



Handhavingsnota Fysieke Leefomgeving 2021-2026

1. Inleiding

Al enige tijd staat op de ambtelijke en bestuurlijke agenda om te komen tot een herijking van het gemeentelijke handhavingsbeleid fysieke leefomgeving. Hiervoor zijn meerdere redenen. De bestaande nota integrale handhaving dateert van 2009. De deelnota's handhaving Bouwen en Ruimtelijke Ordening, permanente bewoning en professionalisering van de milieuhandhaving zijn van resp. 2007 (laatste herziening), 2010 (laatste herziening).

De hierboven genoemde nota's zijn gedateerd en sluiten niet meer aan op diverse ontwikkelingen die in de periode na vaststelling tot heden hebben plaatsgevonden en geven ook geen antwoord op ontwikkelingen die voorzienbaar zijn voor de nabije toekomst. Een kleine bloemlezing van ontwikkelingen die na vaststelling hebben plaatsgevonden en waarin in de nota's geen rekening mee is gehouden:

1. De invoering van Oldebroek voor Mekaar (hierna: OvM) die weliswaar wel in de dagelijkse handhavingspraktijk ingevoerd is, maar nog zijn beslag moet krijgen in het gemeentelijk handhavingsbeleid.
2. De beleidsmatige keuzen en prioriteiten die door het toenmalig bestuur vastgesteld zijn. Herijking hiervan op basis van de huidige bestuurlijke inzichten, waaronder ook het geldende bestuursakkoord valt is noodzakelijk.
3. Nadien tot stand gekomen regelgeving, waaronder bijvoorbeeld de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo).
4. Een deel van de toezicht- en handhavingstaken is overgedragen aan de VNOG (brandveilig gebruik) en ODNV (milieu, w.o. sloop en asbest).
5. Er heeft een organisatieontwikkelingsproces (1 januari 2020) plaatsgevonden.
6. Wijzigingen van gemeentelijk beleid. Wijzigen van gemeentelijk beleid vinden met regelmaat plaats. Zoals bijvoorbeeld de APV.
7. Veranderingen in het sociaal domein. Sinds invoering van de Wmo2015, de Jeugdwet en de Participatiewet hebben gemeenten een grote rol gekregen in de ondersteuning van mensen die het (tijdelijk) niet redden. De verandering in het sociaal domein is een grote bestuurlijke operatie, die vooral een andere manier van denken en handelen beoogt.
8. Kwaliteitscriteria voor de uitvoering van de Wabo-taken . Doel is om de uitvoering beter inzichtelijk en meer voorspelbaar te maken. Het streven is ook om een meer gelijkmatige aanpak over het land te bereiken.
9. Vormgeving van de Buitengewoon Opsporingsambtenaar (BOA) functie. In 2015 is in de gemeente Oldebroek voor het eerst een BOA in dienst gekomen. Voor deze tijd was dit slechts op project basis, incidenteel.
10. Samenwerking in NEO-verband. Sinds enkele jaren werken de gemeente Nunspeet, Elburg en Oldebroek nauwer samen op diverse gebieden. Doel van deze samenwerking is meer efficiëntie en betere dienstverlening.
11. De Omgevingswet en de Wet kwaliteitsborging zullen beide naar verwachting in 2022 in werking treden. Een goede voorbereiding hierop zowel kwalitatief als kwantitatief is belangrijk. Het voorbereidingstraject met betrekking tot de invoering van beide wetten loopt en het is dan ook mogelijk dat de nota nog op enkele punten later moet worden aangescherpt of geactualiseerd.

Proces

Begin 2019 hebben medewerkers en de inwoners van Oldebroek mee kunnen praten over het thema de verrommeling van Oldebroek. Naar aanleiding van deze bijeenkomst zijn de eerste prioriteiten vastgesteld.

Vervolgens is gewerkt aan een concept nota. Deze heeft in het najaar van 2020 ter inzage gelegen en tevens is deze nota ter consultatie aangeboden aan diverse dorpsgroepen en ondernemersverenigingen. Helaas is hier geen respons op gekomen.

De concept nota is 20 januari 2021 besproken in de commissie Ruimtegebruik en Leefomgeving. Uit deze vergadering zijn enkele aanvullingen naar voren gekomen, zoals het toevoegen van de 'menselijke maat'. De beleidsnota is bedoeld voor de periode 2021-2026.

2. Uitgangspunten

2.1 Reikwijdte nota

De huidige integrale nota ziet toe op nagenoeg de gehele gemeentelijke handhaving. Daarbij gaat het zowel om objectgerichte als subjectgerichte (sociaal domein) handhaving. Deze keuze is bijzonder in



gemeenteland. De keuze destijds voor een integrale nota voor zowel de objectgerichte, als de subjectgerichte taken was gelegen in de wens om zo de integratie tussen twee vormen van handhaving te bevorderen. Er waren zelfs ideeën om bij een volgende reorganisatie te komen tot concentratie van alle gemeentelijke handhavingstaken in één unit (doorkanteling van de organisatie).

Deze integratie heeft niet plaatsgevonden. Er is in de praktijk geen behoefte gebleken aan een nadere samenwerking tussen deze twee vormen van handhaving. Bij de reorganisatie in 2014 heeft voornoemde concentratie dan ook niet plaatsgevonden. Het sociaal domein is, mede als gevolg van wettelijke ontwikkelingen, zijn eigen autonome weg gegaan met een eigen beleids- en handhavingscyclus. Het blijvend opnemen van dit taakveld in het handhavingsbeleid en het jaarlijkse uitvoeringsprogramma en -verslag is daarmee onnodig, niet efficiënt en uit oogpunt van vermindering van regelgeving ongewenst.

De voorliggende beleidsnota ziet op handhaving van de fysieke omgeving. De nota heeft dus betrekking op zaken als openbare orde en veiligheid, milieu, ruimtelijke kwaliteit en bouwen. De nota is niet van toepassing op toezicht en handhaving op het gebied van leerplicht, welzijn en sociale zaken (bijvoorbeeld Wet kinderopvang).

Milieu, sloop en asbest

De uitvoering van "inrichtingsgebonden" milieutaken, maar ook de sloop- en asbesttaken heeft de gemeente grotendeels overgedragen (gemandateerd) aan de Omgevingsdienst Noord-Veluwe (ODNV). De handhavingprocessen die zijn overgedragen vallen buiten de werking van dit beleidsplan. Hierop zijn de uitgangspunten die zijn vastgelegd in het beleidsplan "Nalevingsstrategie aan Omgevingsdienst Noord-Veluwe overgedragen taken" van toepassing, dit plan is op 26 januari 2016 door het college is vastgesteld. De ODNV werkt volgens de systematiek van risico gestuurd toezicht.

Er zijn met de ODNV praktische werkafspraken gemaakt met betrekking tot contact en overleg per e-mail en/of telefonisch.

Hoewel de uitvoering van de asbesttaken grotendeels is overgedragen aan de ODNV, zal sanering van asbest ook in komende jaren een behoorlijk beslag leggen op de gemeentelijke handhavingorganisatie. Het gaat daarbij om afstemming over de overgedragen taken, uitvoering van niet overgedragen taken (bijvoorbeeld asbestvondsten op particulier terrein,) als om projecten (bijvoorbeeld het project sanering asbestdaken). Dit betekent dat er voldoende expertise en capaciteit binnen de gemeentelijke organisatie moet blijven om deze taak op een adequaat niveau te kunnen uitvoeren.

Brandveilig gebruik

Voor het onderdeel controle brandveilig gebruik geldt dat het toezicht hierop is overgedragen (gemandateerd) aan de Veiligheidsregio Noord- en Oost Gelderland. De basis voor deze overdracht is gelegen in de Wet Veiligheidsregio's. Er wordt gewerkt conform de gemaakte afspraken (2015) tussen het brandweercluster Veluwe Noord en de gemeente Oldebroek over de levering van diensten. Het gaat daarbij specifiek om maatregelen voor het beheersen van risico's. Deze afspraken staan in een aparte overeenkomst opgenomen. Het gaat dan om afspraken over het geven van adviezen, het uitvoeren van controles en het geven van voorlichtingen.

Het houden van toezicht en de hieruit voortvloeiende correspondentie (constateringsbrief) is gelegen bij de VNOG de juridische afwikkeling gebeurt door de gemeente zelf en heeft gezien het veiligheidsaspect een hoge prioriteit.

De VNOG maakt voor het uitvoeren van haar controlerende en adviserende taak gebruik van de systematiek van risicogericht adviseren: advisering op basis van geïnventariseerde risico's (overstap van regels naar risico's).

De afspraken met de VNOG en de wijze waarop de VNOG de controle en adviestaak uitvoert (risicogericht adviseren) vallen buiten het bestek van deze beleidsnota.

Er zijn met de VNOG wel praktische werkafspraken gemaakt met betrekking tot contact en overleg per e-mail en/of telefonisch.

