een preventieve functie en is niet gericht op repressie. We stellen regels die duidelijk zijn en houden ons daaraan. De gemeente staat voor een beleid dat ruimte laat voor burgers en ondernemers maar iedereen aanspreekt op gedrag of handelen dat niet past bij de afspraken die we hebben gemaakt (regels). Daarbij is sanctioneren voorbehouden aan situaties waarin (eerder) geschonken vertrouwen wordt beschaamd en situaties waarin veiligheid of gezondheid in het geding is.

Visie op toezicht en handhaving

1. De gemeente Gennep staat voor een gezonde, veilige, leefbare en groene leefomgeving. Toezicht en handhaving dragen bij aan het behouden en versterken van de kwaliteit van wonen, leven en werken. De betrokkenheid en de eigen verantwoordelijkheid van burgers, bedrijven en instellingen moeten daarbij worden vergroot.
2. Binnen het integrale handhavingsbeleid staat preventie voorop. Het opleggen van sancties is een ultimatum remedium als burgers en bedrijven stelselmatig en doelbewust regels overtreden. Als preventie (informerende, overtuigende en waarschuwende) niet werkt en het geschonken vertrouwen wordt beschaamd, volgt daadwerkelijk en zorgvuldig handhavend optreden.
3. Zijn de veiligheid en gezondheid in het geding dan zal sneller worden overgegaan tot sanctioneren.

3.4 Beleidsuitgangspunten

Op basis van haar visie komt de gemeente Gennep tot de volgende beleidsuitgangspunten:

De gemeente voert regie op toezicht- en handhavingstaken

De regiefunctie komt tot uiting in bewuste keuzes die de gemeente Gennep maakt over de aard, omvang en intensiteit van toezicht en handhaving. Regie voeren op toezicht- en handhavingstaken betekent dat de gemeente Gennep proactief optreedt en niet alleen ad hoc overtredingen aanpakt naar aanleiding van incidenten, meldingen en handhavingsverzoeken. Haar keuzes legt de gemeente Gennep vast in dit beleid.

In de samenwerking met externe partners waarborgt de gemeente Gennep de uitvoering van haar keuzes door het vastleggen van afspraken over taakverdeling, bevoegdheden en prioritering. Een voorbeeld daarvan is de samenwerkingsovereenkomst die de gemeente Gennep heeft gesloten met de gemeente Venray.

De gemeente Gennep stelt jaarlijks uitvoeringsprogramma's op voor alle (uitbestede) toezicht- en handhavingstaken en ze bewaakt de voortgang van de werkzaamheden door onder andere kwartaalrapportages en -gesprekken met handhavingpartners. Tenminste éénmaal per jaar is er bestuurlijk overleg om de samenwerking te evalueren. Daarnaast onderhoudt ze periodiek bestuurlijk en ambtelijk contacten met alle externe partners.

Handhaving is gericht op preventie

De gemeente Gennep zet in op preventie. Inwoners en ondernemers zijn primair zelfverantwoordelijk voor het naleven van wet- en regelgeving. Daar waar nodig spreekt de gemeente burgers en bedrijven aan op hun verantwoordelijkheid. Dat gebeurt door voor te lichten en door de regeldruk zo gering mogelijk te houden.

Spontane naleving van wet- en regelgeving door inwoners en ondernemers begint met goede voorlichting en informatie over deze regels en waarom deze worden gesteld. Bij het toezicht op de naleving van regels is bewustwording en verleiden tot het naleven van de regels daarom het uitgangspunt. Handhavend optreden is een ultimatum remedium bijvoorbeeld als burgers en bedrijven stelselmatig en doelbewust regels overtreden.

Het voorkomen van overtredingen heeft prioriteit, omdat het handhavend optreden achteraf voorkomt. Daardoor wordt de handhavingslast van de gemeente Gennep zoveel mogelijk beperkt. Ook het voeren van langdurige en kostbare rechtszaken wordt op die manier vaak voorkomen.

De gemeente Gennep is zich bewust van haar voorbeeldfunctie en geeft daarom zelf het goede voorbeeld bij het naleven van wet- en regelgeving.

De gemeente handhaaft zorgvuldig en consequent

De gemeente Gennep voert haar toezicht- en handhavingstaken op een zorgvuldige en voorspelbare wijze uit (gelijke monniken, gelijke kappen) conform de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en haar handhavingsbeleid. Onder de algemene beginselen van behoorlijk bestuur wordt onder meer begrepen het zorgvuldigheids-, vertrouwens- en het gelijkheidsbeginsel. Consequent handhaven is noodzakelijk voor de rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en de geloofwaardigheid van de gemeente Gennep.

Handhaving wordt afgestemd op de context

Geen enkele overtreding is dezelfde. Er kunnen verschillende redenen zijn waarom een regel niet wordt nageleefd. Soms is dit omdat de regel niet bekend is, soms is de overtreding bewust en soms ingegeven door de specifieke situatie. De manier waarop hierop wordt gereageerd moet dan ook worden afgestemd op de situatie van het geval. Anders gezegd: Op een overtreding hoeft niet altijd

(meteen) sanctionerend te worden gereageerd. Gelet op de context is sanctioneren niet altijd noodzakelijk en/of redelijk. Uitgangspunt is: proportioneel optreden tegen overtredingen. Het opleggen van sancties is dan ook geen doel op zich.

Geen concessies aan veiligheid en gezondheid

Een veilige en gezonde gemeente is een kernwaarde in de gemeente Gennep. Zijn de veiligheid en gezondheid in het geding dan zal sneller worden overgegaan tot handhaving. Dit betekent dat in die gevallen sneller zal worden gesanctioneerd.

3.5 Beleids- en operationele doelen

Met toezicht en handhaving streeft de gemeente Gennep een aantal (operationele) doelen na.

Doel	Toelichting	Indicatoren
De gemeente Gennep regisseert toezicht en handhaving in de fysieke leefomgeving	Bij de uitvoering van toezicht en handhaving maakt De gemeente Gennep gebruik van vele partners. Om de “couleur locale” te kunnen bewaken is het nodig regie te houden op de uitvoering.	<ul style="list-style-type: none"> - (Werk)afspraken met samenwerkingspartners worden geformaliseerd en jaarlijks geëvalueerd. - jaarlijks wordt een uitvoeringsprogramma vastgesteld gebaseerd is op de prioriteiten uit het handhavingsbeleidsplan.
De gemeente Gennep handhaaft zorgvuldig en consequent	Inwoners en ondernemers moeten zich gerespecteerd en gelijk behandeld voelen. Zorgvuldig en consequent handelen, zowel als het gaat om tijd als om kwaliteit is noodzakelijk. Alleen dan wordt toezicht en handhaving begrepen en verbetert het naleefgedrag.	<ul style="list-style-type: none"> - 80% van alle klachten en meldingen worden binnen 5 werkdagen opgevolgd, hetzij door een toezichtsactie, hetzij door een tussenbericht aan de melder indien afhandeling langer op zich laat wachten. - Klachten en meldingen worden op basis van prioriteit behandeld. Dat betekent dat meldingen m.b.t. laag geprioriteerde taken als laatste worden opgevolgd. - Voordat tot handhaving wordt overgegaan wordt altijd gecommuniceerd met de overtreder om de gelegenheid te geven de overtreding ongedaan te maken en/of een minnelijke oplossing te bespreken. Eenmaal ingezette handhavingsprocedures worden in principe doorgezet - 95% van de handhavings-beschikkingen houden stand in eventuele bezwaar- en (hoger) beroepsprocedures.

