

**Ruimtelijk Integraal Handhavingsbeleid
Gemeente Noordenveld
2009-2012**

**Vastgesteld door het College van Burgemeester & Wethouders 18-11-2008
Vastgesteld door de Raad op 18-12-2008**

Roden,

Inhoudsopgave

Samenvatting	4
1 Inleiding.....	9
1.1 Inleiding.....	9
1.2 Aanleiding integraal handhavingsbeleid.....	9
1.3 Evaluatie “Handhavingsplan fysieke leefomgeving”.....	9
1.4 Doelen Beleidsnotie.....	10
1.5 Afbakening handhavingsbeleid.....	11
1.6 Het handhavingsveld	11
2 Integrale handhaving in de gemeente Noordenveld.....	12
2.1 Algemeen.....	12
2.2 Waarom een integraal handhavingsbeleid?.....	12
2.3 Integraal werken in de gemeente Noordenveld	13
2.5 Werkgroep integrale handhaving	13
2.6 Afstemming externe handhavingspartners	14
2.7 Beleidscyclus integraal handhavingsbeleid	14
3 Algemeen handhavingsbeleid	15
3.1 Algemeen.....	15
3.3 Algemene uitgangspunten integrale handhaving gemeente Noordenveld	16
3.4 Concrete handhaving gemeente Noordenveld.....	20
3.5 Doelen concrete handhaving.....	21
4 Preventie	22
4.1 Inleiding.....	22
4.2 Goed handhaafbare regelgeving, beleidsregels en voorschriften	22
4.3 Communicatie en voorlichting	22
4.4 Toezicht.....	23
5 De aanpak van overtredingen; repressieve handhaving	25
5.1 Uitgangspunten	25
5.2 Prioriteiten	25
5.3 Nalevingstrategie	25
5.4 Toezichtstrategie.....	26
5.5 Sanctiestrategie	28
5.6 Aanpak niet-handhaven	28
5.7 Klachten.....	30
5.8 Flankerend beleid.....	30
6 Specifiek handhavingsbeleid	31
6.1 Inleiding.....	31
6.2 Overzicht rechtsgebieden en handhavingstaken gemeente Noordenveld	31
6.3 Huidige stand van zaken per vakgebied	33
6.4 Gevolgen invoering nieuwe wetgeving.....	37
6.5 Vastgesteld beleid.....	39
7. Prioriteitenstelling.....	40
7.1 Algemeen.....	40
7.2 Risicoanalyse.....	40
7.3 Prioriteiten	42

8	Organisatie gemeentelijke handhaving	46
8.1	Implementatie integrale handhaving in de gemeente Noordenveld	46
8.2	Integrale programmering	46
8.3	Integrale uitvoering	46
8.4	Coördinatie	47
8.5	Technische hulpmiddelen en infrastructuur	47
8.6	Beleidscyclus	47
8.7	Monitoring	48
8.8	Evaluatie	48
8.9	Bestuurlijke aansturing	48
8.10	Ambtelijke aansturing	48
9.	Middelen	49
9.1	Inleiding	49
9.2	Overzicht huidige personele capaciteit	49
9.3	Financiën	49
9.4	Verantwoorde besteding financiële middelen	49
Bijlage 1	Landelijke ontwikkelingen	50
Bijlage 2	Risicoanalyse	56
Bijlage 3	Conclusies	62
Bijlage 3	Conclusies	62
Bijlage 4	Tafel van elf	66
Bijlage 5	Uitgangspunten en Acties	68
Bijlage 6	Zelfanalyse	71
Bijlage 7	Gedogen	74
Colofon	76

Samenvatting

Naar aanleiding van de discussienota "Met recht verantwoordelijk" hebben het rijk, de provincies, de gemeenten en de kwaliteitsbeheerders begin 2002 besloten om gezamenlijk een project op te starten ter verbetering ("professionalisering") van de milieuhandhaving. Er zijn gezamenlijk kwaliteitscriteria ontwikkeld voor handhaving, gebaseerd op het "adequate handhavingproces" van de Landelijke Coördinatie Commissie Milieuwethandhaving (LCCM). Op basis van de kwaliteitscriteria heeft de gemeente Noordenveld haar uitvoeringskwaliteit tegen het licht gehouden door middel van een zelfevaluatie. Op basis van deze zelfevaluatie heeft de gemeente een plan van aanpak (verbeterplan) gemaakt. Een van de verbeterpunten was het opstellen van een integraal handhavingsplan, die een aanvulling en uitwerking van de al aanwezige "Nota integrale handhaving gemeente Noordenveld" inhoudt.

