

# Integrale handhavingsvisie gemeente Maasdriel



## Inleiding

Handhaving is een ingewikkeld onderwerp met veel gezichten. Een onderwerp waar vrijwel elke inwoner, ondernemer of betrokkene mee te maken heeft. Eén ook waar mensen vaak pas wat van vinden als het niet goed gaat. Dat willen we veranderen. Handhaving speelt namelijk een grote rol voor de geloofwaardigheid van de gemeente en de regels die zij stelt.

Voor gemeente Maasdriel is het belang van goede handhaving de afgelopen tijd bij verschillende onderwerpen aan de orde geweest. Denk daarbij bijvoorbeeld aan ondermijning, de huisvesting van internationale arbeidskrachten en intensieve veehouderij, maar ook in verschillende zaken naar aanleiding van de vaststelling van ons nieuwe bestemmingsplan buitengebied. Dit was aanleiding voor onze gemeenteraad om het belang van handhaving nogmaals te benadrukken en te ondersteunen.

Omdat steeds meer taken en bevoegdheden bij gemeenten terechtkomen is er veel winst te behalen met goede samenwerking, ook op het gebied van toezicht en handhaving. Het is noodzakelijk dat er stappen worden gezet in de richting van een efficiëntere wijze van handhaving door middel van synergie. Daarbij is en blijft het gemeentelijk handhavingslandschap dynamisch en vraagt het om middelen, inzet en expertise die niet altijd voorhanden zijn. Het is van belang om handhaving nog beter en nadrukkelijker op de kaart te zetten, rekening houdend met de organisatorische mogelijkheden van de gemeente en het door de gemeenteraad uitgesproken ambitieniveau.

Aanleiding genoeg voor het opstellen van de “integrale handhavingsvisie” die nu voor u ligt. Deze visie komt voort uit een gedeelde behoefte vanuit raad, college en ambtelijke organisatie, waarbij de achtergrond en invulling van die behoefte niet altijd hetzelfde is. De raad wil kunnen sturen, het college wil gegrond af kunnen wegen en de afdelingen willen efficiënt kunnen werken. We hebben gepoogd deze verschillende behoeften in deze visie bij elkaar te brengen.

Het uiteindelijke doel is een goede taakuitvoering op het gebied van handhaving. Goede handhaving begint bij het bepalen van breed binnen de organisatie gedragen uitgangspunten die neergelegd worden in een visie en zo de basis vormen voor die taakuitvoering en keuzes die daarbinnen gemaakt worden. In deze visie beschrijft de gemeente haar ambities ten aanzien van haar handhavingstaken door het formuleren van gemeentebrede uitgangspunten en doelstellingen. Met deze visie is niet geprobeerd een gemeentebreed beleidskader te creëren voor alle afdelingen, maar er zijn een groot aantal gemeenschappelijke uitgangspunten te ontdekken in de wijze waarop de gemeente Maasdriel haar handhavingstaken wil gaan uitvoeren. Niet dichtgetimmerd, maar wel met duidelijke lijnen en afspraken waar iedereen zich – en elkaar – aan kan houden. Deze visie vormt de stip aan de horizon.

## Leeswijzer

In het eerste hoofdstuk van deze visie is uiteengezet wat handhaving inhoudt en waarom een integrale aanpak de aangewezen weg is. Het tweede hoofdstuk beschrijft de richting die gemeente Maasdriel op wil ten aanzien van handhaving. Deze visie vormt, zoals eerder aangegeven, de stip op de horizon en biedt zo gezichtspunten bij de prioritering en de manier van handhaven binnen de verschillende deelgebieden van handhaving. In het verlengde hiervan ligt het profiel van de Maasdrielse handhavers en ook slaan we een brug naar de organisatorische borging van integraal werken. In het derde hoofdstuk is ingegaan op de Landelijke Handhavingsstrategie, waarop deze visie aansluit.

*Kerkdriel, november 2022*



# Inhoudsopgave

Inleiding

Hoofdstuk 1 Handhaving

1.1 Toezicht

1.2 Handhaving

1.3 Bevoegdheid

1.4 Integrale handhaving

1.5 Scope

Hoofdstuk 2 Visie op handhaving

2.1 Uitgangspunten

2.2 Het profiel van Maasdriel

2.3 De brug naar de organisatie

Hoofdstuk 3 Landelijke handhavingsstrategie



**VTH-BELEID**      **INTEGRAAL**      **APV**      **HANDHAVINGSBELEID**      **HANDHAVING**  
**OMGEVINGSRECHT**      **VEILIGHEIDSPAN**      **HANDHAVINGSBELEID**      **SOCIAAL DOMEIN**



**UITVOERINGSPROGRAMMA'S**

# Hoofdstuk 1

## Handhaving

Handhaving is het toezien op en bewegen tot naleving van wet- en regelgeving, zo nodig door het opleggen van sancties. We zijn niet alleen bevoegd om op te treden, maar we zijn daartoe ook verplicht gelet op het algemeen belang dat is gediend met handhaving (de zogenoemde 'beginselplicht tot handhaven'). Daarbij gaat het niet alleen om toezicht houden en (eventueel) opleggen van sancties, 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 regels' in brede zin.