4. Taken en Prioriteiten

4.1 Taken

Het integraal handhavingsbeleid ziet op de uitvoering van toezicht en handhaving op de volgende beleidsvelden:

- Bouwen, slopen en aanleggen
- Milieu
- Ruimtelijke Ordening
- Brandveilig gebruik
- APV
- Afvalstoffenverordening
- Drank- en Horecawet
- Overige Bijzondere wetten

4.2 Prioriteiten

4.2.1 Noodzaak tot stellen van prioriteiten

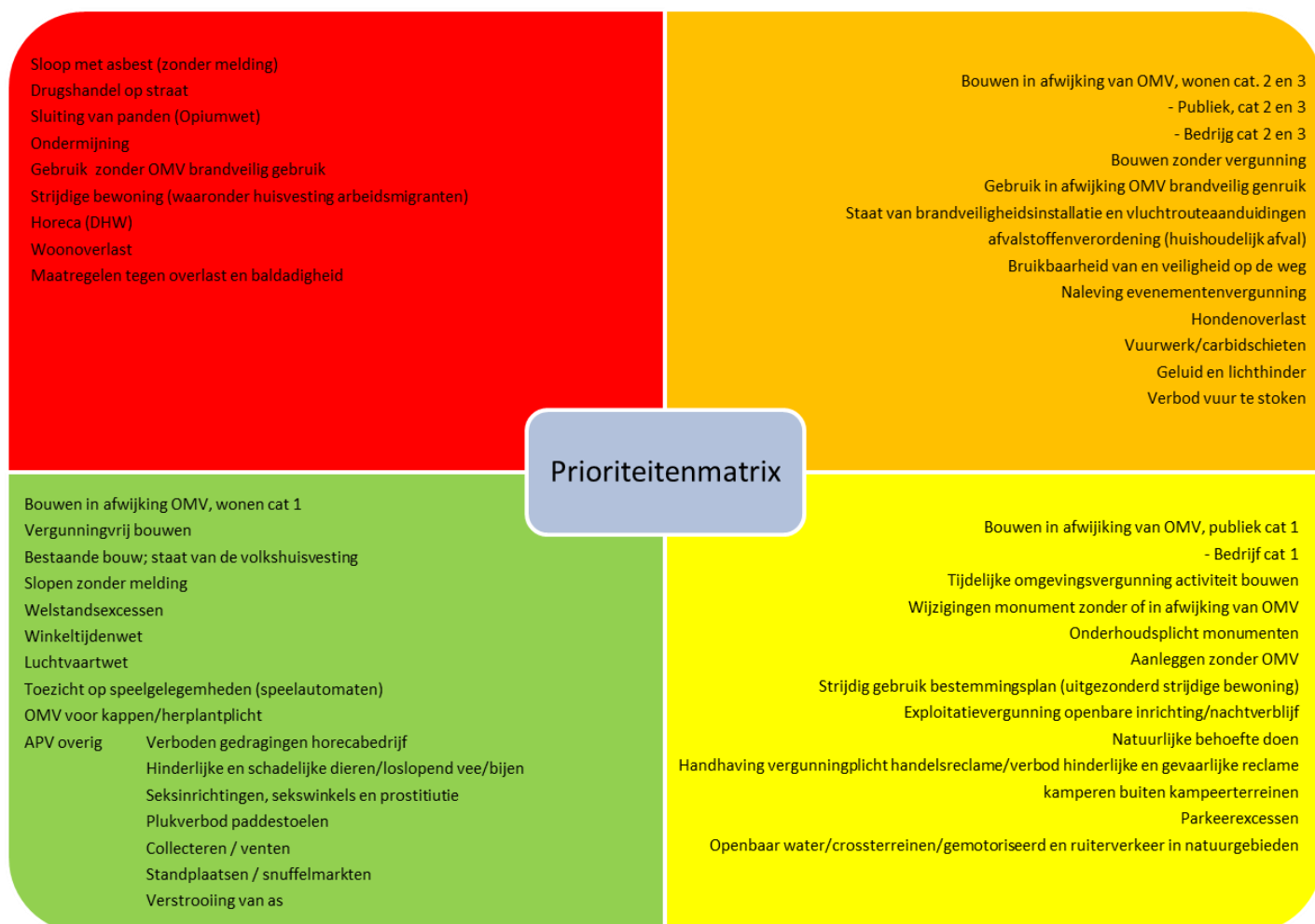
Het totaalpakket van toezichts- en handhavingstaken is divers en omvangrijk. Dit heeft tot gevolg dat het niet mogelijk is om op alle taken intensief toezicht te houden. Daarnaast is de kans op overtreding van sommige regels groter dan bij andere. Daarom worden prioriteiten toegekend bij toezicht en handhaving. Zo worden de beschikbare middelen zo efficiënt en effectief mogelijk ingezet.

De inschatting van de risico's voor de leefomgeving zijn doorslaggevend voor de prioriteiten die gesteld worden bij het stimuleren en/of afdwingen van het naleefgedrag. Omdat de beperkte capaciteit niet overal ingezet kan worden wordt prioriteit gegeven aan die onderwerpen die de grootste effecten hebben op de leefbaarheid, veiligheid en gezondheid en waar de risico's van niet naleving het grootst zijn. Dit betekent dat op grond van een prioriteitenstelling keuzes gemaakt worden. Deze wijze van prioriteren wordt ook in NNL verband toegepast wat de samenwerking vergemakkelijkt.

	Zeer hoog	Deze zeer hoog geprioriteerde taken zullen de meeste aandacht krijgen door uitvoering van actief en frequent toezicht.
	Hoog	Deze hoog geprioriteerde taken zullen eveneens de nodige aandacht krijgen door uitvoering van actief en frequent toezicht
	Gemiddeld	Op de gemiddelde prioriteiten wordt minder actief toezicht gehouden. Handhavend optreden kan bovendien (afhankelijk van het aanbod) minder snel worden opgepakt.
	Laag	Bij lage prioriteiten geldt dat toezicht alleen plaatsvindt naar aanleiding van klachten, meldingen en handhavingsverzoeken. Direct handhavend optreden tegen laag geprioriteerde taken vindt alleen in die situaties plaats of op momenten dat de omstandigheden van het geval leiden tot de conclusie dat optreden gewenst is (bijvoorbeeld omdat de veiligheid of leefbaarheid in het geding is).