De Raad heeft om aan dit verbeterpunt te kunnen voldoen integraal handhavingsbeleid voor periode 2004- 2006 vastgesteld in het "Handhavingsplan fysieke leefomgeving". Het "Handhavingsplan fysieke leefomgeving" had in 2007 moeten worden geëvalueerd en opnieuw worden vastgesteld aangezien het beleid dan parallel zou lopen aan de nieuwe collegeperiode hetgeen de voorkeur verdient aangezien speerpunten, zoals door het college vastgelegd in het bestuursakkoord, dan kunnen worden meegenomen in het handhavingsplan. Door personele wijzigingen binnen de vakgroep Handhaving is er niet aan deze doelstelling voldaan. De speerpunten van het College zijn echter in de periode 2007-2008 bij de uitvoering van de handhaving aangehouden zodat de politieke ambities niet uit het oog zijn verloren. Tevens is de wijziging van veel regelgeving in 2008 (nieuwe Wet ruimtelijke ordening (1 juli 2008), Activiteitenbesluit (1 januari 2008), gebruiksbesluit (1 november 2008) en de komst van de WABO), een reden voor het uitstel geweest zodat hiermee bij de vaststelling van het nieuwe beleid rekening kon worden gehouden.

Later dan gepland maar in overeenstemming met de eisen van een professionele handhavingsorganisatie ligt hier de beleidsnota "Integraal Ruimtelijk handhavingsbeleid gemeente Noordenveld 2009-2012" voor u. De beleidsnota is evenals het "Handhavingsplan fysieke leefomgeving" toegespitst op de fysieke leefomgeving en loopt van 2009 tot en met 2012.

Handhaving is nodig omdat de naleving van regels niet vanzelfsprekend is. Onze samenleving kan echter alleen functioneren indien democratisch geformuleerde regels op een verantwoord niveau worden nageleefd. Dat kan alleen worden bereikt indien zij door de overheid consequent worden gehandhaafd.

Naast verplichtingen van de hogere overheid is een integraal handhavingsbeleid wenselijk om een aantal redenen. Zo moet er een ambitieniveau voor handhaving worden geformuleerd. Daarnaast moet worden vastgelegd hoe dit ambitieniveau kan worden gerealiseerd en wel op een zo effectief en efficiënt mogelijke wijze. Het gaat dan vooral om de organisatie en toedeling van middelen. Ook moeten er inhoudelijke beleidsregels worden vastgelegd die aangeven hoe de gemeente op de verschillende handhavingsgebieden concreet optreedt. Tenslotte dient dit alles te worden gecommuniceerd zodat voor iedereen duidelijk is wat de gemeente Noordenveld op het gebied van handhaving wil realiseren.

Algemeen handhavingsbeleid

Het ambitieniveau binnen de gemeente Noordenveld wordt als volgt geformuleerd:

"De gemeente Noordenveld handhaaft de wet- en regelgeving waarvoor zij bevoegd gezag is op een zo effectief en efficiënt mogelijke manier, waarbij het accent wordt gelegd op de specifieke handhavingsproblemen binnen de gemeente."

Met het bovenstaande ambitieniveau komt de gemeente haar verplichtingen op basis van de wet- en regelgeving na, wat het minimaal nodige is om te kunnen spreken van handhaving op een adequaat niveau. Elke gemeente kan zelf vaststellen wat het adequate niveau is waarop zij wil handhaven. Het uitgangspunt is wel dat elke gemeente moet voldoen aan de vastgestelde kwaliteitscriteria.

Het voorkomen van de overtreding heeft hierbij prioriteit. Daarmee is ook het verantwoorde handhavingsniveau beschreven.