### 1.1 Wat is handhaving?

Handhaving is elke (re)actie die erop gericht is de naleving van wet- en regelgeving te bevorderen en te bewerkstelligen, zo nodig door het opleggen van sancties. Daarnaast betekent handhaving ook het hebben en onderhouden van contacten met de burger, het vormen van handhavingsbeleid, het verschaffen van informatie en voorlichting over het naleven van wet- en regelgeving, het houden van toezicht en het bespreken van normconform én normafwijkend gedrag met de burger of ondernemer. In ruime zin heeft handhaving ook betrekking op de interne organisatie binnen de gemeente en de samenwerking met de handhavingspartners.

#### 1.1.1 Handhavingstaken

Handhaving is dus een breed begrip dat veel meer omvat dan uitsluitend het toepassen van sancties. Om een indruk te geven is onderstaand een opsomming van activiteiten opgenomen welke vallen onder het begrip 'handhaving':

- voorlichting, advies & overleg (preventie);
- toezicht en het constateren van overtredingen;
- nader overleg, waarschuwen en de aankondiging sancties toe te passen;
- toepassing van bestuurs-, straf- en privaatrechtelijke sancties;
- het benadrukken van de eigen verantwoordelijkheid van burgers, ondernemers, instellingen en bedrijven.

#### 1.1.2 Toezicht

Een belangrijk onderdeel van handhaving is het houden van toezicht. Onder toezicht wordt verstaan: het controleren of, en in hoeverre, wettelijke bepalingen worden nageleefd. Toezicht heeft alleen betrekking op de controle op de naleving en het constateren van een overtreding, en niet op het inzetten van instrumenten tegen de overtreding. Bij toezicht wordt onderscheid gemaakt tussen preventief toezicht en repressief toezicht. Preventief toezicht is toezicht dat gebaseerd is op een jaarlijks uitvoeringsprogramma en is gericht op het voorkomen van onwenselijk gedrag. Onder repressief

toezicht wordt verstaan het toezicht dat plaats vindt aan de hand van klachten en verzoeken om handhaving en is gericht op het corrigeren van onwenselijk gedrag.

## 1.2 Bestuurlijke rollen en bevoegdheden

De burgemeester respectievelijk het college van burgemeester en wethouders zijn de verantwoordelijke bestuursorganen als het om handhaving gaat. Bevoegdheden tot bestuursrechtelijke handhaving vinden hun wettelijke grondslag onder andere in de Gemeentewet (Gw), de Algemene wet bestuursrecht (Awb), de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de Wet ruimtelijke ordening (Wro). De Awb regelt de drie handhavinginstrumenten: last onder bestuursdwang, last onder dwangsom en de bestuurlijke boete. De drie handhavinginstrumenten die in de Awb zijn opgenomen komen ook terug in de Wabo. Daarnaast kent de Wabo het intrekken van een vergunning als handhavinginstrument.

De burgemeester heeft eigen taken en bevoegdheden en is op grond van de Gemeentewet (Gw) belast met de handhaving van de openbare orde. Daarnaast is de burgemeester voor gemeente Maasdiel de vakportefeuillehouder en daarmee in het college het eerste aanspreekpunt ten aanzien van handhavingbeleid en politiek gevoelige acties op het gebied van handhaving. De inzet van handhavinginstrumenten en bevoegdheden is in de meeste gevallen gemandateerd aan de ambtelijke organisatie. De besluitvorming is aan het college voorbehouden. Uiteraard geldt dat bij politiek gevoelige handhavingssacties de portefeuillehouder altijd wordt betrokken en geïnformeerd.

De raad heeft op dit moment geen wettelijke bevoegdheden als het gaat om de uitvoering van handhaving. Wel kan de raad verordeningen vaststellen, zoals de algemene plaatselijke verordening (APV) en strafbepalingen in verordeningen opnemen. De raad heeft een kaderstellende en controlerende rol. Met het vaststellen van deze visie zet de raad dan ook een volgende kaderstellende stap.

Naar verwachting zal de Omgevingswet op 1 juli 2023 in werking treden. De Gemeentewet (Gw) en de Algemene wet bestuursrecht (Awb) blijven echter bestaan en het onderwerp handhaving blijft daarin geregeld. De juridische grondslagen bij het nemen van handhavingbesluiten blijven daarmee veelal gelijk. De wettelijke bepalingen uit bijvoorbeeld de Wabo, Bor en Mor zullen vervallen en komen (al dan niet in gewijzigde vorm) terug in de Omgevingswet. Wel verruimt de Omgevingswet de mogelijkheden voor het toepassen van een bestuurlijke boete, roept het een handhavingbevoegdheid voor een orgaan met instemmingsrecht in het leven en kan er worden gehandhaafd op basis van zorgplichten uit landelijke of lokale wet- en regelgeving. Ook wordt in de Omgevingswet nadrukkelijk de handhavingstaak zelf opgenomen, oftewel de 'tenuitvoerlegging van sancties'. Daarmee vloeit de 'beginselplicht tot handhaving' niet alleen meer voort uit jurisprudentie.