Indien een handhavingsverzoek wordt ingediend en er een overtreding wordt geconstateerd zal (gelet op de geldende jurisprudentie) ook bij laag geprioriteerde taken in beginsel handhavend worden optreden.

4.2.2 Prioriteitenmatrix



4.2.3 Toelichting op de prioriteiten

Totstandkoming

De prioriteitenmatrix is tot stand gekomen aan de hand van een herijking van de bestaande risicoanalyse die is uitgevoerd bij de totstandkoming van het handhavingsbeleidsplan 2011-2014. De uitkomsten van deze risicoanalyse zijn zowel ambtelijk als bestuurlijk opnieuw afgewogen, door onder andere op basis van het collegeprogramma en de uitkomsten die zijn opgehaald uit de informatieavond (augustus 2017) voor inwoners van de gemeente Gennep. Dit heeft op enkele punten geleid tot bijstelling van de prioriteiten.

Daarnaast zijn de prioriteiten in het bouwtoezicht verder afgestemd met de gemeente Venray, als uitvoerder van deze taken. Daarbij is onder andere de indeling in bouwcategorieën gewijzigd, zodat deze aansluit bij de werkwijze van Venray. In onderstaande tabel is dit weergegeven.

Genep	Venray
Categorie A Openbare bouwwerken	Publiek categorie 1 t/m 3
Categorie B Nieuwbouw projectmatig Bedrijfsmatige bouwwerken	Wonen categorie 3 Bedrijf categorie 3
Categorie C Nieuwbouwwoning particulier	Wonen categorie 2
Categorie D Bedrijfsmatig vrijstaande bijgebouwen Bedrijfsmatige bouwwerken lage gebruiksintensiteit	Bedrijf categorie 1 en 2
Categorie E Particuliere vrijstaande bijgebouwen, aan- en uitbouwen	Wonen categorie 1 (dakkapel, eenvoudig, complex)
Categorie F Bouwwerken geen gebouwen zijnde	Wonen categorie 1 Overig categorie 1,2,3

De milieutaken zijn niet opgenomen in de prioriteitenmatrix. Uitvoering van de basis milieutaken is geheel overgedragen aan de RUD LN. De uitvoering van de milieu thustaken wordt uitgevoerd door de gemeente Venray. De uitvoering van alle milieutaken wordt regionaal op eenzelfde wijze uitgevoerd, conform de regionale probleemanalyse en rekenmethode. Voor de uitvoering van alle milieutaken is tevens een regionaal programma opgesteld. In het uitvoeringsprogramma bij dit beleidsdocument zijn alleen de milieu thustaken opgenomen. Voor de inzet op de basistaken wordt verwezen naar het programma van RUD LN.

Taakveld Bouwen, slopen en aanleggen

Vergunning gerelateerd toezicht

Bij de uitvoering van het bouwtoezicht ligt de nadruk op de meest risicovolle bouwwerken. Dat betekent dat bij wonen, categorie 2 en 3 (woningbouwprojecten), publiek categorie 2 en 3 (de grotere publiek toegankelijke bouwwerken en bedrijf categorie 2 en 3 (grotere bedrijfsmatige bouwwerken) altijd 100% toezicht wordt uitgevoerd. Overigens is de categorie 3 weinig voorkomend.

De eenvoudige particuliere bouwwerken (categorie 1) worden niet gecontroleerd.

Vergunningvrij bouwen

Hoewel geen omgevingsvergunning nodig is voor sommige bouwwerken kunnen deze niet regelvrij worden gebouwd. Zo zal in ieder geval voldaan moeten worden aan het Bouwbesluit. Daarnaast

komt het regelmatig voor dat bouwwerken zonder vergunning worden gebouwd maar niet vergunningvrij zijn. Veelal gaat het echter om kleine bouwwerken met een beperkt risico. Daarom krijgt vergunningvrij bouwen een lage prioriteit.

Bestaande bouw

De gemeente moet toezien op het voldoen aan de minimum (bouwtechnische) eisen voor de bestaande bouw. Overtredingen vinden veelal plaats omdat aan noodzakelijke maatregelen een prijskaartje hangt en omdat veel eigenaren zich niet bewust zijn van de voorschriften die van toepassing zijn op hun bouwwerk. Indien sprake is van strijd met het Bouwbesluit kunnen burgemeester en wethouders aanschrijven tot het treffen van voorzieningen om de strijdigheid op te heffen. De controle op de bouwtechnische staat krijgt een lage prioriteit.

Taakveld brandveiligheid

De VRLN voert voor de gemeente Gennep alle toezichtstaken op het beleidsveld brandveiligheid uit. Voor het periodieke toezicht op brandveiligheid en vluchtwegen in gebouwen (gebruikstoezicht) is op regionaal niveau prioriteiten vastgesteld: het Beleidsplan VRLN 2016-2019. De prioriteit ligt op die categorieën van objecten met het grootste risico op:

- slachtoffers onder burgers en/ of hulpverleners
- onbeheersbare branden
- grote maatschappelijke impact en bestuurlijk afbreukrisico.

Taakveld Ruimtelijke Ordening/vrije veld toezicht

Aandachtspunt binnen het beleidsveld Ruimtelijke ordening is handhavend optreden bij wonen op een niet-woonbestemming. Deze overtredingen krijgen een zeer hoge prioriteit. Hieronder valt ook de huisvesting van arbeidsmigranten. Een hoge prioriteit is toegekend aan bouwen zonder omgevingsvergunning. Toezicht en handhaving op strijdig gebruik (anders dan bewoning) krijgt een gemiddelde prioriteit.

Taakveld APV

Het toezicht in de openbare ruimte kenmerkt zich door de grote diversiteit aan toezicht- en handhavingstaken. Niet alle regels uit de APV worden even intensief gecontroleerd. De nadruk ligt op overlast gevende situaties, zoals parkeren, overlast en hinderlijk gedrag (door jeugd), hondenoverlast en evenementen.

Taakveld DHW

Toezicht en handhaving Drank- en Horecawet richt zich op de naleving van de Drank- en Horecaverunning, het verbod om alcohol te verstrekken aan jongeren onder de 18 en de inrichtingseisen voor lokaliteiten. Met name het verbod voor de verstrekking van alcohol aan minderjarigen is een belangrijk speerpunt bij toezicht en handhaving.