Openbare ruimte

Openbare ruimte is een breed begrip. In het kader van handhaving van de openbare ruimte, zijn er twee categorieën: 1) het handhaven van illegaal in gebruik genomen gemeentegrond, en 2) het handhaven van vergunningen die een activiteit mogelijk maken in de openbare ruimte, uitgezonderd bouwwerken. Bij de tweede categorie moet gedacht worden aan de verlening van omgevingsvergunningen voor de activiteiten kappen en uitwegen, standplaatsvergunningen (ook op de weekmarkt), evenementenvergunningen en verkeersbesluiten. Wanneer er een vergunning wordt verleend voor één van bovengenoemde activiteiten dan wordt er waar mogelijk op gecontroleerd. Tevens wordt er handhavend opgetreden bij een eventuele klacht of ernstige hinder.



Onrechtmatig gebruik openbare ruimte

Bij onrechtmatig gebruik van de openbare ruimte gaat het met name om illegale ingebruikname van gemeentegrond. Het bestrijden hiervan is een bijzondere vorm van handhaving; privaatrechtelijke handhaving. Dit valt buiten het bestek van deze nota en kent een eigen plan van aanpak. Aan de beleidsnotitie is inmiddels uitvoer gegeven. Een inventarisatie heeft plaats gevonden. Er is een lijst opgesteld met overschrijdingen en er is een "steekproef" gedaan om te beoordelen of het onrechtmatige gebruik "in bezit neming" of "in gebruik neming" betreft. Het blijkt dat het in de meeste gevallen om "in gebruik name" gaat. Aan de hand van deze constatering gaat het college binnenkort een keuze maken of er een projectmatige aanpak gehanteerd gaat worden.

Afval

Op 12 december 2019 heeft de gemeenteraad een nieuw afvalbeleid vastgesteld voor de periode 2019-2022 (zie <https://ris2.ibabs.eu/Agenda/Details/Oldebroek/51570a62-b8b0-442c-be8f-8266185eabe4>). Onderdeel van dit afvalbeleid is het plegen van extra inzet op toezicht en handhaving op het gebied van afval. Het gaat dan om aanpak van zwerfafval, afvaldump, afvalverbrandingen, verkeerd aanbieden van huishoudelijk afval en het inzamelen zonder vergunning/aanwijzing. Onze handhavingstrategie gaat uit van een mix van monitoren, informeren/coachen, waarschuwen en verbaliseren/opleggen van dwangmaatregelen. Afhankelijk van het type overtreding dan wel type overtreder zal het accent in het geval meer liggen op informeren/coachen, terwijl in het andere geval verbaliseren of het opleggen van een dwangmaatregel aangewezen is.

Om de ambitie waar te maken willen we investeren in vergroten van de gemeentelijke boa-capaciteit. Het gaat dan om een formatie-uitbreiding van circa 0,33 fte. Een belangrijk deel van de taak van deze nieuwe boa is het geven van voorlichting c.q. het zijn van afvalcoach. De uitbreiding is per 1 september 2020 gerealiseerd.

Beleidsnota permanente bewoning

De beleidsnota permanente bewoning dateert van 2004. Herziening van deze nota loopt een eigen traject. De nota permanente bewoning maakt als bijzondere deelnota deel uit van de nota integrale handhaving. De nota is te vinden op de site van de gemeente Oldebroek: http://www.oldebroek.nl/Bestuur_en_organisatie/Verordeningen_en_beleid/Beleidsbibliotheek/Openbare_orde_en_veiligheid/Vastgestelde_beleidsnota_permanente_bewoning.

Reclame

Het beleid over reclame-uitingen is verwoord in de in 2015 vastgestelde verordening en de daarbij behorende toelichting. Inmiddels loopt een herzieningsprocedure. Naar verwachting zal het concept in het voorjaar van 2021 in het college liggen, waarna het ter consultatie zal worden aangeboden aan de ondernemersverenigingen en vervolgens ook naar de raad zal gaan. Het reclamebeleid maakt als bijzondere nota deel uit van deze nota. De nota is te vinden via: http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Oldebroek/380118/380118_1.html

2.2 Jaarlijks uitvoeringsprogramma en jaarverslag

De beleidsnota geeft de kaders weer die de gemeente Oldebroek toepast bij de handhaving op het gebied van de fysieke leefomgeving. De burgemeester en het college van burgemeester en wethouders zijn voor de uitvoering hiervan verantwoordelijk. Zij stellen jaarlijks een uitvoeringsprogramma en een jaarverslag vast. Deze worden ter informatie aangeboden aan de gemeenteraad.

De kaders in de beleidsnota worden ieder jaar gebruikt om het jaarlijks uitvoeringsprogramma voor de handhaving op te stellen. Dit jaarlijkse uitvoeringsprogramma wordt gekoppeld aan het handhavingjaarverslag. Op deze wijze geeft het jaarverslag input aan het uitvoeringsprogramma van het komende jaar

2.3 wettelijk kader

De gemeentelijke handhavingstaak ligt besloten in diverse wet- en regelgeving. Daarbij wordt de handhavingstaak veelal neergelegd bij het college en voor een kleiner deel bij de burgemeester. Deze wet- en regelgeving geeft ook inhoudelijke kwaliteitscriteria waaraan de handhaving moet voldoen.

Voor de gemeentelijke handhaving van de fysieke ruimte zijn met name de volgende regelingen van belang: Gemeentewet, Algemene wet bestuursrecht, Wabo en Bor/Mor.

Gemeentewet

De Gemeentewet geeft in artikel 125 de wettelijke grondslag voor college en burgemeester voor toepassing van dwangmaatregelen

Awb

De Algemene wet bestuursrecht geeft in hoofdstuk 5 een groot aantal inhoudelijke en processuele bepalingen die zien op de bevoegdheid tot het houden van toezicht en toepassing en uitvoering van dwangmaatregelen.

Wabo

In de Wabo is hoofdstuk vijf gewijd aan het onderwerp handhaving. In dit hoofdstuk is vastgelegd dat er bestuurlijk kan worden gehandhaafd op datgene dat in de Wabo zelf is opgenomen plus op een groot aantal andere omgevingsrechtelijke wetten. De Wabo heeft daarmee een ruim bereik en dat vereist een integrale benadering van de handhaving.

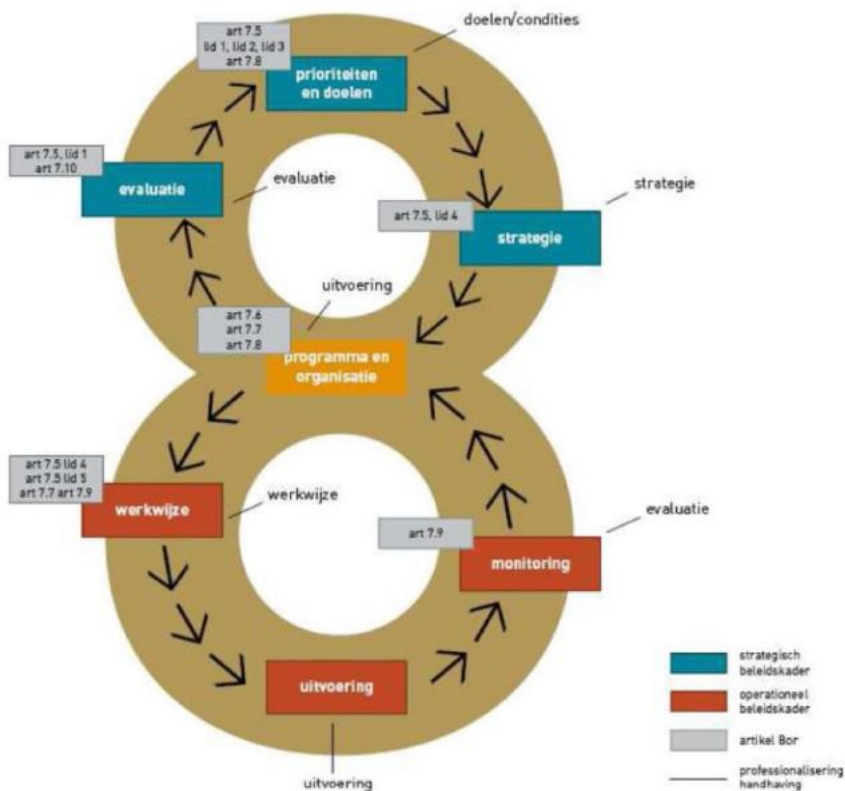
Het Besluit omgevingsrecht (Bor) en de Ministeriele regeling Omgevingsrecht (Mor)

Het Bor/Mor zijn uitvoeringsbesluiten op basis van de Wabo. In dit besluit worden de kwaliteitseisen die voor een uitvoeringsorganisatie gelden, verder uitgewerkt. Die kwaliteitscriteria zijn bedoeld om de uitvoering van de handhaving in het omgevingsrecht te professionaliseren en de kwaliteit te borgen. De kwaliteitseisen gaan over proces, inhoud en vakkennis. Het voldoen aan de eisen zorgt ervoor dat de gemeente in staat is om de gewenste kwaliteit en continuïteit te leveren. Daarmee wordt duidelijk welke kwaliteit burgers, bedrijven en instellingen van de gemeente ten aanzien van handhaving, mogen verwachten. Ook wordt helder wat overheden onderling van elkaar mogen verwachten.