### 1.3 Integrale handhaving

Wanneer het over handhaving gaat komt met regelmaat de term 'integraal' voorbij. Maar wat wordt hier nu eigenlijk mee bedoeld? 'Integraal' is een containerbegrip, waaraan op verschillende manieren invulling kan worden gegeven. In deze visie definiëren wij 'integraal' als volgt:

- Het kijken naar de samenhang tussen verschillende onderwerpen en het afwegen van verschillende perspectieven en belangen. Kijken naar het grotere plaatje en daarna pas de afweging maken. Ontkokering en ontschotting in beleid én uitvoering, maar wel met behoud van ieders specialisme en specifieke taak.
- Voor alle handhavingstaken van de gemeente dezelfde visie, kernwaarden en randvoorwaarden en een strategisch proces op hoofdlijnen. Met deze visie beogen we tot deze gedeelde lijn te komen.

#### 1.3.1 Waarom is deze manier van werken belangrijk?

Handhaving is steeds complexer, meer omvattend en vraagt daardoor steeds meer van de gemeentelijke organisatie. Dit vraagt om een interne en externe integrale aanpak. Dit houdt bijvoorbeeld in dat niet voor ieder afzonderlijk beleidsterrein handhavingsbeleid wordt opgesteld en uitgevoerd, maar dat de handhaving van de beleidsterreinen op elkaar wordt afgestemd en dat gezamenlijke acties worden uitgevoerd. Samenwerking leidt ook vaak tot beter handhavingsbeleid, tot betere handhavingsresultaten, tot efficiënter werken en tot kostenbesparing. Het thema 'integraliteit' is daarbij ook één van de uitgangspunten achter de Omgevingswet.

De mogelijkheden om in te grijpen voor een gemeente die zelfstandig werkt zijn soms ook eenvoudigweg te beperkt. Partners zijn daarom van groot belang. Denk hierbij aan omgevingsdiensten, provincies, waterschappen, maar ook aan UWV, woningcorporaties, politie, OM, brandweer, GGD, Veiligheidsregio's, Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit, Inspectie SZW, Inspectie Leefomgeving en Transport, Inspectie voor de Gezondheidszorg, Immigratie- en Naturalisatiedienst, Landelijke Inspectiedienst Dierenbescherming, Belastingdienst/FIOD, Douane, en de burger zelf. Iedere partner heeft zijn eigen mogelijkheden om bij te dragen aan de naleving van wet- en regelgeving.

Door een samenhangende aanpak waarbij aandacht is voor álle problemen die op dat moment spelen, kunnen wij een burger of ondernemer beter helpen. De samenhang tussen de problemen en de behoeften van de burger of ondernemer zijn hierbij leidend. Op organisatorisch vlak kun je ervoor zorgen dat bureaucratische verkokering wordt tegengegaan doordat handhavers met elkaar samenwerken in plaats van individueel werken. De verwachting is dat integraal werken de dienstverlening op de lange termijn niet alleen effectiever, maar ook goedkoper maakt. Zo kunnen we zorgdragen voor échte oplossingen in plaats van taakgerichte oplossingen.



## 1.4 Scope

Handhaving vindt op gemeentelijk niveau op verschillende beleidsterreinen plaats. Met name op het gebied van bouwen en wonen, ruimtelijke ordening, natuur- en milieubescherming, openbare orde en veiligheid, volksgezondheid en sociale zekerheid. Vaak wordt er onderscheid gemaakt tussen handhaving in het fysieke domein en het sociaal domein.

Handhaving binnen het fysieke domein vindt plaats op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) en een aantal bijzondere wetten zoals de Drank- en Horecawet en de Opiumwet. Handhaving binnen het sociaal domein vindt plaats op grond van Wet maatschappelijke ondersteuning – Wmo, Jeugdwet en Leerplichtwet en de Wet kinderopvang. Omdat er grote verschillen bestaan tussen handhaving binnen het sociaal domein en handhaving binnen het fysieke domein, is het een lastige opgave om één visie te maken die op beide domeinen van toepassing is. Primair ziet deze visie daarom op handhaving binnen het fysieke domein, maar waar mogelijk ook op het sociaal domein.

## Hoofdstuk 2

# Visie op handhaving

In dit hoofdstuk gaan we in op de uitgangspunten die voor gemeente Maasdriel leidend zijn bij de uitvoering van toezicht en handhaving. Deze uitgangspunten komen tot uiting in de kenmerkende werkwijze van de Maasdrielse toezichthouder en handhaver. Deze werkwijze is verderop beschreven als het profiel van Maasdriel. Het laatste onderdeel van dit hoofdstuk gaat in op de gewenste integraliteit van het beleid en de werkwijze van gemeente Maasdriel.