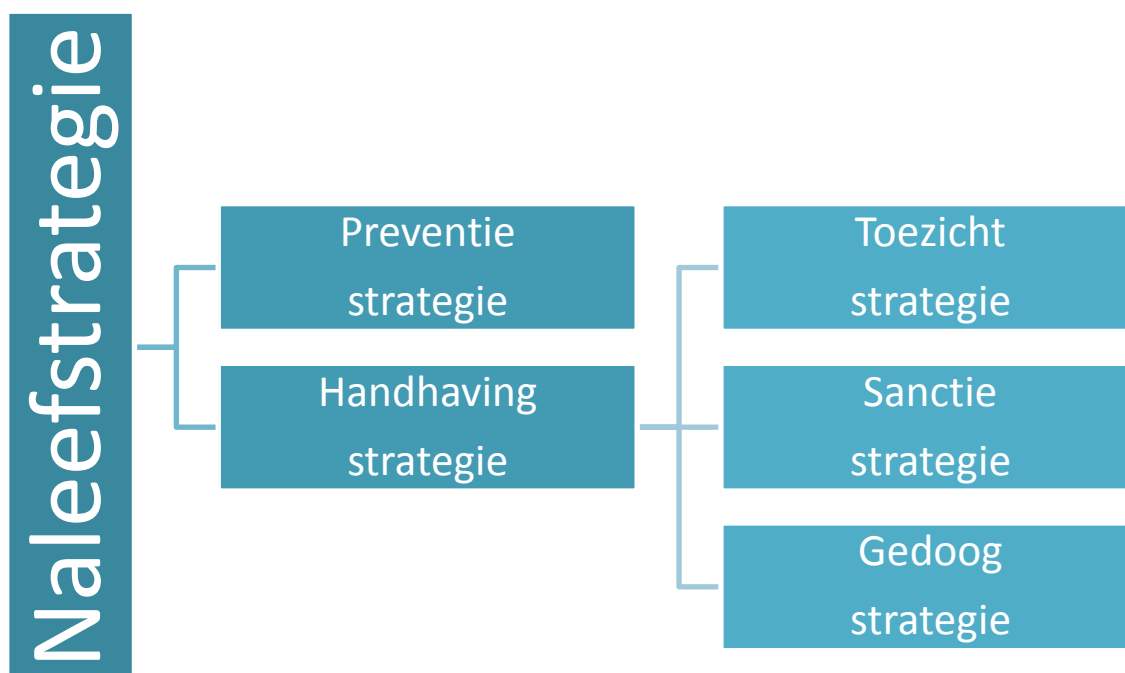
Taakveld overige Bijzondere Wetten/Integrale Veiligheid

Op het gebied van Integrale Veiligheid (waaronder ook bijzondere wetten als de Wet aanpak woonoverlast, Damocles, Opiumwet) worden de prioriteiten en aanpak geformuleerd in het integraal veiligheidsbeleid. Het IVB is in 2019 is vastgesteld en heeft als doelstellingen; afname van de criminaliteit, toename van het veiligheidsgevoel en een adequate directe aanpak van ongewenst gedrag en complexe zorg- en veiligheidsproblematiek (overlast en criminaliteit) om deze te doen stoppen danwel escalatie te voorkomen. De hieraan gekoppelde prioritering is vertaald in de prioriteitenmatrix, zoals een zeer hoge prioriteit voor onder andere drugshandel op straat, sluiting van panden, ondermijning en woonoverlast.

5. Naleefstrategie

5.1 Inleiding

De naleefstrategie kan in twee strategieën worden onderverdeeld: een preventiestrategie en een handhavingsstrategie. De handhavingsstrategie valt uiteen in drie deelstrategieën: een toezichtstrategie, een sanctiestrategie en een gedoogstrategie. Schematisch ziet dit er als volgt uit.



De preventiestrategie (spontane naleving) richt zich op het vergroten van de bewustwording bij inwoners en ondernemers. Door deze doelgroepen beter voor te lichten en te informeren hoeft er minder toezicht en handhaving plaats te vinden, omdat er minder overtredingen worden begaan. Om spontane naleving mogelijk te maken moet aan een tweetal voorwaarden worden voldaan: Regels moeten handhaafbaar en kenbaar zijn.

In de toezichtstrategie staat beschreven op welke wijze de gemeente Gennep toeziet op naleving van de regelgeving.

De sanctiestrategie beschrijft de wijze waarop de gemeente Gennep de beschikbare bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhavingsmiddelen inzet. De intentie van het toepassen van de sanctiestrategie is in beginsel het herstel van de legale situatie. Daarom zullen in beginsel bestuursrechtelijk handhavingsinstrumenten worden gekozen. Bij overtredingen van de APV en Afvalstoffenverordening ligt dit anders. Daar worden ook bestraffende sancties toegepast (boetes).

Het uitgangspunt is dat in de gemeente Gennep niet wordt gedoogd.

5.2 Preventiestrategie

Preventieve handhaving is een breed begrip. Er valt alles onder dat bijdraagt aan het voorkomen van overtredingen. Een voorwaarde voor het goed kunnen werken van dit instrument is dat wet- en regelgeving dusdanig is opgesteld dat deze handhaafbaar is. Om handhaafbaar te zijn, moeten regels helder en duidelijk zijn. Deze regels moeten bovendien op acceptatie kunnen rekenen. Als de regels bekend en begrijpelijk zijn, ze handhaafbaar zijn en als er draagvlak bestaat voor deze regels zal dit leiden tot een betere naleving.

Binnen de naleefstrategie ligt de nadruk op preventie. Dit volgt uit het beleidsuitgangspunt dat de gemeente Gennep inzet op het voorkomen van overtredingen. Het bevorderen van spontane naleving van regels door inwoners en ondernemers begint met goede regelgeving, voorlichting en communicatie. Ook sociale controle kan bijdragen aan het naleven van regels.

- **Goede regelgeving**

Het beïnvloeden van het gedrag van inwoners en ondernemers begint in feite al met goede regelgeving. De gemeente Gennep hanteert als uitgangspunt dat zij alleen regels stelt die ook daadwerkelijk nodig en handhaafbaar zijn.

- **Communicatie via (sociale) media**

Een belangrijke voorwaarde voor het voorkomen van overtredingen is dat de regelgeving kenbaar is. De gemeente Gennep stelt haar regelgeving beschikbaar voor inwoners en ondernemers. Op de gemeentelijke website en op de Centrale Voorziening Decentrale Regelgeving kunnen ze de actuele regelgeving raadplegen. Naast deze websites maakt de gemeente Gennep gebruik van de gemeentepagina in het huis-aan-huisblad Via Gennep en sociale media.