Op grond van de Wabo en de daarbij behorende Bor en Mor moet de gemeentelijk handhaving de volgende onderdelen bevatten:

- handhavingsbeleid
- jaarlijks uitvoeringsprogramma
- adequate handhavingsorganisatie
- borging van financiële en personele middelen
- monitoring m.b.v. geautomatiseerd systeem
- periodieke rapportage

Grondslag voor professionaliteit en kwaliteit binnen toezicht en handhaving op de Wabo zoals we die in Oldebreek uitvoeren is de dubbele regelkring: de Big Eight.





De bovenste regelkring betreft beleidskeuzen, strategie, het opstellen van een uitvoeringsprogramma en beleidsevaluatie. De onderste regelkring betreft het uitvoeringsprogramma en de professionele werkwijze, uitvoering en monitoring.

Kenmerkend is een keuze voor prioriteiten: belangrijke zaken krijgen veel aandacht en minder belangrijke minder. Het bestuur kan zelf de prioriteiten bepalen.

We voldoen aan de bepalingen voor handhaving zoals gesteld in de Gemeentewet, de Algemene wet bestuursrecht Wet algemene bepalingen Omgevingsrecht (Wabo), het Besluit omgevingsrecht (Bor) en de Regeling Omgevingsrecht.

2.4 jurisprudentie

Een belangrijk deel van de vereisten aan de gemeentelijke handhaving ligt besloten in de jurisprudentie.

De gemeente Oldebroek voldoet bij de uitvoering van de handhavingstaak aan de eisen uit de jurisprudentie

Het gaat het bestek van deze nota te buiten om alle jurisprudentie op te noemen. In deze nota beperken we ons dan ook tot de jurisprudentie op het gebied van de beginselplicht tot handhaven en die op het gebied van prioritering

Beginsel verplichting

ABRS 04-06-2014 (beginselverplichting)

Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met een last onder bestuursdwang of dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag het bestuursorgaan weigeren dit te doen. Dit kan zich voordoen indien concreet zicht op legalisatie bestaat. Voorts kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.

De beginselverplichting geldt niet alleen voor oplegging, maar ook voor uitvoering van dwangmaatregel. Uitvoering kan door derden of belanghebbenden worden afgedwongen!

prioritering

ABRS 04-06-2014:

Handhavingsbeleid mag er niet toe strekken dat tegen overtredingen met een lage prioriteit nimmer wordt opgetreden.

Dit betekent niet dat bij de handhaving geen prioriteiten mogen worden gesteld. Zo kan prioritering bepalend zijn voor de mate waarin toezicht wordt gehouden op de naleving van voorschriften. Ook mag prioritering inhouden dat bij bepaalde lichte overtredingen alleen naar aanleiding van een klacht of een verzoek van een belanghebbende wordt beoordeeld of handhavend moet worden opgetreden.

2.5 bestuursovereenkomst

In de bestuursovereenkomst 2018-2022 is geen afzonderlijke paragraaf gewijd aan handhaving, maar staan wel diverse ambities die direct aan handhaving raken:

P. 4 toepassing van inwonerparticipatie OvM

P. 9 inzet op duurzaamheid

P. 9 aanpak van zwerfafval/afvaldump

P. 10 behoud waardevolle natuur en leefbaarheid

P. 11 integrale aanpak van veiligheid, boa's voor leefbare samenleving, overlast en evenementen

Met vaststelling van de beleidsnota dragen we bij aan de realisatie van de bestuursovereenkomst. De ambities van de bestuursovereenkomst nemen we op in het jaarlijkse uitvoeringsprogramma

2.6. Oldebroek voor Mekaar

De doorvoering van de participatie-samenleving onder het motto "Oldebroek voor Mekaar" heeft effect gehad en zal ook in de toekomst gevolgen hebben voor de gemeentelijke handhaving.

Wij ambiëren een samenleving die zich ontwikkelt op basis van inbreng, betrokkenheid, kennis en verantwoordelijkheid van inwoners. Bij het uitgangspunt "Oldebroek voor Mekaar" staat activiteiten van de samenleving voorop. Wij zijn de weg ingeslagen van het stimuleren van initiatieven door de

samenleving en die waar nodig faciliteren. Het gaat er ook om wat burgers, organisaties en gemeente samen kunnen doen. Waar nodig blijft daarbij een regierol voor de gemeente en zullen wij onze verantwoordelijkheid nemen om met visie leiding te geven aan het verder bouwen aan onze gemeente.

De gemeente heeft vertrouwen in het zelfsturend en zelfcorrigerend vermogen van de samenleving. Als gevolg daarvan kan de handhavingstaak op een enigszins andere manier vormgegeven worden, zonder dat daarbij afbreuk gedaan wordt aan de wettelijke handhavingstaak.

De samenleving wordt waar mogelijk gestimuleerd om problemen onderling op te lossen in plaats van conflicten via de gemeente te laten lopen. De praktijk leert namelijk dat met elkaar praten vaak effectiever is dan dat de gemeente het bestuursrechtelijk handhavingsinstrumentarium inzet.

- Vertrouwen in inwoner: naleefbereidheid, aanspreken en gemeente informeren
- Andere rol toezichthouder
- Meer inzet op alternatieve geschillenbeslechtingsmethoden: overleg, mediation buurtbemiddeling
- Veel zaken worden al in voortraject opgepakt en afgehandeld (telefonisch of mondeling) zonder dat hier een officiële (schriftelijke) handhavingzaak uit voortvloeit
- Veel investering in voortraject heeft tot effect dat er minder juridische procedures uit voortvloeien
- Slechts in die gevallen waarin overleg niets oplevert wordt een formele handhavingzaak opgestart

De menselijke maat

De menselijke maat houdt in dat je bij de handhaving niet zomaar de regelgeving wordt toegepast, maar dat ook rekening wordt gehouden met de persoonlijke omstandigheden van de overtreder. De menselijke maat zit als sinds jaar en dag besloten in de naleving van het omgevingsrecht. Wetgeving en jurisprudentie schrijven weliswaar voor dat handhaving een beginselverplichting is, maar verlangen ook dat de belangen van de overtreder worden meegewogen en dat doen we ook. Dat uit zich niet alleen in de preventiestrategie, maar ook in de wijze van toezichthouden, de nalevingstrategie (termijnstelling en hoogte dwangsom) en gedogen (we beoordelen altijd of er dermate bijzondere omstandigheden zijn dat tijdelijke of permanent gedogen op zijn plaats is). Bovenop de eisen die jurisprudentie en wetgeving stellen passen wij Oldebroek voor Mekaar toe: kijken of overtredingen middels overleg opgelost kunnen worden, zien of burens in overleg kunnen brengen met elkaar etc.

Bij de uitvoering van de gemeentelijk handhavingstaak passen we zoveel mogelijk Oldebroek voor Mekaar toe. Uitgangspunt daarbij blijft wel dat voldaan moet worden aan de regelgeving maar dat ook wordt gekeken naar de menselijke maat.

2.7 handhavingsorganisatie

Artikel 74 Besluit omgevingsrecht stelt dat het bestuursorgaan zijn organisatie zodanig inricht dat een adequate en behoorlijke uitvoering van het handhavingsbeleid en het uitvoeringsprogramma gewaarborgd is. Artikel 7.5 stelt dat het bestuursorgaan zorg draagt voor de benodigde financiële en personele middelen

Plaats in de organisatie

De toezicht en handhavingstaken worden uitgevoerd door het cluster Toezicht en Handhaving, welke vanaf 1 januari 2020 valt binnen het team Ruimte. Binnen dit team valt ook het onderdeel dat zich bezighoudt met vergunningverlening. De medewerkers die belast zijn met toezicht en handhavingstaken zullen niet tevens werkzaam kunnen zijn bij het onderdeel vergunningverlening

Personele capaciteit

Voor deze beleidsnota geldt dat de bestaande formatie in principe taakstellend is. Bij bijzondere projecten die boven reguliere werkzaamheden uitgaan, danwel dossiers die bovenmatig veel capaciteit vergen, zal tijdelijk extra capaciteit worden ingehuurd. De medewerkers hebben een adequaat opleidingsniveau. Er is tijd en budget beschikbaar voor periodieke her- en bijscholing.