### 2.1 Uitgangspunten

Om op een goede wijze uitvoering te kunnen geven aan toezicht- en handhavingstaken, is het van belang te weten waar gemeente Maasdriel voor staat en hoe wij de toekomst van onze handhaving voor ons zien. Onze visie is uiteengezet aan de hand van onderstaande gemeentebrede uitgangspunten welke in lijn zijn met de tendensen van de Omgevingswet. Deze uitgangspunten zijn leidend in onze visie en vormen een duidelijk kader bij het uitvoeren van onze handhavingstaken binnen de verschillende deelgebieden, bij nieuw of te actualiseren beleid, bij verdere prioritering en als richtlijn om te voldoen aan juridische zorgvuldigheidseisen en de bestuurlijke ambities. Het zorgt ervoor dat we meetbaar en volgens vaste uitgangspunten en randvoorwaarden onze handhavingstaak kunnen uitvoeren.

#### 1. Alle deelnemers aan de samenleving zijn verantwoordelijk voor naleving van de regels

Handhaving van regels is niet alleen een bestuursstaak, ook andere deelnemers aan de samenleving hebben een rol. Niet de overheid, maar burgers, bedrijven en instellingen zijn primair verantwoordelijk voor de naleving van regels. De betrokkenheid en het eigen verantwoordelijkheidsbesef van de burgers, bedrijven en instellingen moet worden vergroot. Daarbij zetten we in op goede communicatie en het geven van voorlichting. Zo wordt de bekendheid met de inhoud en het belang van regels verbeterd. De naleving van deze regels is dan nog niet geborgd. Controle op de naleving van regels door het uitvoeren van toezicht blijft nodig om burgers, bedrijven en instellingen te wijzen op en te houden aan hun verantwoordelijkheden.

#### 2. Beginselplicht tot handhaving

Het handhaven van wet- en regelgeving dient de regel te zijn, gedogen is een hoge uitzondering. Gedogen kan alleen door het nemen van een beschikking en van die bevoegdheid maken wij slechts terughoudend, zorgvuldig en op verantwoorde wijze gebruik.

### **3. De gemeente handhaaft bij voorkeur actief in plaats van reactief**

Wij willen niet langer werken volgens de reactieve handhavingspraktijk, waarin vooral wordt gewerkt in reactie op klachten, meldingen of handhavingsverzoeken ('piepsysteem'). Wij willen toe naar een proactieve werkwijze waarbij we zichtbaar en toegankelijk zijn, signalen oppakken en waar nodig aanpakken. Dit uitgangspunt moet worden meegenomen in de uitwerking van onze uitvoeringsprogramma's.

### **4. De gemeente handhaaft bij voorkeur preventief in plaats van repressief**

Wij willen voorkomen dat overtredingen plaatsvinden. Door heldere informatievoorziening over geldende wet- en regelgeving, de bedoeling achter de regel uit te leggen en begrip en urgentie te kweken voor naleving ervan, ontstaat er verbinding met de burgers. Dit leidt namelijk tot juiste verwachtingen, transparantie, duidelijkheid en zo kunnen juridische procedures worden voorkomen. Bekendheid met de regels bevordert ook de naleving van de regels. Wij zullen daarom de komende jaren meer aandacht besteden aan proactieve voorlichting aan onze burgers en ondernemers. Een proactieve aanpak nodigt de burger en/of ondernemer uit om betrokken te zijn bij de gemeente, regels te accepteren en zich verantwoordelijker te voelen voor de naleving ervan. Als de preventieve inzet niet werkt, volgt de daadwerkelijke repressieve handhaving. De burger of ondernemer heeft dus zelf in de hand op welke wijze er wordt gehandeld door de gemeente.

### **5. Informele handhaving waar dat kan, formele handhaving waar dat moet**

Als legalisatie geen mogelijkheid is, zetten we op constructieve en waar mogelijk informele manier in op het beëindigen en beëindigt houden van de overtreding. We treden hierbij in gesprek met betrokkenen en met handhavingspartners. Zo voorkomen we dat er te veel zaken in een vervelend en tijdrovend bestuurlijk handhavingstraject terechtkomen. Indien op informele wijze geen oplossing wordt bereikt of bereidheid tot medewerking van betrokkenen ontbreekt, zullen bestuurlijke sancties worden ingezet.

### **6. We werken toe naar een sterke handhavingscultuur**

Dit betekent dat wij ten aanzien van handhaving onze verantwoordelijkheid nemen en dragen. Op het moment dat er niet tot een informele oplossing gekomen kan worden, valt er niet te ontkomen aan een duidelijke 'nee' tegen betrokkenen die de regels overtreden en een 'ja' ten aanzien van aanschrijvingen of anderszins afwijzende beschikkingen. Uitgangspunt is daarbij dat een ingezet handhavingstraject zal worden volgehouden tot de overtreding is opgeheven en dat verbeurde dwangsommen zullen worden geïnd. Indien er in een concrete situatie aanleiding is om af te wijken van dit uitgangspunt zal daarvoor een gemotiveerd voorstel ter besluitvorming worden voorgelegd aan het college.

## **7. Het gemeentebestuur toetst vast te stellen regelgeving vooraf op handhaafbaarheid**

Het bestuur en (daaraan voorafgaand) de ambtelijk organisatie, toetst vast te stellen regelgeving op voorhand op handhaafbaarheid. Er moet sprake zijn van heldere voorschriften die slechts op één manier zijn uit te leggen. Er worden geen regels voorgeschreven indien bij voorbaat al duidelijk is dat niet handhavend kan of zal worden opgetreden. Van de wel voorgeschreven regels moet dus uitgangspunt zijn dat deze worden gehandhaafd.