Handhavingsprioriteiten en - activiteiten worden tweejaarlijks vastgelegd in een handhavingsprogramma. De uitvoering van dat programma wordt voortdurend gevolgd en de resultaten worden in een jaarlijks handhavingsverslag gerapporteerd.

Burgers instellingen en bedrijven zijn zelf als eerste verantwoordelijk voor de naleving van regels en voorschriften. Zij moeten hiervoor wel op de hoogte zijn van wat van hen op dat gebied wordt verwacht. Hiervoor is het nodig dat er van overheidswege een goed communicatiebeleid wordt gevoerd. Ook de gemeente Noordenveld kan hieraan bijdragen.

Een van de belangrijkste handhavingsdoelen is preventie. Preventie begint al bij de zorg voor duidelijke en goed handhaafbare regelgeving. Daarnaast moeten de verschillende doelgroepen goed geïnformeerd worden over het naleefgedrag dat van hen wordt verwacht. Goede en tijdige communicatie is dan ook absoluut een noodzaak. Vervolgens moet de naleving van regels en voorschriften daadwerkelijk worden gecontroleerd. Dat toezicht wordt jaarlijks gepland in een handhavingsprogramma.

Is er eenmaal een overtreding geconstateerd en wordt deze niet vrijwillig ongedaan gemaakt dan treedt het repressieve handhavingstraject in werking. Eerst moet worden onderzocht in hoeverre de overtreding kan worden gelegaliseerd en of de beginselen van behoorlijk bestuur concrete repressieve handhaving in het concrete geval toelaten. Is dat het geval dan zal de gemeente Noordenveld de geconstateerde overtreding repressief aanpakken. De prioriteit van de aanpak wordt daarbij bepaald door de ernst en de aard van de overtreding, de verwijtbaarheid, schade en het verworven voordeel, de frequentie van overtredingen, recidive en de eventuele aanwezigheid van een derde belanghebbende.

De gemeente treedt handhavend op aan de hand van een vastgestelde handhavingsstrategie. **Bestuursdwang** kan vooral worden toegepast indien er snel moet worden opgetreden, de gevolgen van een overtreding feitelijk ongedaan moeten worden gemaakt of wanneer de overtreder zelf niet meer bij machte is de overtreding ongedaan te maken. **Dwangsommen** worden vooral opgelegd in gevallen waarin het voortduren van een overtreding moet worden beëindigd, herhalingen moeten worden voorkomen of rechtshandelingen moeten worden afgedwongen.

De gemeente moet in beginsel bij overtredingen handhavend optreden. In zeer bijzondere uitzonderingsgevallen kan het echter voorkomen dat de gemeente Noordenveld overtredingen gedooft. Hiervoor moeten dan wel zeer zwaarwegende argumenten zijn.

Hierbij zijn de volgende voorwaarden van toepassing: het moet om uitzonderingsgevallen gaan, gedogen mag slechts tijdelijk (er moet zicht zijn op legalisatie), de nadelige gevolgen voor derden moeten door het opleggen van voorwaarden zoveel mogelijk worden beperkt en een gedoogbesluit moet schriftelijk en gemotiveerd worden vastgelegd.

De aanpak van overtredingen via bestuursdwang en dwangsom kan zeer doeltreffend worden ondersteund door het strafrecht. Vaak is dreigen met strafrechtelijke vervolging al voldoende om een overtreder op andere gedachten te brengen. Een groot knelpunt bij de strafrechterlijke handhaving is het feit dat de politie in het algemeen niet voldoende toekomt aan handhaving van kleine, veel voorkomende overtredingen. Daarom heeft de gemeente Noordenveld er voor gekozen om een drietal toezichthouders te laten aanwijzen als gemeentelijke buitengewoon opsporingsambtenaar (BOA) voor de aanpak van kleine, veel voorkomende overtredingen. De discussie of we als gemeente gebruik gaan maken van de bestuurlijke boete dan wel de strafbeschikking zal in Noordenveld nog gevoerd moeten worden.