De gemeente Gennep is zich ervan bewust dat het beschikbaar stellen van de regelgeving alleen niet voldoet. De gemeente Gennep geeft daarom niet alleen informatie over het bestaan van de regels, maar ook over het nut ervan. Veel regels beogen de veiligheid en de gezondheid van de leefomgeving te beschermen. In de media doet de gemeente Gennep daarom regelmatig een beroep op het verantwoordelijkheidsgevoel van inwoners en ondernemers. Extra alertheid is geboden bij nieuwe wet- en regelgeving.

- **Informatieverstrekking door medewerkers**

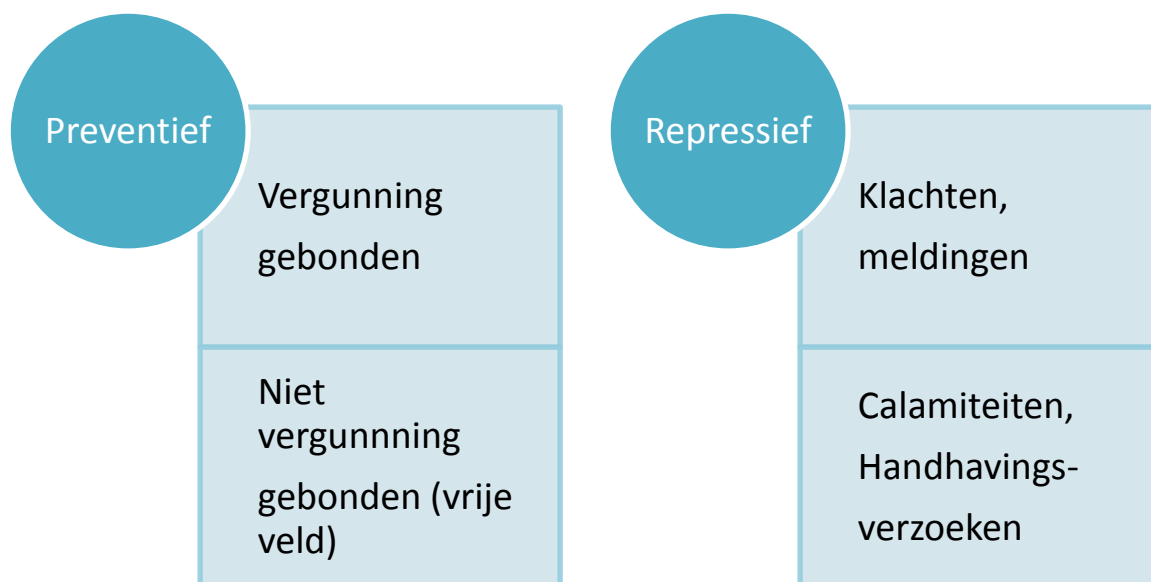
Inwoners kunnen voor informatie terecht bij het Omgevingsloket en bij de toezichthouders en boa's. Medewerkers verstrekken actief informatie over regels. Voorlichting over regels helpt overtredingen voorkomen, omdat inwoners en ondernemers meer bewust zijn van regels en hun gedrag hierop kunnen aanpassen. Dreigt of is sprake van een overtreding dan spreekt de gemeente Gennep de inwoner of ondernemer hierop aan. Daarbij is de medewerker alert op gedrag dat voortkomt uit onbekendheid met regels of het ontbreken van plaatselijke bekendheid. Hij/zij anticipeert hierop richting inwoners en ondernemers. Bij nieuwe regelgeving geven zij bij herhaling informatie en extra advies. Hiermee wil de gemeente Gennep voorkomen dat overtredingen onbewust worden begaan. Aan de andere kant stelt de medewerker duidelijke grenzen over welk gedrag niet aanvaardbaar is en handelt hij/zij consequent bij overschrijding van deze grenzen.

5.3 Toezichtstrategie

5.3.1 Toezichtsvormen

In de toezichtstrategie worden de verschillende vormen van toezicht onderscheiden en wat daarbij de basiswerkwijze is. Niet voor elke situatie kan het toezicht hetzelfde zijn. De soort controle moet afgestemd zijn op de situatie.

Grofweg kan er een onderscheid gemaakt worden in preventief toezicht en repressief toezicht. Preventief toezicht vindt planmatig plaats en kan onderverdeeld worden in 'vergunning gebonden' en 'niet vergunning gebonden toezicht'. Het preventieve toezicht is gericht op het voorkomen van overtredingen. Het geven van voorlichting en herstelmogelijkheden vormen onderdeel van deze vorm van toezicht. Repressief toezicht vindt plaats naar aanleiding van klachten of meldingen, calamiteiten of handhavingsverzoeken. Bij deze vorm van toezicht is er veelal al sprake van een overtreding en zal eerder corrigerend worden opgetreden.



Vergunning gebonden toezicht vindt plaats op basis van verleende vergunningen/ontheffingen. Daarop moeten overheden in beginsel toezicht houden. Controles vinden plaats zowel in de realisatiefase (voorbeeld: voldoet een bouwproject aan de eisen uit het Bouwbesluit) als in de gebruiksfase. De tweede vorm van actief toezicht is niet vergunning gebonden toezicht. Deze vorm van toezicht is niet aan een specifieke locatie of object gebonden, vindt niet plaats naar aanleiding van een verleende vergunning maar richt zich op het 'opsporen' van overtredingen in het zogenaamde 'vrije veld'. Ook surveillance door boa's valt onder de noemer vrije veld toezicht. Preventief toezicht kan eventueel ook in een projectvorm plaatsvinden, indien het gericht is op een specifiek thema.

Repressief toezicht vindt plaats naar aanleiding van klachten, meldingen, calamiteiten en handhavingsverzoeken. Klachten en meldingen van inwoners en bedrijven vormen een waardevolle aanvulling op het preventieve toezicht. Immers, het is onmogelijk dat de toezichthouders altijd alles zelf kunnen constateren.

5.3.2 Integraal toezicht omgevingsrecht

De gemeente Gennep streeft naar het invoeren van integraal toezicht, waarbij zoveel mogelijk tussen de verschillende toezichthouders wordt samengewerkt, zodat inwoners en bedrijven zo min mogelijk worden belast. Dit vraagt om organiseren en afstemming. Dit is met name van belang bij meervoudige complexe dossiers waarbij de inzet van externe partners vereist is. De gemeente Gennep zal hier de komende jaren verder uitvoering aan geven.