## **8. Vergaande (interne) informatiedeling in het kader van integraliteit binnen de wettelijke kaders**

Verzamelde informatie en kennis wordt, voor zover de AVG en WPG dit toelaat, intern gedeeld en gedeeld met handhavingpartners zoals omgevingsdienst Rivierenland en politie, om zo op basis van overzicht en inzicht tot de beste aanpak te komen. Het is essentieel voor de uitvoering van onze handhavingstaken dat er zoveel mogelijk informatie beschikbaar is.

## **9. Zowel intern als extern korte lijnen en heldere communicatie in woord en geschrift**

Om burgers en ondernemers op een goede manier, volledig en correct te kunnen informeren, is het van belang om de informatie op een duidelijke wijze, in begrijpelijke taal over te brengen. Zo is voor iedereen helder wat er over en weer van elkaar verwacht kan en mag worden en weten alle partijen waar zij staan. Hierbij stellen de ambtenaren van gemeente Maasdriel zich dienstbaar op.

## **10. Zorgvuldige belangenafweging bij de beoordeling of privaatrechtelijk of bestuursrechtelijk ingrijpen de aangewezen weg is**

Voordat wij privaatrechtelijk (handhavend) optreden, wordt eerst onderzocht of er bestuursrechtelijke middelen zijn die kunnen worden aangewend. Hierbij houden wij in gedachten dat indien de bestuursrechtelijke weg open staat, deze meer bescherming biedt aan onze burgers en ondernemers dan de privaatrechtelijke weg. De bestuursrechtelijke weg geniet daarom in beginsel de voorkeur.

## **11. Informele en civiele aanpak bij geschillen tussen burgers of ondernemers**

Daar waar individuele belangen (bijv. bij burengeschillen) tussen burgers/ondernemers onderling in het geding zijn, gaat de voorkeur naar een privaatrechtelijke aanpak boven een bestuursrechtelijke aanpak. Dit communiceren we ook naar onze burgers. Wij wijzen onze burgers hierbij tevens op de mogelijkheid van buurtbemiddeling. In het geval van een verzoek tot handhaving is de gemeente verplicht een besluit te nemen maar ook dan verwijzen we eerst naar de mogelijkheden van buurtbemiddeling.

## **12. De gemeente handelt gelijk in gelijke situaties om zo rechtszekerheid en rechtsgelijkheid te waarborgen**

Bij het beoordelen van situaties maakt de gemeente gebruik van een uniform beoordelingskader zodat rechtsongelijkheid wordt voorkomen. De gemeente handelt hierdoor consequent, rechtvaardig en voorspelbaar ter voorkoming van precedentwerking. Hiermee wordt ook de geloofwaardigheid, betrouwbaarheid en integriteit van bestuurders bevorderd. Zo kunnen burgers en ondernemers bouwen en vertrouwen op gemeente Maasdriel en is voor hen de lijn in (handhavings)besluiten inzichtelijk. In beginsel worden gelijke situaties op een gelijke wijze behandeld. Dit betekent echter niet dat er geen ruimte bestaat voor maatwerk. Een gelijke behandeling draagt namelijk niet in alle gevallen bij een rechtsgelijkheid.

## **13. Handhaving vindt intern en extern zo integraal mogelijk plaats**

Handhaving van verschillende beleidsterreinen wordt op elkaar afgestemd en acties worden zoveel als mogelijk gezamenlijk uitgevoerd. Tussen de verschillende afdelingen en handhavingpartners signaleren we en treden we voor elkaar op. Deze manier van samenwerken leidt tot beter handhavingsbeleid, tot betere handhavingsresultaten, tot efficiënter werken en tot kostenbesparing en daarmee ook een verlaging van de lastendruk voor burgers en ondernemers.

## **14. Bij integraal handhaven staat de burger/ondernemer centraal**

Door goede coördinatie, afstemming en samenwerking op verschillende niveaus binnen de gemeente, kan de problematiek die speelt bij de burger of ondernemer op een integrale wijze worden aangepakt. Hierbij is het van belang dat wordt voorkomen dat de burgers en ondernemers op verschillende momenten met verschillende handhavende instanties te maken krijgen. Deze werkwijze zorgt er ook voor dat op een uniforme wijze wordt gehandhaafd. Daarnaast is van belang dat de burger of ondernemer zijn/haar perspectief kan delen bij de inzet van handhavingsmiddelen.

## **15. De landelijke handhavingsstrategie dient te zijn geïntegreerd in het beleid dat de uitwerking vormt van deze visie**

De landelijke handhavingsstrategie (LHS) heeft afgestemd en effectief bestuursrechtelijk en/of strafrechtelijk handelen tot doel en is ontwikkeld vanuit het omgevingsrecht. Echter is de strategie breder toepasbaar dan alleen op het omgevingsrecht. De uitgangspunten uit de LHS kunnen ook zinvol zijn binnen het veiligheidsdomein en sociaal domein. Om die reden zetten wij in op een brede werking van de LHS en handelen wij binnen deze domeinen ook in lijn met de LHS.