Specifiek handhavingsbeleid

Bij specifiek handhavingsbeleid wordt eerst de omvang van de problematiek op een bepaald handhavingsgebied in beeld gebracht. Vervolgens worden beleidsregels geformuleerd met een open communicatie richting burgers, die er toe bijdragen dat nieuwe illegale situaties worden voorkomen.

In het kader van het de verbetering van de milieuhandhaving is in 2003 de nulsituatie voor milieu vastgelegd in een probleemanalyse. Voor de handhaving van de "fysieke leefomgeving" heeft de gemeente Noordenveld besloten aan te sluiten bij het project professionalisering van de milieuhandhaving. Op die manier heeft de gemeente Noordenveld geanticipeerd op het feit dat de kwaliteitseisen die worden gesteld aan een professionele handhavingsorganisatie op het gebied van de milieuwetgeving nu ook gelden op het gebied van de ruimtelijke ordening en de bouwregelgeving.

Waarom handhaven?

Indien er binnen de gemeente Noordenveld niet gehandhaafd zou worden zal het aantal overtredingen toenemen. Ook de aandacht voor veiligheid zal verslappen waardoor er onveilige situaties ontstaan. Tevens zal de preventieve werking van controles verloren gaan. Een slecht voorbeeld doet slecht volgen. Er ontstaat rechtsongelijkheid tussen burgers die zich wel aan de wet- en regelgeving houden en burgers die de wet- en regelgeving niet nakomen, wat zal leiden tot een toename van het aantal burenruzies, eigen richting en een toename van het aantal klachten bij de gemeente. Tot slot zal de motivatie van ambtenaren met betrekking tot het uitvoeren van de wet- en regelgeving afnemen en zal de gemeente haar geloofwaardigheid als handhavende instantie verliezen.

Naleefgedrag

In tegenstelling tot wat in het "Handhavingsplan fysieke leefomgeving" is aangegeven hebben we aan de hand van de monitoringsgegevens van de laatste jaren kunnen concluderen dat we in de gemeente Noordenveld te maken hebben met een matig spontaan naleefgedrag. Het gaat echter in de meeste gevallen niet om overtredingen die grove schending van de leef- of woonomgeving met zich meebrengen. Uit de controles van de inrichtingen waarvoor een milieuvergunning is verleend of die onder het Activiteitenbesluit vallen, blijkt in het merendeel van de gevallen dat er één of meerdere voorschriften worden overtreden.

Tevens blijkt uit de controles van verleende bouwvergunningen dat veel gebouwen en bouwwerken worden gebouwd/ geplaatst in strijd met de vergunning. Tevens wordt regelmatig geconstateerd dat gebouwen/ bouwwerken worden geplaatst zonder de daarvoor benodigde bouwvergunning. Ook uit de controle van gebruiksvergunningplichtige inrichtingen komt dit zelfde beeld naar voren. Voorts worden regelmatig overtredingen geconstateerd van het bestemmingsplan. Het onrechtmatig permanent bewonen van recreatiewoningen is daarvan een voorbeeld.

In de komende jaren zal aan de hand van de “tafel van elf” (elf voorwaarden die spontane naleving bepalen) worden bekeken waarom bepaalde regels wel en anderen niet worden nageleefd.

Binnen de gemeente Noordenveld worden veel overtredingen beëindigd in het voortraject van de aanschrijving. Dit betekent dat we uiteindelijk niet toekomen aan de definitieve bestuursdwang- dan wel dwangsomaanschrijving.

In bepaalde gebieden binnen de gemeente, zoals het buitengebied, de veengebieden en de recreatieterreinen, komen relatief meer overtredingen voor dan in de rest van de gemeente, hetgeen onder andere is te wijten aan het feit dat er in deze gebieden minder sociale controle is.

Handhaving heeft als primair doel de kwaliteit, veiligheid en leefbaarheid van de bebouwde en onbebouwde ruimte te beschermen. Omdat het niet mogelijk is om alle wet- en regelgeving met betrekking tot de fysieke leefomgeving even adequaat en effectief te handhaven, is het noodzakelijk om prioriteit te geven aan de bescherming van de voor Noordenveld belangrijke gebieden en onderwerpen. De beleidsvelden waar de grootste risico's liggen hebben prioriteit. Om de risico's in te kunnen schatten heeft de gemeente Noordenveld een risicoanalyse uitgevoerd. Op basis van de risicoanalyse wordt weergegeven welke beleidsvelden een hoge, een gemiddelde en een lage prioriteit hebben (prioriteit 1t/m 4). Deze prioritering geeft richting aan de handhavingsinspanning en de inzet van mensen en middelen. De prioriteiten binnen de betreffende rechtsgebieden zijn nader uitgewerkt in het handhavingsprogramma.