Het integraal toezichtsmodel maakt onderscheid in drie niveaus van toezicht en is afhankelijk van de complexiteit van de wijze waarop toezicht wordt gehouden:

1. Samen controleren: gezamenlijk controles uitvoeren in het kader van bouwen, brandpreventie, milieu en andere regelgeving. Dit is vooral van belang in complexere situaties waar de relevante aandachtspunten vragen om meerdere specialismen voor een goede beoordeling van de situatie.
 - Dit is bijvoorbeeld aan de orde bij een grootschalig en complex bouwproject waar de bouwinspecteur en de brandweer gezamenlijk een of meerdere controles uitvoeren.
2. Voor elkaar controleren: integrale controle voor bouwen, brandpreventie, milieu en andere aspecten door één toezichthouder, vooral in relatief eenvoudige situaties waar geen bijzondere of specialistische kennis van de diverse vakgebieden vereist is.
 - Dit is bijvoorbeeld aan de orde bij een verbouwing of nieuwbouw van een stal waarbij de bouwinspecteur ook de milieuvoorschriften controleert.
3. Voor elkaar signaleren: facetcontrole door één toezichthouder, waarbij deze op hoofdpunten ook kijkt naar andere aspecten en bijzonderheden en deze meldt aan de betrokken collega's. Dit is vooral relevant in situaties waar een aspect om specialistische kennis vraagt en waar de overige aspecten op basis van meer algemene kennis en vaardigheden kunnen worden gecontroleerd. De collega die op de hoogte gesteld wordt kan natuurlijk vervolgens zelf altijd ook een controle uitvoeren naar aanleiding van het signaal dat hij ontvangen heeft als dat nodig wordt geacht.
 - Dit is bijvoorbeeld aan de orde als een boa een mogelijke illegale situatie constateert (bepaald gebruik van een perceel) en dit doorgeeft aan een collega die dat verder inhoudelijk kan beoordelen.

Het delen van informatie door toezichthouders met andere afdelingen en diensten is essentieel om tot integraal toezicht en gezamenlijke dossieropbouw te komen. Met name de verbinding tussen het taakveld omgevingsrecht en Integrale Veiligheid is essentieel om tot een structurele aanpak van overlast en veiligheidsrisico's te komen. De beoordeling van de noodzaak tot terugmelding wordt dan ook onderdeel van elk (toezichts)dossier, waarvoor een protocol zal worden opgesteld.

5.3.3 Toezichtstrategie per taakveld

Taakveld Bouwen, slopen en aanleggen

Het toezicht op de activiteiten bouwen, slopen en aanleggen bestaat uit het vergunning gebonden toezicht tijdens de realisatiefase en de gebruiksfase en het preventieve toezicht (illegale activiteiten).

Vergunning gebonden toezicht

Het Bouwtoezichtniveau tijdens de realisatiefase is bepaald op basis van een risicoberekening waarbij diverse aspecten worden afgewogen. Afhankelijk van de uitkomsten wordt het toezichtsniveau bepaald (zowel voor wat betreft frequentie als diepgang). Bij het bouwtoezicht worden normuren toegepast zodat op basis van het verwachte aantal aanvragen de benodigde capaciteit kan worden bepaald. De gehanteerde methode wordt zo veel mogelijk regionaal toegepast en voor de gemeente Gennep uitgevoerd door de gemeente Venray. De gemeente Gennep heeft het toezicht op de uitvoering sloopwerkzaamheden en asbestverwijdering bij RUD LN belegd. De gemeente Venray voert het toezicht op sloopmeldingen uit op basis van een landelijk protocol (ITP) en toezichtmatrix. De RUD LN hanteert het Asbestprotocol (voluit: Protocol Informatie-uitwisseling asbestverwijdering en asbestinventarisatie omgevingsdiensten) voor het toezicht op asbestverwijdering.

In de realisatiefase controleert de VRLN preventief of aan de brandveiligheidseisen wordt voldaan. Deze eindcontrole wordt ook wel nulmeting genoemd. Alle ontvangen gebruiksmeldingen (in 2017 46 stuks en in 2018 13 stuks per jaar) worden door middel van een nulmeting gecontroleerd door een preventiemedewerker van de brandweer. Is sprake van een complex bouwproject dan brengt de VRLN op verzoek van de vergunningverleners en/of andere toezichthouders advies uit tijdens het bouwproces. Ook kunnen op verzoek tussentijdse controles op brandveiligheidseisen plaatsvinden.

In de gebruiksfase van een bouwwerk vindt het toezicht op het Bouwbesluit 2012 (brandveilig gebruik) plaats aan de hand van een op de landelijke PREVAP (preventieactiviteitenplan) gestoelde risicodeling van de betreffende objecten. Alle objecten conform de frequentie van de Handleiding PREVAP controleren is binnen de beschikbare capaciteit de afgelopen jaren niet haalbaar gebleken. Daarom zijn er in regionaal verband keuzes gemaakt en is een objectenlijst vastgesteld. Daarin is bepaald in welke risicoklasse de bouwwerken binnen de gemeente Gennep vallen. Alle gebouwen – per functie – binnen de gemeente Gennep zijn in beeld gebracht en onderverdeeld in de risicoklassen. Daaraan is in regionaal verband controlefrequentie gekoppeld.

Het toezicht op bestaande bouw (Bouwbesluit 2012) vindt alleen plaats naar aanleiding van klachten/meldingen of op projectmatige basis. In dat verband kan bijvoorbeeld gedacht worden aan intensief toezicht naar aanleiding van incidenten die landelijke aandacht krijgen, zoals gevelbeplating.

Preventief toezicht

Het preventieve toezicht ziet op die onderwerpen waarbij geen sprake is van een verleende vergunning: illegaal bouwen, slopen of aanleggen, illegaal gebruik, vergunningvrij bouwen en

welstandsexcessen. Het toezicht op 'illegale activiteiten' wordt ook wel aangeduid als 'vrije veld toezicht.'

Het vrije veld toezicht valt uiteen in een groot aantal onderwerpen. In de prioriteitenmatrix is onderscheid gemaakt tussen:

- Strijdige bewoning (inclusief huisvesting arbeidsmigranten (zeer hoog)
- Strijdig gebruik (in afwijking van bestemmingsplan, exclusief strijdige bewoning (gemiddeld)
- Bouwen zonder vergunning (hoog)
- Gebruik zonder omgevingsvergunning brandveilig gebruik (hoog)
- Slopen met asbest zonder melding (zeer hoog)
- Wijzigen monument zonder omgevingsvergunning/onderhoudsplicht (gemiddeld)
- Slopen zonder melding (laag)
- Vergunningvrij bouwen (laag)
- Bestaande bouw (laag)
- Welstandsexcessen (laag)

De uitvoering van het vrije veld toezicht is op dit moment beperkt tot themacontroles (zoals huisvesting arbeidsmigranten) en op reactieve basis naar aanleiding van klachten, meldingen en handhavingsverzoeken.