## 2.2 Het profiel van Maasdriel

Zoals in de inleiding al is opgemerkt, beoogt deze visie niet om een gemeentebreed afwegingskader te creëren voor alle afdelingen. De wet- en regelgeving die betrekking heeft op de verschillende vakgebieden loopt te veel uiteen en er zijn te weinig gemeenschappelijke raakvlakken om dat mogelijk te maken. Desondanks zijn er toch een groot aantal gemeenschappelijke kenmerken te ontdekken in de wijze waarop de gemeente Maasdriel haar handhavingstaken uitvoert. Deze gemeenschappelijke kenmerken vormen het “profiel” van de Maasdrielse handhaver. Hieronder zal worden uitgelegd wat daar mee wordt bedoeld.

Wat zijn nu de gemeenschappelijke kenmerken waaraan elke handhaver binnen gemeente Maasdriel zich conformeert? De Maasdrielse handhaver (of dit nu een toezichthouder, BOA, handhavingsjurist of beleidsadviseur is) is proactief en oplossingsgericht, daadkrachtig waar nodig en handelt altijd transparant en betrouwbaar. Hieronder wordt aan de hand van deze kenmerken een handelwijze geschetst en wordt nader ingegaan op de wijze waarop invulling wordt gegeven aan deze begrippen.

### 1) *Proactief en oplossingsgericht*

Bij geconstateerde overtredingen wordt altijd geprobeerd om samen met de overtreder een oplossing te vinden. We bekijken overtredingen vanuit mogelijke (legalisatie)oplossingen ('ja, mits'-houding). Wanneer blijkt dat een situatie niet in overeenstemming kan worden gebracht met de wet- en regelgeving, zetten we op een constructieve, en waar mogelijk informele, manier in op beëindigen en beëindigd houden van de overtreding. Met informeel wordt bedoeld dat in eerste instantie wordt uitgegaan van een oplossingsgerichte en niet van een proceduregerichte aanpak. We gaan in gesprek met betrokkenen en daarbij worden mogelijkheden aangereikt in plaats van alleen maar onmogelijkheden te schetsen. Bijkomend voordeel is dat wanneer formele procedures voorkomen kunnen worden, dit aanzienlijk scheelt in (proces)kosten voor zowel handhaver als overtreder en ook de doorlooptijden korter zijn.

### 2) *Daadkrachtig*

Als een informele oplossing niet snel wordt bereikt en/of overtreder niet bereid is tot medewerking wordt overgegaan tot het opleggen van een bestuurlijke sanctie. We gaan in dat geval over van een oplossingsgerichte naar een proceduregerichte aanpak. We treden dan daadkrachtig op en nemen dan een formeel besluit tot het toepassen van een sanctie. Het betekent ook dat we het handhavend optreden doorzetten totdat de overtreding volledig is hersteld. We gaan dus altijd tot effectuering van de sanctie over als de overtreding niet tijdig is beëindigd. Er vindt tussentijds geen nieuwe afweging plaats.

### 3) *Transparant*

Wanneer we bestuurlijke sancties inzetten, leggen we dit uit aan overtredders en betrokkenen zodat de regels en de bedoeling erachter worden begrepen. We motiveren onze besluiten duidelijk en begrijpelijk.

Na het opleggen van bestuurlijke sancties gaan wij na of bij de overtreder helder is welke maatregelen er getroffen moeten worden en binnen welke termijn dat dient te gebeuren.

**Daarbij bezit de Maasdrielse handhaver de volgende vaardigheden/competenties:**

#### ***Correct en respectvol***

We behandelen burgers zoals wij zelf ook behandeld willen worden, correct en respectvol. Dat wil zeggen eerlijk, open en beleefd.

#### ***Betrouwbaar***

Zeg wat je doet, doe wat je zegt! We zijn ons bewust van wat we zeggen en naar buiten toe uitdragen en handelen daar ook naar. Vertrouwen in de overheid is een belangrijke voorwaarde als het om handhaving gaat.

#### ***Empathisch/inlevingsvermogen***

Handhavend optreden kan vele gevoelens losmaken bij een burger of ondernemer. Het kunnen begrijpen, benoemen en erkennen van die gevoelens, zijn van groot belang bij het uitdragen van de boodschap dat (mogelijk) tot handhaving wordt overgegaan. Zo kan een duurzame oplossing worden bereikt en wordt de relatie tussen de burger/ondernemer en de gemeente zo min mogelijk geschaad.

#### ***Bewust van verschillende belangen***

Bij handhaving spelen grote belangen. Belangen van de gemeente zelf, het algemeen belang, belangen van betrokkenen om juist wel, of juist niet handhavend op te treden. Gevolgen van niet-handhaven, gedogen, of half-handhaven kunnen onverwacht groot en vervelend zijn en risico's met zich meebrengen. Iedere concrete handhavingssituatie is anders (specifiek), iedere keer is ook de belangenafweging anders. De term 'maatwerk' is hierbij erg belangrijk.