Jaarlijks wordt er een gespecificeerde urenplanning/jaarplanning verwerkt en waar nodig bijgesteld in het handhavingsuitvoeringsprogramma.

BOA (MBO)

2 fte = 2736 uur = 72 uur per week

Inspecteurs/toezichthouders(MBO+)

2 fte = 2736 uur

Juristen (HBO)

1,8 fte = 2462 uur

Beleidsmedewerkers (HBO)

2,2 fte = 3010 uur



Er geldt functionele scheiding tussen vergunningverlening en toezicht en handhaving. De bestaande formatie is in beginsel taakstellend. Medewerkers hebben een adequaat opleidingsniveau. Er is tijd en budget beschikbaar voor periodieke her- en bijscholing

Pandemie

Sinds begin 2020 houdt het COVID19/coronavirus de wereld in zijn greep. Ook Nederland is hieraan niet ontkomen. Sinds maart 2020 gelden noodmaatregelen die tot doel hebben verspreiding van het virus zoveel mogelijk tegen te gaan. De voor inwoners en instellingen en bedrijven direct werkende maatregelen zijn neergelegd in door de veiligheidsregio vastgelegde noodverordeningen. De voorzitter van de veiligheidsregio is het bevoegde gezag. Naast de politie zijn de gemeentelijk boa's en Awb-toezichthouders zijn daarbij aangewezen als toezichthouder op de naleving.

Op dit moment (september 2020) ligt het wetsvoorstel Tijdelijk wet maatregelen COVID-19 ter goedkeuring bij de Tweede Kamer. Deze wet vervangt na inwerkingtreding de nu geldende noodverordening. Voor de toezichtssystematiek heeft dit geen gevolgen: gemeenten behouden de toezichthoudende taak.

De corona-crisis heeft met name in de eerste maanden een enorm beslag gelegd op de handhavingsorganisatie, waardoor bouwinspecteurs en boa's nagenoeg fulltime controleerden op naleving van de noodverordening. Reguliere handhavingstaken moesten opgeschort worden. Ook heeft voor controles van de noodverordening extra inhuur moest plaatsvinden.

Doordat de situatie in Nederland gaandeweg stabiliseerde en de maatregelen versoepeld werden kon in Oldebroek het toezicht afgeschaald worden en konden reguliere handhavingstaken steeds meer worden opgepakt.

Momenteel kunnen de coronacontroles binnen de reguliere werkzaamheden door boa's uitgevoerd worden en kunnen de bouwinspecteurs weer volledig bouw- en handhavingscontroles uitvoeren. Dit betekent dat van opschorten van handhavingprocedures geen sprake meer is.

Dit neemt echter niet weg dat door opleving van het virus en/of verscherping van de maatregeling opschaling van de controles noodzakelijk kan blijken.

2.8 middelen

De medewerkers belast met toezicht en handhaving zijn voldoende geoutilleerd te zijn om hun taken uit te voeren.

Uitrusting

Boa's

- Landelijke uniform
- Portofoon
- Zaklamp
- Dienstfiets
- Dienstauto
- digitaal handhaven: digitaal bonnenschrijven, laptop of tablet met 4G
- geautomatiseerd registratieprogramma: Squit/Green Valley
- persoonlijke beschermingsmiddelen (mondmaskers, handschoenen, desinfectiegel)
- we onderzoeken in hoeverre de boa's uitgerust kunnen worden met bodycam, handboeien en/of andere verdedigingsmiddelen

Inspecteurs

- Herkenbare kleding
- Geluidmeter
- Meetapparatuur
- Dienstfiets
- Dienstauto
- Digitaal handhaven: laptop of tablet met 4G
- geautomatiseerd registratieprogramma: Squit/Green Valley
- persoonlijke beschermingsmiddelen (mondmaskers, handschoenen, desinfectiegel)

Juristen/beleidsmedewerkers

- handboeken



- geautomatiseerd registratieprogramma: Squit/Green Valley

Financiële middelen

Voor uitvoeren van onderzoeken, inwinnen adviezen, griffierecht, proceskostenvergoeding etc. wordt jaarlijks een bedrag in de gemeentelijke begroting geraamd naar aanleiding van het uitvoeringsprogramma.

Afdoend mandaat

Er moet een afdoend mandaat zijn met een juiste afweging tussen ernst van de situatie, politieke of bestuurlijke gevoeligheid, spoedeisendheid en slagvaardigheid. Verantwoordelijkheden worden zo laag mogelijk in de organisatie gelegd. Bij het mandaat wordt het 4-ogen-principe in acht genomen.

2.9 Processen en modellen

Onze processen en modellen zijn ingericht in het postregistratieprogramma Green Valley en het programma Squit voor vergunningverlening, toezicht en handhaving.

Green Valley is een zaak systeem waarin alle modelbrieven staan en brieven worden aangemaakt. Ingekomen post wordt ingeboekt en ook mails worden hierin weggezet. Ook geeft het programma de mogelijkheid om telefoongesprekken te verwerken en kleine aantekeningen te maken. Hierdoor is geheel digitaal werken mogelijk en proberen wij de burger zo volledig mogelijk en efficiënt mogelijk van dienst te zijn. In Squit verwerken wij de vergunningverlening, toezicht en handhaving. Vanaf de aanvraag van een omgevingsvergunning of het verzoek om handhaving tot aan bezwaar en beroep worden hierin weggezet. Squit werkt op perceelniveau. Hierdoor is per perceel goed zichtbaar wat er allemaal speelt en maakt het integraal werken eenvoudiger. De inspecteurs hebben buiten de beschikking over beide programma's en kunnen hun constatering direct verwerken in het systeem.

2.10 Samenwerking in de handhaving

De gemeente Oldebroek opereert in de handhaving niet als solitaire eenheid. De gemeente vindt afstemming met en samenwerking met diverse handhavingpartners, zoals rijk, provincie, politie, waterschap, VNOG en ODNV, belangrijk en noodzakelijk om een adequaat kwaliteitsniveau te bereiken.

De gemeente wil hier blijvend in investeren. Op het gebied van handhaving wordt op verschillende vlakken samengewerkt. Er zijn diverse overlegstructuren en een aantal gemeentelijke toezichtstaken zijn onder verantwoordelijkheid van gemeente overgedragen aan de veiligheidsregio en ODNV.

Samenwerken in de handhaving houdt ook in dat de gemeente de ogen niet sluit voor overtredingen die niet tot het eigen takenpakket behoren, maar tot het takenpakket van een ander overheidsorgaan. De gemeente heeft een oog- en oorfunctie en zal bij overtreding, waar een ander overheidsorgaan bevoegd gezag is, deze overtreding melden. Daar waar gezamenlijk optreden tegen een overtreding noodzakelijk, wenselijk en/of effectief is, zal de gemeente actief de samenwerking opzoeken.

NEO

Sinds enkele jaren werken de gemeente Nunspeet, Elburg en Oldebroek (NEO) nauwer samen op diverse gebieden. Daarbij is ook de samenwerking met de BOA's opgestart. De samenwerking is bedoeld om in de toekomst efficiënt te kunnen werken. Het doel van de samenwerking is dat vanuit de zelfstandigheid van de gemeenten zorg wordt gedragen voor een goede dienstverlening aan de inwoners en bedrijven. Tevens is er in NEO verband gewerkt aan een Omgevingsvisie, deze is inmiddels afgerond.

We blijven investeren in een goede samenwerking met onze handhavingpartners

2.11 24-uurs bereikbaarheid

In de gemeente Oldebroek is er voor gekozen om de 24-uurs bereikbaarheidsdienst vanuit de organisatie in te richten.

Buiten kantoor tijden is altijd een dienstdoende inspecteur telefonisch bereikbaar via het algemene nummer van de gemeente Oldebroek die wordt doorgeschakeld naar een pikettelefoon en is er juridische achtervang.

Ook sluiten wij aan bij de piketdienst van de ODNV voor calamiteiten op het gebied van milieu en asbest. De piketdienst is 24 uur bereikbaar en 7 dagen in de week. Er is gekozen voor een calamiteitsnummer dat inwoners buiten kantoor uren kunnen bellen bij incidenten op het gebied van de Wabo-handhavingstaken en bij evenementen, waarvan de afhandeling niet kan wachten tot de eerstvolgende werkdag. Met de 24-uurs bereikbaarheid wordt voldaan aan artikel 7.4 van de Bor.

2.12 Gevolgen Wet Kwaliteitsborging en Omgevingswet

De Wet Kwaliteitsborging is op 14 mei 2019 door de Eerste kamer aangenomen. Door middel van deze wet komt de controle op kwaliteit en veiligheid in de bouw in handen van de sector zelf te liggen.