Voor wat betreft het toezicht op bouwen zonder vergunning (hoge prioriteit) geldt dat het logisch is de nadruk te leggen op de categorieën van bouwwerken waar ook het bouwtoezicht op gericht is. Dat betekent dat op toezicht en handhaving van kleinere bouwwerken die zonder vergunning zijn minder actief wordt toegezien.

Bij toezicht en handhaving op strijdig gebruik (in strijd met het bestemmingsplan) ligt het accent op strijdige bewoning van bouwwerken. Dit onderwerp krijgt een zeer hoge prioriteit en sluit bovendien aan bij de hoge prioriteit in het IVB voor de aanpak van ondermijnende activiteiten en handhavingsknelpunten. De controles kunnen integraal worden vormgegeven door de inzet van BOA-capaciteit. Hiervoor worden in het uitvoeringsprogramma uren gereserveerd. De overige vormen van strijdig gebruik worden met een gemiddelde prioriteit uitgevoerd.

Uitvoering van het toezicht vindt zoveel mogelijk informatie gestuurd plaats. Dat wil zeggen dat voorafgaand aan de schouw per gebied informatie wordt verzameld op basis waarvan het toezicht gericht kan plaatsvinden. In ieder geval wordt de navolgende informatie verzameld:

- het aantal en soort ingekomen klachten en meldingen in het afgelopen jaar;
- een overzicht van verleende vergunningen/ingekomen meldingen;
- informatie van andere overheden/diensten (provincie, waterschap, politie, brandweer) over overtredingen, klachten en meldingen.

Taakveld Milieu

Het toezicht op het naleven van milieuwetgeving door bedrijven in de gemeente Gennep is ondergebracht bij de RUD LN (basistaken). Reguliere controle op gedane meldingen/verleende vergunningen vindt plaats op basis van een bedrijvenlijst die op basis van een regionale

probleemanalyse is opgesteld door de RUD LN en door de gemeente Gennep is goedgekeurd. Binnen De gemeente Gennep zijn er twee IPPC-inrichtingen met een hoge prioriteit. Op de lijst staan 37 vergunning plichtige bedrijven type C en een meldplichtig metaalbedrijf type B. Volgens de lokale prioriteitenlijst heeft het toezicht daarop een hoge respectievelijk gemiddelde prioriteit. Beide type bedrijven worden aan de hand van bedrijvenlijst periodiek gecontroleerd door de RUD LN. Niet alle bedrijven zijn opgenomen in die lijst. Type A bedrijven die nauwelijks invloed hebben op het milieu ontbreken. Toezicht op deze bedrijven heeft een lage prioriteit. Reguliere (preventieve) controle blijft daarom achterwege. Incidentele controle zal wel plaatsvinden naar aanleiding van eventuele meldingen bijvoorbeeld over overlast en op basis van signaleringen door andere toezichthouder (oren- en ogenfunctie). Het toezicht op slopen met asbest is eveneens een basistaak. In de praktijk wordt dit toezicht uitgevoerd door bouwtoezichthouders. Het toezicht op de milieu thuishaken (niet-vergunninggebonden toezicht) wordt uitgevoerd door de gemeente Venray.

Taakveld APV

Binnen het taakveld APV vindt zowel vergunning gebonden als preventief toezicht plaats. Vergunning gebonden toezicht vindt bijvoorbeeld plaats bij evenementen en standplaatsen. Een belangrijk deel van het toezicht binnen dit taakveld is echter preventief. Dit preventieve toezicht vindt plaats in de vorm van gebiedsgerichte surveillance. De boa's voeren dagelijks surveillance uit in de kern Gennep en wekelijks in de dorpskernen Heijen, Milsbeek, Ottersum en Ven-Zelderheide. In Gennep surveilleren boa's zowel in de voetgangers- en fietszone (Zandstraat) en tijdens de markt als in de verschillende woonwijken. Tijdens de surveillance gaat bijzondere aandacht uit naar de (zeer)hoog geprioriteerde thema's.

Taakveld DHW en Bijzondere Wetten

Het toezicht op de naleving van de DHW is vergunning gebonden voor zover het de naleving van de DHW-vergunning betreft en preventief voor zover het gaat om de naleving van de leeftijdsgrens.

In de prioriteitenlijst is aan het toezicht op de DHW een hoge prioriteit gegeven. Eerder huurde de gemeente Gennep hiervoor capaciteit in bij de gemeente Venray voor onder andere het uitvoeren van leeftijdsgrenscontroles alcohol tijdens grote evenementen zoals carnaval en bij (para-)commerciële horeca. Met de aanvulling van een extra structurele BOA in de gemeente Gennep, zal het DHW-toezicht in eigen beheer uitgevoerd kunnen worden. Het toezicht op de naleving van de regels uit de DHW zal in de toekomst worden uitgewerkt in een Preventie- en handhavingsplan Alcohol.

Klachten en meldingen

Klachten en meldingen komen binnen bij de gemeente Gennep via de klachten- en meldingenpagina van haar website. Andere manieren waarop inwoners en ondernemers meldingen kunnen doen zijn telefonisch via het algemene nummer en schriftelijk. Meldingen worden geregistreerd in SIM en gefilterd. De in deze systemen opgenomen informatie wordt op een hoger abstractieniveau gebruikt voor sturing op prioriteiten en bijstelling van het uitvoeringsprogramma.

Bij het afdoen van meldingen van overlast appelleert de gemeente Gennep aan de eigen verantwoordelijkheid van de melder om de situatie ongedaan te maken of te beheersen. Resulteert

overleg tussen melder en overtreder niet in het beëindigen van de overtreding, dan doet de gemeente Gennep de melding binnen een redelijke termijn af.

Andere uitgangspunten bij de afdoening van meldingen zijn:

- De prioriteit van de melding (op basis van het onderwerp) is bepalend voor de volgorde van afdoening; daarbij worden zeer hoog en hoog geprioriteerde meldingen direct opgepakt.
- Meldingen over mogelijke situaties die als onveilig of gevaarlijk kunnen worden beschouwd worden direct in behandeling genomen, ongeacht de toegekende prioriteit in de prioriteitenmatrix.
- Meldingen die betrekking hebben op geluidsoverlast (APV) of ander meldingen die alleen op het moment van de melding kunnen worden geconstateerd, worden direct opgepakt.
- De toezichthouder onderzoekt de melding ter plaatse en legt zijn bevindingen vast. Indien mogelijk verricht de toezichthouder dossieronderzoek alvorens ter plaatse te gaan.
- De toezichthouder maakt vervolgafspraken met de overtreder (en evt. de melder).
- De toezichthouder start zo nodig een formeel handhavingstraject op.
- De melder wordt geïnformeerd over de wijze van afdoening.

De gemeente Gennep neemt anonieme meldingen in principe niet in behandeling, tenzij naar inschatting van de medewerker die de melding ontvangt sprake is van ernstige veiligheidsrisico's.