#### ***Actueel en vernieuwend***

De Maasdrielse handhaver houdt zijn vakinhoudelijke kennis en vaardigheden constant up to date. Om zo de kwaliteit van zijn productie te waarborgen. Hij is daarbij bereid om over de grenzen van zijn eigen vakgebied heen te kijken.

## **2.3 De brug naar de organisatie**

Om ervoor te zorgen dat onze visie werkelijkheid wordt, moet handhaving op een eenduidige wijze worden georganiseerd. Dán komt onze visie écht tot leven. Dit begint bij het creëren van bewustwording van de essentie van integraal werken en door zichtbaar te maken hoé veel meer wij kunnen bereiken als we samenwerken. Dat we sneller kunnen schakelen en tot kwalitatief betere beslissingen kunnen komen, die beter en gemakkelijker uitvoerbaar zijn, als we signaleren voor en met elkaar. Dat we eenduidig en uniform kunnen optreden als er afstemming plaatsvindt tussen de verschillende handhavers.

### **2.3.1 Gemeentebreed en integraal**

Om tot de benodigde integrale werkwijze te komen, zal er gestart worden met een periodiek en gemeentebreed handhavingsoverleg. Juist bij die zaken, die uitzonderlijk of complex zijn of hoge bestuurlijke prioriteit hebben, stelt dit ons in staat om goed geïnformeerd en weloverwogen te acteren. Door korte lijnen in de communicatie, transparantie, helderheid en het delen van informatie met elkaar, houden we elkaar op de hoogte en houden we elkaar scherp. We signaleren voor elkaar en zo ontstaat er een volledig beeld van wat er speelt binnen de gemeente en kan er op de meest effectieve en efficiënte wijze geacteed worden. Daarnaast biedt een handhavingsoverleg de mogelijkheid om regelmatig te kunnen reflecteren op de vormgeving en uitvoering van onze handhaving, met als doel het beoordelen of de geformuleerde doelstellingen en uitgangspunten in de visie daadwerkelijk zijn bereikt. Met het handhavingsoverleg alleen, zijn we er nog niet. Het is echter een enorme stap in de goede richting. Zoals eerder aangegeven in de inleiding, heeft de gemeenteraad aangegeven handhaving binnen onze gemeente meer op de kaart te willen zetten. Naast integraliteit vereist dit ook het hebben van voldoende handhavingscapaciteit en een goede organisatorische borging.

### **2.3.2 Team integrale handhaving en veiligheid**

De uitvoering van handhaving heeft zich in de loop der jaren breed verspreid binnen de organisatie van gemeente Maasdriel. Het doel is om dit, met het oog op integraal werken, zoveel als mogelijk bij elkaar te brengen. In de huidige situatie vindt handhaving van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) plaats binnen een andere afdeling dan (de coördinatie op) handhaving op bouwen, ruimtelijke ontwikkeling en milieu. De handhaving op het gebied van openbare orde en veiligheid en ook de handhaving van de bijzondere wetten is verdeeld over twee verschillende afdelingen. Met deze visie op handhaving werken we toe naar één team 'integrale handhaving en veiligheid', werkzaam binnen één afdeling en gezamenlijk gecoördineerd.

### **2.3.3 Handhaving en het sociaal domein**

Gemeenten zijn sinds 2015 verantwoordelijk voor jeugdzorg, werk & inkomen en zorg & ondersteuning aan langdurig zieken en ouderen. Hierop is handhaving óók van toepassing. Want waar een gemeente burgers ondersteunt met publieke middelen, hoort een gemeente ook toe te zien op een recht- en



doelmatige inzet van deze middelen. Door handhaving voorkomen en bestrijden we fraude -ook door zorgaanbieders.

Daarnaast bestaat de mogelijkheid dat overtredingen binnen het sociaal domein hand in hand gaan met overtredingen in het fysieke domein. Denk daarbij aan overtreeders waarbij andere problematiek speelt. Het opleggen van sancties is dan niet het meest doeltreffende middel en vaak is er ondersteuning vanuit de gemeente nodig. Er dient nog nader bepaald te worden hoe aan de handhavingstaak binnen het sociaal domein verdere invulling kan worden gegeven, maar ook aan hoe er afstemming en samenwerking gerealiseerd kan worden tussen de twee domeinen.

## Hoofdstuk 3

# Landelijke Handhavingsstrategie

De basiswijze waarop wij optreden tegen overtredingen wordt gevormd door de Landelijke Handhavingsstrategie (LHS). De LHS dient om passend en uniform in te kunnen grijpen indien dat op basis van opgedane bevindingen tijdens het toezicht nodig is en verbindt zo het bestuurs- en strafrecht met elkaar. Afhankelijk van de ernst van de overtreding en het gedrag van de overtreder wordt via de interventiematrix gekozen voor een handhavingsaanpak. We verwerken de LHS in onze werkprocessen van toezicht en handhaving om een juiste uitvoering te borgen. Als de LHS wordt geactualiseerd, zullen wij onze werkprocessen daarop bijstellen.