Een heldere verdeling van verantwoordelijkheden tussen de betrokken partijen is van groot belang voor een goede werking van het beoogde stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen. Immers, één van de belangrijkste redenen om het huidige stelsel te heroverwegen, is dat het niet optimaal functioneert doordat de verantwoordelijkheden thans niet helder zijn. In het wetsvoorstel is als uitgangspunt genomen dat de bij de bouw betrokken partijen verantwoordelijk zijn voor de bouwkwaliteit. De indruk moet worden weggenomen dat het bevoegd gezag, omdat deze betrokken is bij de vergunningverlening of het toezicht op de naleving van de bouwtechnische voorschriften, die verantwoordelijkheid (deels) overneemt. Ook mag het niet zo zijn dat bouwpartijen zich verschuilen achter de betrokkenheid van het bevoegd gezag als vergunninghouder, dan wel als toezichthouder op de naleving van de bouwtechnische voorschriften.

Van belang is verder dat het publiekrechtelijke toezicht voorbehouden blijft aan de overheid. Dit is ook als uitgangspunt verwoord in het kabinetsstandpunt over het gebruik van certificering en accreditatie. De uitdaging hierbij is dat er geen onnodige (dubbele) lasten ontstaan en er tegelijkertijd wel voldoende toezicht is om de naleving van wet- en regelgeving effectief te borgen.

Het toezicht op de naleving van de bouwtechnische voorschriften en de daarmee gemoeide handhavingsbevoegdheden van de gemeenten veranderen in het voorziene stelsel niet. De beoordeling om naar aanleiding van een verzoek van de kwaliteitsborger over te gaan tot handhaving ligt bij de gemeente. De gemeente zal daarbij over voldoende informatie moeten beschikken. Daarvoor kan de gemeente al op basis van haar bestaande bevoegdheden alle informatie die zij nodig heeft om haar taak te kunnen uitoefenen opvragen bij de bouwpartijen.

De wet zal waarschijnlijk per 1 januari 2022 in werking treden.

De Omgevingswet is een belangrijke nieuwe wet voor de leefomgeving die naar verwachting in 2022 in werking zal treden. De invoering van de wet komt neer op een stelselherziening. De wet vervangt een grote hoeveelheid bestaande wet- en regelgeving. De Omgevingswet heeft gevolgen voor alle gemeentelijke processen rond de leefomgeving, waaronder vergunningverleningen en handhaving. De regelgeving zoals die straks landelijk zal gelden is nog in ontwikkeling. Waar mogelijk wordt daar nu op geanticipeerd. Twee ontwikkelingen zijn in elk geval van belang. Ten eerste staat de wet voor een integrale blik op de leefomgeving. Dit onderstreept het belang van integrale handhaving. Ten tweede is het vertrouwen in de samenleving een belangrijk gegeven. Dat betekent onder meer dat de rol van gemeenten in vergunningverlening zal afnemen. Bijvoorbeeld doordat voor minder zaken een vergunning nodig is. Dit zal een zekere weerslag hebben op het gebied van toezicht en handhaving. De impact hiervan en de keuzeruimte die de gemeente hierin heeft is nog niet geheel duidelijk. De verwachting in den lande is dat het accent zal verschuiven van vergunningverlening naar handhaving.

We zorgen dat we kwalitatief en kwantitatief voorbereid zijn op de inwerkingtreding van de Wet Kwaliteitsborging en de Omgevingswet.
--

2.13 Ondernijning

De bestrijding van ondernijning is een onderwerp dat de laatste jaren niet meer weg te denken is uit onze maatschappij. Het onderwerp heeft daarom een hoge prioritering.

Bij ondernijning gaat hem om: crimineel handelen dat de potentie heeft om sluipenderwijs een zodanige sociale en economische invloed te ontwikkelen, dat het de fundamenten van de rechtsstaat kan ondermijnen en daarmee ook de veiligheid en integriteit van de samenleving. (Pieter Tops en Hennie Schilders, Tijdschrift voor Politie jg.78/nr.7/16)

Ondernijning betekent dat door middel van het gebruik van kennis, toegang, positie, vertrouwen, geweld, dreiging of intimidatie wordt getracht om geldelijk gewin te verkrijgen. Ondernijvende criminaliteit is dus criminaliteit die de formele (rechtstaat) of informele (fatsoenlijke verhoudingen) grondslag van onze samenleving systematisch aantast. Dit soort criminaliteit wordt vaak gepleegd in criminele samenwerkingsverbanden en gaat niet zelden gepaard met geweld, bedreiging en intimidatie. Ondernijvende criminaliteit is niet altijd zichtbaar maar heeft wel zichtbare gevolgen voor de Nederlandse burger. Voorbeelden zijn georganiseerde hennepcultuur, witwassen door middel van onder andere de investering in vastgoed, mensenhandel en -smokkel, fraude, drugshandel, etc.: het draait allemaal om het verdienen van zoveel mogelijk geld. De effecten zijn voor onze inwoners merkbaar: verloedering op straat, verwaarlozing van panden en afpersing leiden tot problemen in de maatschappij, ondanks dat er veelal geen directe slachtoffers zijn. Voor de georganiseerde criminaliteit is het vrijwel onmogelijk om illegale activiteiten uit te voeren zonder daarbij ook gebruik te maken van diensten van 'de bovenwereld'. Denk aan distributie, financiële handelingen, vergunningen en huisvesting. Daarnaast zijn misdaadgroeperingen vaak op zoek naar manieren om crimineel vermogen wit te wassen, bijvoorbeeld door te investeren in vastgoed. Als de overheid niet optreedt tegen dergelijke situaties ontstaat er in de samenleving het idee dat misdaad loont, omdat de overheid niets doet.



Binnen het cluster Toezicht en Handhaving is zowel bij de boa's, de toezichhouders als bij de handhavingsjuristen in de prioritering ruimte om projecten op het gebied van bestrijding van ondermijning op te pakken. Als dit ten koste gaat van andere zaken, dan zal hier in het jaarverslag over worden gerapporteerd.

De gemeentelijke rol binnen de ondermijningsaanpak richt zich op het contact tussen de onder- en bovenwereld, onder andere door het opwerpen van barrières. Binnen de bestuurlijke aanpak neemt het openbaar bestuur, vooral op lokaal niveau, vanuit de eigen bevoegd- en verantwoordelijkheden die maatregelen, waardoor criminelen en criminele groepen ontmoedigd worden zich in de gemeente te vestigen en anderzijds om gevestigde criminelen uit de gemeente te weren. Voorbeelden hiervan in het uitvoeren van toezicht en handhaving zijn het (integraal) controleren en bestuursrechtelijk handhaven van gemeentelijke ge- en verboden, zoals de APV en het bestemmingsplan en het (integraal) controleren en bestuursrechtelijk handhaven van door de gemeente verstrekte vergunningen, zoals Drank- en Horecaverunningen en omgevingsvergunningen).

Daarnaast kan worden gedacht aan het uitvoeren van een Bibob-toets, het intrekken van vergunningen, het actief sluiten van panden waar criminele activiteiten hebben plaatsgevonden en het wegbestemmen van panden waarvan veel overlast ervaren is. De gemeente neemt dus geen politietaken over.

3. Probleemanalyse en prioritering

Het gemeentelijk toezicht en de hier uit voortvloeiende handhaving bestaat anno 2019 voornamelijk uit het uitvoeren van geplande controles (bouw- en milieucontroles) en het acteren op incidenten en klachten. Helaas ontbreekt het aan tijd om op basis van vooraf gestelde prioriteiten toezicht uit te voeren. Hier ligt een uitdaging voor de komende periode. De gemeentelijke toezicht en handhaving zou moeten ontwikkelen van reactief naar proactief. Dat betekent dat veel minder geacteed wordt op basis van klachten en incidenten en veel meer op basis van vooraf gestelde prioriteiten die ontleend zijn aan een gedegen probleemanalyse.

Een tweede uitdaging die er ligt is om Oldebroek voor Mekaar beleidsmatig vast te leggen in het gemeentelijk handhavingsbeleid. Het huidige gemeentelijk handhavingsbeleid is directief, vanuit een juridische invalshoek opgesteld. Deregulering in de vorm van vermindering van controlelasten, voorkomen van handhavingsprocedures (preventie), voorkomen van langdurige juridische procedures door inzet van alternatieve geschillenbeslechtingmethoden, herijking van prioritering en versnelling van procedures moet onderdeel worden van het handhavingsbeleid. Het gaat hierbij om beleidsmatige vastlegging en uitbouw van zaken die in de uitvoering (jaarlijks uitvoeringsprogramma) al in meer of mindere mate zijn vorm gegeven.

Zoals eerder vermeld is het niet mogelijk om overal actief op te handhaven. Met de tendens dat de overheid steeds meer verantwoordelijkheid bij de burgers, bedrijven en instellingen zelf neerlegt, zal de gemeente alleen handhaven op die onderdelen die prioriteit hebben.