Verzoeken om handhaving

Een schriftelijk handhavingsverzoek moet voldoen aan de vereisten voor een aanvraag, zoals genoemd in artikel 4:2 van de Algemene wet bestuursrecht, zoals de ondertekening, de dagtekening en een omschrijving van de overtreding. Op basis van een lange reeks van uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State moeten gemeenten een besluit nemen op alle formele (schriftelijke) handhavingsverzoeken. Er geldt immers 'een beginselplicht tot handhaving' en zeker als derden hierom verzoeken. De bestuursrechter verlangt van gemeenten dat ze besluiten op verzoeken om handhaving extra zorgvuldig voorbereiden.

Het voeren van minnelijk overleg is voor de gemeente Gennep vast onderdeel van die voorbereiding, tenzij het gaat om een overtreding die direct een groot risico met zich meebrengt voor de veiligheid en/ of gezondheid, of een overtreding die is begaan door een notoire overtreder. Vanuit haar rol als regiehouder en haar uitgangspunten voor het uitoefenen van toezicht en handhaving (aanspreken op de eigen verantwoordelijkheid, inzetten op preventie en afstemmen op de context) hecht de gemeente Gennep veel waarde aan het beëindigen van de overtreding door minnelijk overleg en eventueel mediation. Op die manier kan het opstarten van een formeel handhavingstraject vaak worden voorkomen. Het is denkbaar dat de verzoeker zijn verzoek intrekt na beëindiging van de overtreding.

5.4 Sanctiestrategie

5.4.1 Inleiding

Indien toezicht niet leidt tot beëindiging van de overtreding is de gemeente in beginsel verplicht om hiertegen op te treden. Handhaving kan zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk. Voor het laatste zijn de mogelijkheden beperkt: naast de politie kunnen alleen de Boa's strafrechtelijk optreden. Als zij dat doen, handelen zij echter niet in naam van het college van B&W maar doen zij dat namens het Openbaar Ministerie. Strafrechtelijk optreden zal, als het om andere werkvelden gaat dan de APV en de Wegenverkeerswet, veelal in samenwerking met externe partners als de politie moeten plaatsvinden.

Onder handhaving zoals dat bedoeld is in dit beleidsplan wordt de bestuursrechtelijke handhaving verstaan: het afdwingen van normconform gedrag door de inzet van juridische/bestuursrechtelijke maatregelen zoals het opleggen van een last onder dwangsom, bestuursdwang, het intrekken van de vergunning, de bestuurlijke boete en de bestuurlijke strafbeschikking. Handhaving is een bevoegdheid. Dit betekent dat het college, of in sommige gevallen de burgemeester, ook kan afzien van handhaving. In de praktijk is het niet altijd mogelijk of gewenst om handhavend op te treden tegen alle overtredingen. Ook kan de manier waarop handhavend wordt opgetreden verschillen per (soort) overtreding. In deze paragraaf wordt inzichtelijk gemaakt hoe de gemeente Gennep omgaat met sanctionering van overtredingen.

5.4.2 Toepassing van sanctiemiddelen

In 2014 is de definitieve versie van de Landelijke Handhavingstrategie (LHS) vastgesteld. Deze strategie is opgesteld door IPO en het OM, in samenwerking met de VNG, de UvW, het ministerie van I&M, de Inspectie Leefomgeving en Transport, ISZW, politie en de vereniging van omgevingsdiensten.

De LHS komt voort uit de wens van alle betrokken instanties om de organisatie en uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving te verbeteren en om een gelijk speelveld te creëren voor natuurlijke personen en rechtspersonen voor wie bepaalde voorschriften gelden. Een ander doel van de LHS is dat de samenleving ervan uit mag gaan dat handhavers zo optreden dat het rechtsgevoel wordt gerespecteerd en de leefomgeving veilig, schoon en gezond blijft. De LHS geeft hier inhoud aan door een kader te scheppen voor het passend interveniëren bij iedere bevinding.

Afhankelijk van de situatie kan op basis van de LHS weloverwogen gekozen worden welk instrument ingezet wordt. Om de strategie van sanctie-instrumenten te bepalen wordt in de LHS enerzijds naar het gedrag van de overtreder gekeken en anderzijds naar de ernst van de overtreding. Bewuste overtredingen met ernstige gevolgen worden zwaarder aangepakt, bijvoorbeeld met een mix van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke middelen. Bij de inzet van strafrechtelijke middelen is nauwe samenwerking met politie en Openbaar Ministerie vereist.

De gemeente Gennep volgt bij het bepalen van sancties de LHS.

Voor het taakveld Drank- en Horecawet wordt een afwijkende strategie gevolgd, vanwege het afwijkende instrumentarium (bestuurlijke boete, three strikes out, tijdelijke sluiting). Deze sanctiestrategie wordt uitgewerkt in het nog op te stellen Preventie- en Handhavingsplan DHW.

5.5 Gedoogstrategie

Het uitgangspunt van de gemeente Genneep is dat er niet wordt gedoogt.

6. Monitoring, evaluatie en bijstelling

Om te kunnen beoordelen of de beleidsdoelstellingen en de geplande werkzaamheden uit het uitvoeringsprogramma gehaald en uitgevoerd zijn, is het belangrijk dat de activiteiten geregistreerd worden. Monitoring is het stelselmatig en systematisch verzamelen, bewerken en verstrekken van gegevens om na te gaan of en in hoeverre het gevoerde beleid slaagt en of de gestelde doel- en taakstellingen behaald zijn of gaan worden.

De monitoring, evaluatie, mogelijke bijstellingen, etc. wordt opgenomen in de reguliere planning & control cyclus begroting en verantwoording. Hierdoor hoeven geen separate rapportages gemaakt te worden en kunnen zaken integraal aangeboden, beoordeeld en besloten worden.

7. Uitvoeringsprogramma

Op basis van dit handhavingsbeleid wordt jaarlijks een uitvoeringsprogramma opgesteld, waarin de beschikbare capaciteit op basis van prioriteit over de taken wordt verdeeld. Het programma geeft een beredeneerde verwachting van de noodzakelijke capaciteit voor het benodigde niveau van toezicht en handhaving. Daarbij zijn inschattingen gemaakt over aantallen controles en handhavingprocedures en over de te verwachten tijdsbesteding. Dat is voor een deel subjectief; niet alles is immers voorspelbaar, maar dat wil niet zeggen dat het willekeurig is. De gehanteerde uitgangspunten zijn gebaseerd op landelijke kengetallen en waar mogelijk verfijnd naar de situatie in de gemeente Gennep.

Het uitvoeringsprogramma is opgenomen in een separaat document.



Vastgesteld op 16 april 2019