De Landelijke Handhavingstrategie is ontwikkeld vanuit het omgevingsrecht en heeft in eerste instantie betrekking op de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de in artikel 5.1 van de Wabo opgenomen wetten. Toepassing van de Landelijke Handhavingstrategie leidt tot afgestemd en effectief bestuurs- en/of strafrechtelijk handelen. Daarom is de strategie breder toepasbaar dan alleen op het omgevingsrecht. Waar bevoegde overheden, handhavinginstanties en het OM het zinvol achten kunnen zij afspreken om de Landelijke Handhavingstrategie te gebruiken. In de Landelijke Handhavingstrategie wordt dit de 'beoogde brede werking' van de strategie genoemd.

### 3.1 Stappenplan bij optreden door de gemeente

#### *Stap 1: positioneren van bevindingen in de interventiematrix*

Aan de hand van het gedrag van de overtreder en de (gevolgen van de) overtreding wordt de uitgangspositie in de interventiematrix (zie figuur 1) bepaald. Bij verzachtende argumenten (zoals legalisatie) wordt de bevinding één segment naar links en vervolgens één segment naar onder in de matrix verplaatst. Bij verzwarende argumenten (waaronder recidive) is de verplaatsing één segment naar rechts en vervolgens één segment naar boven. Als er meer verzachtende of verzwarende argumenten zijn, levert dit toch maar één verplaatsing op.

#### *Stap 2: verzwarende omstandigheden*

De toezichthouder bepaalt of er verzwarende aspecten zijn die betrokken moeten worden bij de afweging om het bestuurs- en/of strafrecht toe te passen. Hoe meer verzwarende aspecten, hoe meer reden om naast bestuursrechtelijk ook strafrechtelijk te handhaven. Voorbeelden van verzwarende omstandigheden zijn onder andere het verkrijgen van financieel voordeel, de status van de overtreding (voorbeeldfunctie) en een combinatie van relevante andere delicten.

### *Stap 3: bestuursrecht en/of strafrecht inzetten*

De toezichthouder bepaalt of toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht nodig is op basis van de beoordeling van de bevinding met de interventiematrix (stap 1) en de afweging van verzwarende aspecten (stap 2). Hierdoor vindt een weloverwogen inzet van het bestuursrecht, het bestuurs- en strafrecht of alleen het strafrecht plaats.

### *Stap 4: optreden met de inventarisatiematrix*

De LHS gaat uit van het principe zo licht mogelijk starten met interveniëren gericht op herstel en het vervolgens snel inzetten van zwaardere interventies als naleving uitblijft.

### *Stap 5: vastlegging*

De doorlopen stappen en genomen beslissingen worden verifieerbaar en transparant vastgelegd.

Figuur 1 Interventiematrix van de LHS

<p><b>4</b></p> <p>Aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar <b>+</b></p>	<p>Strafrecht BSBm/PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete</p> <p>Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD Verscherpt toezicht</p>	<p>Strafrecht BSBm/PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete</p> <p>Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD Verscherpt toezicht</p>	<p>Strafrecht BSBm/PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Expliciteverbod/sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaat of erkenning Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD</p>	<p>Strafrecht PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Expliciteverbod/sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaat of erkenning Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD</p>	
	<p><b>3</b></p> <p>Van belang <b>+</b></p>	<p>Strafrecht BSBm/PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete</p> <p>Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen</p>	<p>Strafrecht BSBm/PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete</p> <p>Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht</p>	<p>Strafrecht PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Expliciteverbod/sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaat of erkenning Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD</p>	<p>Strafrecht PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Expliciteverbod/sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaat of erkenning Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD</p>
	<p><b>2</b></p> <p>Bepoekt <b>+</b></p>	<p>Strafrecht BSBm/PV</p> <p>Bestuursrecht herstellend Aanspreken/informeren</p>	<p>Strafrecht BSBm/PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete</p> <p>Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht</p>	<p>Strafrecht PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete</p> <p>Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD</p>	<p>Strafrecht PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete</p> <p>Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD</p>
	<p><b>1</b></p> <p>Vrijwel nihil <b>+</b></p>	<p>Bestuursrecht herstellend Aanspreken / informeren</p>	<p>Strafrecht BSBm/PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete</p> <p>Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen</p>	<p>Strafrecht PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete</p> <p>Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen</p>	<p>Strafrecht PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete</p> <p>Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen</p>
	<p><b>A<sup>o</sup></b> Goedwillend Onbedoeld, proactief</p>	<p><b>B<sup>o</sup></b> Moet kunnen Omverschillig</p>	<p><b>C<sup>o</sup></b> Calculerend Bewust belemmerend en/ of risico nemend</p>	<p><b>D<sup>o</sup></b> Bewust en structureel/Crimineel Fraude, Oplichting, Witwassen</p>	

DE MOGELIJKE GEVOLGEN ZIJN :

Afhankelijk van de situatie kan op basis van de LHS matrix worden gekozen welk instrument wordt ingezet. Enerzijds is hierbij het gedrag van de overtreder indicatief en anderzijds de ernst en aard van de overtreding. Indien het gaat om bewust begane overtredingen met ernstige gevolgen, wordt zwaarder aangepakt door bijvoorbeeld een combinatie van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke middelen.