Ambtelijk is enige tijd geleden een aanzet gegeven om per taakveld te komen tot een probleemanalyse en prioriteiten. Daarna is er een raads gesprek geweest om te komen tot prioriteiten voor de komende 5 jaar. In lijn met de OvM-filosofie heeft er vervolgens ook in de samenleving een inventarisatie plaatsgevonden (koersgroep Ovm, dorpsgroepen, belangenverenigingen, ondernemersverenigingen, horeca, etc.), waarna tot bestuurlijke vaststelling overgegaan kan worden.

3.1 Inventarisatie

Prioriteiten kunnen worden vastgesteld door middel van allerlei berekeningen toe te passen zoals bijvoorbeeld de Tafel van Elf zoals gesteld in de Gelderse Nalevingsstrategie.

Er is echter voor gekozen om de prioriteiten en problemen beschrijvend vast te stellen naar aanleiding van een integraal proces met medewerkers, college en raad. Zo heeft er op 27 maart 2019 een raads gesprek plaatsgevonden over verrommeling. Tijdens deze avond waren raads-/commissieleden, inwoners, collegeleden, de raadsgriffier en ambtelijke medewerkers aanwezig.

Tijdens deze avond kwamen diverse onderwerpen naar voren. De onderwerpen die meermaals naar voren kwamen zijn;

- Zwerfafval;
- (Tijdelijke) reclame;
- Groenbeheer;
- Verrommeling van percelen/erven;
- Vervallen panden buitengebied;
- Hondenpoep.

Enkele punten die naar voren zijn gekomen deze avond vallen niet onder integraal handhavingsbeleid, zoals het groenbeheer. Dit punt zal worden neergelegd bij het Team Beheer Openbare Ruimte, zodat zij het mee kunnen nemen.

Veiligheid

Daarbij dient te worden opgemerkt dat veiligheid altijd een speerpunt is. Tegen overtredingen of situaties met gevaarstelling voor veiligheid en gezondheid wordt in alle gevallen opgetreden. Integrale samenwerking met alle ketenpartners is daarbij soms van essentieel belang.

Ook hebben de ambtelijk medewerkers prioriteiten opgesteld. Deze collega's hebben per taakveld, vanuit hun ervaring binnen en kennis van hun eigen vakgebieden speerpunten voor toezicht en handhaving ingebracht. Zij hebben daarbij gekeken naar de mate van kans dat een bepaalde overtreding voorkomt en de impact die dat heeft op de omgeving.

Deze aanpak heeft geleid tot het volgende overzicht van speerpunten. Ze zijn te beschouwen als prioriteiten die in ieder geval ruimte krijgen in de komende jaarlijkse uitvoeringsprogramma's.

Prioriteiten 2021-2026

Taakveld	Speerpunt	Primaire Aanpak
Bouwen en RO	<ul style="list-style-type: none">- Illegale bouw bij woning op bedrijf;- Illegaal gebruik, bv tuin e.d.;- Permanente bewoning recreatieobjecten/ oneigenlijke bewoning;- Illegale reclame;- Vervallen panden buitengebied / ondermijning;- Tijdelijke vergunningen zoals caravan stalling of mantelzorg woningen;- Jeugdketen;- Brandveiligheid bij bouw.	<ul style="list-style-type: none">- Waar mogelijk starten met Oldebreek voor Mekaar;- Actieve opsporing via surveillance en andere media;- Inhuren expertise.
APV en bijzondere wetten BOA's	<ul style="list-style-type: none">- Evenementen, veiligheid en geluidsoverlast;- Schenken zonder vergunning;- Leeftijdsgrenzen;- Parkeeroverlast vrachtwagens en personenwagens;- Jeugdketen;- Ondermijning.	<ul style="list-style-type: none">- Waar mogelijk starten met Oldebreek voor Mekaar;- Actieve opsporing via surveillance en andere middelen.
Openbare ruimte	<ul style="list-style-type: none">- Zwerfafval.	<ul style="list-style-type: none">- Actieve opsporing via surveillance;- Burgers uitnodigen meldingen te doen en deze z.s.m. oppakken en ook terugkoppelen naar de burger.

Wijziging inhoud jaarlijks handhavings- en uitvoeringsprogramma

In het jaarlijkse Handhavings- en uitvoeringsprogramma zullen een aantal wijzigingen gaan plaatsvinden. Zo gaan wij daarin meer in uren en aantallen helder maken wat het afgelopen jaar is gedaan. Tevens gaan wij aan de hand van deze overzichten en de personele capaciteit onze prioriteiten per jaar in beeld brengen. Hierdoor kunnen wij beter anticiperen op de omstandigheden van dat moment. Wanneer wij nu al exact aangegeven waar wij ons de komende jaren op willen gaan focussen, is de kans groot dat we dit niet behalen i.v.m. diverse binnen waaiers en andere omstandigheden van dat moment.

Consultatie

De concept versie van deze nota is in het najaar van 2020 ter consultatie voorgelegd aan de dorpsgroepen, belangenverenigingen, ondernemersverenigingen, horeca etc. Ook heeft het stuk ter inzage gelegen en is er een persbericht geplaatst in de plaatselijke huis aan huis krant. Helaas heeft deze extra consultatie ronde niet de input gebracht die we hadden gehoopt. Slechts 1 inhoudelijke reactie is binnen gekomen. Hierdoor blijft de prioriteiten lijst op voorgaande pagina ongewijzigd.

4. Hoe gaan we handhaven?

De overheid is verantwoordelijk voor het handhaven van de wetgeving. Voor wat het omgevingsrecht betreft ligt de basis van deze verantwoordelijkheid voor het bestuur in diverse bijzondere wetten, de

Algemene wet bestuursrecht en in de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de zogenoemde beginselplicht tot handhaven.

De gemeente moet op grond van het Besluit omgevingsrecht (Bor) een nalevingstrategie hebben, bevattende een toezicht-, sanctie- en gedoogstrategie. De landelijke handhavingstrategie ondersteunt dit, door één lijn te brengen in hoe instanties reageren op tijdens het toezicht gedane bevindingen.

De landelijke handhavingstrategie gaat uit van het in principe een zo licht mogelijk instrument in te zetten om herstel te bevorderen. Wanneer herstel uitblijft, kunnen zwaardere middelen ingezet worden. Zie hiervoor de matrix in bijlage 1.

De naleefstrategie is er op gericht dat overtredingen zoveel mogelijk worden voorkomen. Indien ze toch worden geconstateerd is het streven om te zoeken naar een oplossing die ook bijdraagt aan verbetering van de naleefgedrag in de toekomst.

Daarvoor kunnen twee sporen worden gevolgd. Het eerste spoor richt zich op het voorkomen dat handhavend optreden nodig is (de preventiestrategie). Het tweede spoor richt zich op het daadwerkelijk handhaven (de nalevingsstrategie).

4.1 Preventiestrategie

Het doel van een preventiestrategie is het voorkomen van overtredingen van wet- en regelgeving door inwoners en bedrijven. In deze strategie staat beschreven hoe de gemeente de bewustwording bij inwoners en bedrijven kan en wil vergroten. Hoe meer aandacht de gemeente besteedt aan preventie, hoe groter de kans dat overtredingen worden voorkomen en repressief optreden niet nodig is.

Manieren om preventief op te treden zijn gelegen in voorlichting en communicatie, het maken van eenvoudige en duidelijke regels die goed te handhaven zijn en het stimuleren en benutten van maatschappelijke betrokkenheid (Oldebroek voor Mekaar).

Voorlichting en communicatie

Belangrijke elementen van de preventiestrategie zijn voorlichting en de wijze van toezicht. Via voorlichting en door een goed overleg probeert de gemeente te bereiken dat inwoners en bedrijven regels (spontaan) na gaan leven. Wanneer inwoners niet op de hoogte zijn van het beleid en de wet- en regelgeving is het ook moeilijk om ze na te leven. Uitleggen wat de regels zijn, waarom ze er zijn en op welke wijze de gemeente toezicht houdt is dan ook belangrijk. Hiervoor gebruiken we onze gemeentelijke website en de gemeentepagina in de Huis-aan-Huis waar inwoners en bedrijven informatie kunnen vinden over de openbare ruimte, veiligheid en handhaving.

Goede en duidelijke communicatie hebben een sterk preventieve werking en zorgen ervoor dat het aantal onbewuste overtreders zoveel mogelijk wordt beperkt.

Maken van eenvoudige en duidelijke regels die goed te handhaven zijn

Onbekende en onduidelijke regels kunnen niet worden nageleefd en leveren alleen maar onduidelijkheid, rechtsonzekerheid en (mogelijk) rechtsongelijkheid op. Hier is ook een grote rol weggelegd voor deregulering en vereenvoudiging van regelgeving. Het is de bedoeling om alleen regels te hebben, die een nut en noodzaak hebben.

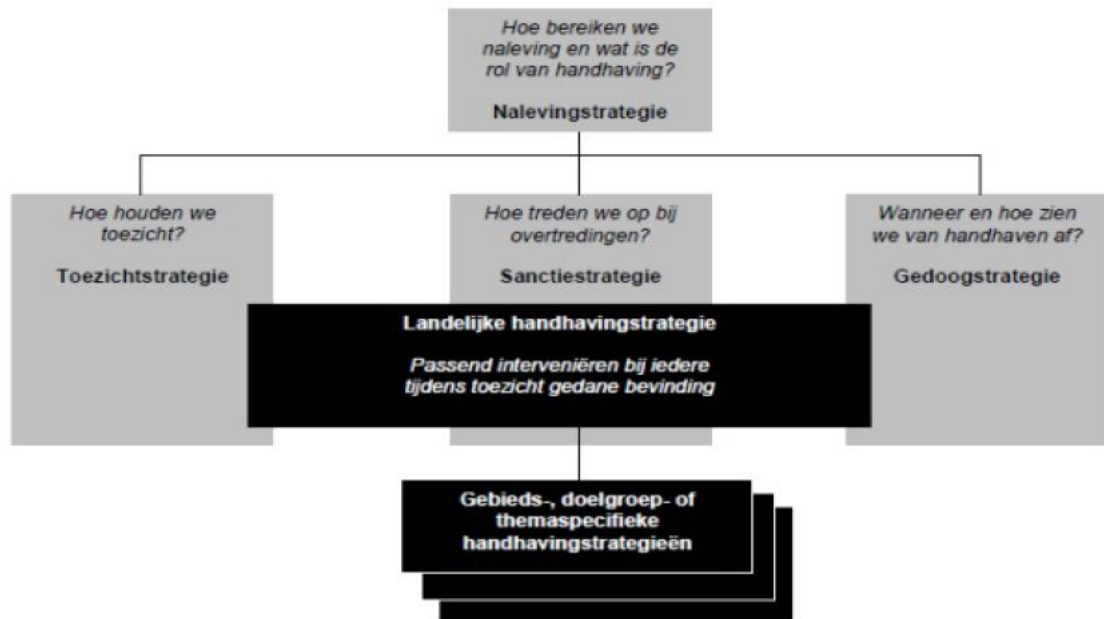
In dit kader is het ook van groot belang om een handhaafbaarheidstoets uit te voeren bij nieuwe of te wijzigen normstelling in bestemmingsplannen, verordeningen en vergunningvoorschriften. Het in de gaten houden van de eigen regels en de eventuele bijstelling daarvan kunnen worden gezien als intern preventief handhaven.

Stimuleren en benutten van maatschappelijke betrokkenheid (OvM)

OvM toepassen is bij deze strategie van essentieel belang. Het is belangrijk dat de omgeving weet welke regels er gelden, zodat eventuele overtredingen gesignaleerd kunnen worden. Klagers wordt gevraagd om ook zelf richting de mede-inwoners of bedrijven aan te geven dat eventuele overlast wordt ervaren. Door samen in gesprek te gaan kan men een hoop oplossen.

4.2 Nalevingsstrategie

De nalevingsstrategie geeft aan op welke wijze de naleving van de regelgeving en de gestelde doelen worden bereikt. De nalevingsstrategie omvat alle strategieën die gebruikt worden om tot naleving van wet- en regelgeving te komen. De nalevingsstrategie bestaat uit een toezichtstrategie, een sanctiestrategie en een gedoogstrategie en is als volgt schematisch weergegeven:



4.2.1 Toezichtstrategie

Zonder toezicht kan niet worden gecontroleerd of wet- en regelgeving wordt nageleefd. Dit toezicht kan op verschillende manieren worden uitgevoerd. Het aantal wetten en regels waar de gemeente toezicht op houdt, is groot en divers. Niet voor elke situatie kan toezicht hetzelfde zijn. De soort controle is afgesteld op de situatie. Het controleren van een verleende vergunning voor een woning is heel wat anders dan toezicht houden op hondenoverlast. De vorm van toezicht waarvoor gekozen wordt sluit aan bij het onderwerp en vanwege de diversiteit aan taken kiezen we steeds voor een aanpak die past bij de situatie. Er kan worden gecontroleerd door (al dan niet met afspraak) een bezoek te brengen.

Om effectief te werk te gaan is het nodig om verschillende vormen van toezicht te hanteren. Grofweg wordt onderscheid gemaakt tussen actief toezicht (planmatig), passief toezicht (naar aanleiding van meldingen, calamiteiten, handhavingsverzoeken) en gebieds- en /of informatiegericht toezicht.

Hieronder worden verschillende opsporingsmethoden beschreven:

Controlerondes

Het gaat dan om momenten dat de toezichthouder niet gericht (naar aanleiding van meldingen, opdrachten e.d.) in de openbare ruimte surveilleert. De toezichthouder maakt een controle- of surveillanceronde waarbij in één controlegang meerdere lichte handhavingstaken worden meegenomen. De toezichthouder heeft daarbij een 'oog en oor functie'. Als toezichthouders iets zien dat opvallend is of wellicht niet klopt, dan ondernemen ze direct actie of geven het door aan een collega of ander orgaan (bijvoorbeeld ODNV, Waterschap, politie enz.) dat er over gaat.

Specifieke controles

Specifieke controles zijn gericht op een specifiek object, bedrijf, gebouw of een specifieke gebeurtenis, zoals bijvoorbeeld een evenement. Het hebben van een vergunningstelsel is zinloos als de uitvoering van de vergunningen niet wordt gecontroleerd. Toezichthouders kunnen feitelijke of administratieve controles uitvoeren. Afhankelijk van de omvang van het project wordt de uitvoering eenmalig of meerdere keren gecontroleerd. Door controle in een vroeg stadium kan er vroegtijdig worden ingegrepen om te voorkomen dat de afwijking wordt vergroot. Controles worden ingepland of steekproefsgewijs uitgevoerd. De resultaten van het toezicht worden vastgelegd in de vorm van brieven en bezoeksverslagen.

De inspecteur maakt telefonisch een afspraak met de eigenaar van het perceel, maar hij kan ook op afstand controleren en het terrein niet betreden. De inspecteur heeft de bevoegdheid om een perceel te betreden, alleen kan hij niet zomaar een woning binnen treden.

Klachten, meldingen en verzoeken om handhaving

Overtredingen of mogelijke overtredingen kunnen door derden onder de aandacht van de gemeente worden gebracht. Dit kan door middel van het indienen van een mondelinge of schriftelijke klacht en/of melding of door middel van het indienen van een schriftelijk verzoek om handhaving.

Klachten, meldingen en verzoeken om handhaving worden geregistreerd in het zaaksysteem. Deze worden vervolgens door de toezichthouder als volgt opgepakt:

1. Klacht of melding wordt inhoudelijk beoordeeld, is sprake van:
 - a. Acut gevaar voor veiligheid en/of gezondheidsrisico, dan wordt toezicht direct opgepakt en is er contact met de melder;
 - b. Geen acut gevaar, dan wordt het toezicht ingepland. De planning wordt aan de melder aangegeven.
2. Na toezicht/controle, wordt:
 - a. een overtreding geconstateerd en wordt handhavend opgetreden;
 - b. geen overtreding geconstateerd.

In beide gevallen wordt de melder in kennis gesteld.

NB. Op anonieme meldingen wordt in principe geen actie ondernomen, tenzij sprake is van een gevaarlijke situatie voor wat betreft brandveiligheid, gezondheid of bouwveiligheid.

Een verzoek om handhaving kan alleen schriftelijk worden ingediend en leidt per definitie tot een controle.

Acties

Acties zijn projectmatige, themagerichte controles, waarbij een specifieke doelgroep wordt gecontroleerd op specifieke onderdelen, meestal in samenwerking met andere handhavingspartners. Dit kan betrekking hebben op een categorie inrichtingen/vergunninghouders, bepaalde wetgeving of in het kader van de regionale samenwerking. Voorbeelden zijn het project permanente bewoning, jongerenketen, controle op veiligheid rondom scholen en de handhavingsdag (controle samen met regiogemeenten/ODNV/Waterschap).

4.2.2 Sanctiestrategie

Handhaven is het optreden bij overtredingen van wet- en regelgeving, gericht op het vergroten van veiligheid en verminderen van overlast. Toezichthouders constateren overtredingen zelf ter plaatse, of omdat bewoners een melding of handhavingsverzoek doen. Bij constatering van een overtreding moet de gemeente handhavend optreden, afhankelijk van de aard van de overtreding. Uitgangspunt is dat de gemeente zoekt naar een passende oplossing in overleg met alle betrokkenen en binnen de kaders die wet- en regelgeving biedt. Op deze wijze worden onnodige juridische procedures voorkomen.

Om goed handhavend op te kunnen treden hebben we een sanctiestrategie nodig. Een sanctie is een straf of maatregel die wordt toegepast als rechtsregels worden overtreden. Met het toepassen van een sanctie wordt de overtreder gedwongen om de overtreding te stoppen. In deze sanctiestrategie staat beschreven wanneer de gemeente handhavend optreedt en welke instrumenten wij dan inzetten.

Om naleving van de regelgeving af te dwingen heeft de gemeente Oldebroek verschillende handhavingsinstrumenten tot haar beschikking. Voor de bestrijding van overlast hebben we gekozen voor het toepassen van de bestuurlijke strafbeschikking. De bestuurlijke stafbeschikkingen leggen de Boa's bijvoorbeeld op bij overlast van honden of het in bezit hebben van alcohol in alcoholverbod zones. In het Preventie- en handhavingsplan alcohol 2017-2021 is voor overtredingen op het gebied van de Drank- en Horecawet een eigen sanctiestrategie inclusief sanctietabel opgenomen.

Bij overtredingen van de Wabo of andere wetten waarop deze van toepassing is, treden we op met bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten. We hebben als gemeente de keuze uit het (deels) sluiten van een woning, het opleggen van een last onder bestuursdwang, het opleggen en innen van een last onder dwangsom en het intrekken van een vergunning. Voordat de overtreder wordt aangeschreven, bekijken we eerst of de overtreding kan worden gelegaliseerd.

Toepassing van deze sanctiestrategie staat ook bekend als repressieve handhaving. Handhavers hanteren deze strategie en maken gebruik van de interventiematrix die is overgenomen uit de Landelijke Handhaving Strategie (zie bijlage 1).

Voorop staat het doel van de sanctiestrategie: verbetering van naleefgedrag. Vrijheid tot het nemen van situatie gebonden beslissingen is daarom van groot belang voor een goed werkbaar en doelmatige naleefstrategie. De sanctiestrategie geeft richting maar de toepassing ervan zal altijd worden afgestemd op de situatie. Dat betekent dat, indien de inschatting is dat de toepassing van de strategie een nadelig effect heeft op het naleefgedrag, altijd wordt gezocht naar een oplossing die wel een positief effect heeft.

Handhaving op overtredingen gemaakt door de gemeente

Handhaving op overtredingen door eigen instellingen of afdelingen is niet anders dan bij anderen: hierbij wordt ook de LHS toegepast bij overtredingen van de Wabo. De omgang met collega's is misschien net iets anders dan die met externen, waardoor eerder zal worden gegrepen naar het instrument aanspreken / informeren uit de interventiemix, dan het schriftelijk waarschuwen.

Het proces is gericht op een snel en effectief herstel van overtredingen met het oog op de eigen voorbeeldfunctie van de gemeente. Bij stagnatie hierin worden alsnog sancties ingezet. Op overtredingen van overheden volgt inhoudelijk dezelfde reactie als op overtredingen van inwoners en bedrijven. In de procedure wordt transparant en openbaar gehandeld.

Privaatrechtelijke handhaving

Bestuursrechtelijke handhaving heeft altijd de voorkeur boven privaatrechtelijke handhaving. Een situatie waarin privaatrechtelijke handhaving wel als meest geëigend dwangmiddel kan worden toegepast is het illegaal in gebruik nemen van gemeentegrond. In zo'n situatie is het praktischer dat de gemeente als eigenaar van de grond de overtreder dwingt de overtreding (het gebruik) ongedaan te maken.

4.2.3 Gedoogstrategie

Uitgangspunt is dat we niet gedogen maar altijd de wettelijke regels handhaven. De standaardoverweging van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State daarover luidt:

“Gelet op het algemeen belang dat is gediend met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag van het bestuursorgaan worden gevergd, dit niet te doen. Dit kan zich voordoen indien concreet zicht op legalisatie bestaat. Voorts kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.”

Er kunnen zich in de praktijk echter soms bijzondere en specifiek situaties voordoen waarbij we als gemeente vinden dat gedogen wel mogelijk moet zijn. Daarbij is de belangrijkste reden dat het afdwingen van het beëindigen van de overtreding onredelijk is voor de betrokkenen. In die gevallen gaan we gemotiveerd en onder strenge voorwaarden gedogen, d.w.z. van handhaving af te zien. Er bestaat geen recht op gedogen. Onze gedoogstrategie is gebaseerd op de Rijksnotitie 'Gedogen in Nederland'¹ uit 1996.

Voor gedogen gelden de volgende eisen:

1. gedogen vindt alleen plaats in uitzonderingsgevallen. Er moet sprake zijn van bijzondere omstandigheden die gedogen in het concrete geval rechtvaardigen;
2. gedogen is altijd expliciet. Het is een actief traject, schriftelijk en onder voorwaarden;
3. gedogen moet zoveel mogelijk in omvang en/of tijd worden beperkt;
4. er wordt uitsluitend gedoogd zolang de gedoogvoorwaarden zelf niet overtreden worden. Dit betekent dat het overtreden van deze voorwaarden leidt tot intrekken van de gedoogbeschikking en het handhaven van de oorspronkelijke norm.

Als wordt overgegaan tot gedogen, dan gaat hieraan een zorgvuldige belangenafweging aan vooraf en wordt een gedoogbesluit opgesteld waaraan voorwaarden kunnen worden verbonden.

In een situatie waarin een gedoogbeschikking is afgegeven kan het nog steeds voorkomen dat een derde belanghebbende met succes een verzoek tot handhaving doet.

5. Toezicht en veiligheid op de bouw

Het integraal Toezicht Protocol is een praktisch werkinstrument voor het toezicht tijdens de realisatiefase, de gebruiksfase en de slooofase van een gebouw, bedrijf of activiteit.

In het Besluit omgevingsrecht (Bor) zijn kwaliteitseisen opgenomen. Deze eisen een programmatische, strategische en onderling op elkaar afgestemde uitvoering van het toezicht.

Het Toezicht Protocol bevat een totaalijst met de mogelijke controle elementen (onderwerpen) tijdens het toezicht op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). De controle elementen zijn gebaseerd op de bekende uitvoeringsbesluiten; het Bouwbesluit 2012 en het activiteitenbesluit.

1) Deze notitie bestaat uit 2 delen. In deel I ('Analyse van het verschijnsel gedogen') wordt beoogd duidelijkheid te geven over het begrip gedogen en de verschillende verschijningsvormen daarvan. In deel II ('Grenzen aan gedogen') wordt antwoord gegeven op de kernvraag of en zo ja, in welke gevallen gedogen aanvaardbaar kan zijn.



De regelgeving onder de Wabo is zeer breed, en kent heel veel controle-elementen. Toch is met het protocol geprobeerd het toezicht overzichtelijk, werkbaar en vooral niet te zwaar administratief belastend te laten zijn. Deze landelijke integrale manier van toezicht passen wij grotendeels toe en levert ons zo input voor beleid en uitvoeringsplannen omtrent capaciteit, prioriteiten en verschillen.

Er is een landelijke toezichtmatrix vastgesteld voor de realisatiefase, tevens zijn er diverse checklists vastgesteld. De toezichtmatrix is terug te vinden in bijlage 2. Oldebroek gebruikt deze matrix als onderlegger bij het uitvoeren van de diverse controles. Het geeft ons overzicht en er hierdoor zijn er ook minder administratieve lasten voor de inspecteurs.

Ook is het programma Squit een belangrijk hulpmiddel bij het uitvoeren van de diverse controles. Het programma is ingericht met de checklist uit de toezichtmatrix die bij passen bij de vergunning en kunnen stapsgewijs worden nagelopen tijdens de controle.

Veiligheid

Bij bouwprojecten moeten gemeenten, opdrachtgevers en bouwers continue scherp blijven toetsen op de veiligheid van de omgeving. Wanneer zich op de bouwplaats een ongeval voordoet, is er een grotere kans dat dit ook gevolgen heeft buiten de bouwplaats. Het borgen van de omgevingsveiligheid is bij dergelijke projecten daarom van cruciaal belang. Dit kan een lastige puzzel zijn, omdat veiligheidsmaatregelen gevolgen hebben voor andere belangen, zoals de doorstroming van het verkeer en bereikbaarheid van winkels en gebouwen.

De Richtlijn Bouw- en Sloopveiligheid is ontwikkeld om de betrokken partijen, waaronder gemeenten, hierbij uniform te ondersteunen. De richtlijn kent een Risicomatrix waarmee in de risico's van het bouw- of sloopproject op de omgeving kunnen worden gewogen. Daarnaast biedt de richtlijn een duidelijk en uniform afwegingskader voor het bevoegd gezag, om samen met de opdrachtgever, ontwerper en uitvoerende partijen te komen tot een verantwoorde uitvoering van het project, ten opzichte van zijn omgeving. De Richtlijn is in bijlage 3 toegevoegd en stellen wij hierbij vast.