Organisatie gemeentelijke handhaving

De invoering van gemeentelijk integraal handhavingsbeleid concentreert zich op twee speerpunten. Het betreft hier de integrale programmering van handhavingsactiviteiten en de integrale uitvoering van deze activiteiten. De eerste stap bij het integrale handhavingsprogramma is het vaststellen van de handhavingsprioriteiten voor de komende twee jaar. Vervolgens wordt het feitelijke handhavingsprogramma verder uitgewerkt. Het handhavingsprogramma wordt voorzien van een financiële onderbouwing en een overzicht van eventuele knelpunten met mogelijke oplossingen.

Voor de integrale uitvoering van het handhavingsprogramma is een vakgroep Handhaving geformeerd. Hiermee wordt tevens de gewenste functionele scheiding tussen enerzijds beleid en uitvoering en anderzijds handhaving gerealiseerd.

Integrale handhaving kan niet worden gerealiseerd zonder afdelingsoverstijgende coördinatie. Daarom is er voor gekozen om ten aanzien van de integrale handhaving de bestuurlijke leiding bij de Burgemeester te leggen. De inhoudelijke afstemming van concrete handhavingsacties zal zoveel mogelijk plaatsvinden binnen het lokale handhavingsoverleg, waar ook externe instanties zoals politie en waterschap zijn vertegenwoordigd. Tijdens het lokaal handhavingsoverleg worden naast milieuzaken, ook zaken van andere beleidsvelden besproken.

Een absoluut vereiste voor effectieve efficiënte handhaving is het beschikken over volledige, actuele en goed toegankelijke basisinformatie. Tevens moeten er voldoende en geschikte technische hulpmiddelen beschikbaar zijn voor een efficiënte uitvoering van het handhavingsprogramma. Er is budget beschikbaar voor het aanschaffen van technische ondersteunende apparatuur. Hierbij wordt tevens rekening gehouden met vervangingsbudget. Er is in de loop der jaren gebleken dat dit budget over het algemeen toereikend is.

Handhaving maakt onderdeel uit van de zogenaamde reguleringscyclus. Voordat handhaving aan de orde komt, is er in de regel beleid geformuleerd, is dit beleid uitgewerkt in wet- of regelgeving en wordt deze regelgeving vaak uitgevoerd via een vergunningen- of ontheffingstelsel.

In de fasen die aan het handhavingsproces voorafgaan, moeten de handhaafbaarheid en de financiële en personele consequenties van de handhaving consequent in beeld gebracht worden en in de besluitvorming worden meegewogen. Op die manier wordt voorkomen dat beleid en regelgeving worden vastgesteld en vervolgens niet of slechts zeer moeizaam kunnen worden gehandhaafd.

Monitoring van handhaving is belangrijk. Door monitoring wordt er veel informatie over het handhavingsniveau verkregen voor het bestuur, zowel in kwalitatieve als in kwantitatieve zin. Op basis van deze informatie kunnen de benodigde personele en financiële middelen worden ingevuld. Tevens vormen de verkregen monitoringsgegevens de basis voor de handhavingsprogramma's.

Bestuurlijke aansturing van handhaving geschiedt vooral via het jaarlijks vaststellen van het handhavingsprogramma en verder bij de incidentele besluitvorming over concrete handhavingszaken. Sturingsinformatie wordt onder meer verkregen via het jaarlijks handhavingsverslag. De ambtelijke aansturing wordt gelegd bij de teamleider van de vakgroep handhaving.

Middelen

Het aantal formatieplaatsen is onder andere afhankelijk van het ambitieniveau van het gemeentebestuur, de prioriteitstelling en de planning van de handhaving voor de komende jaren.

Een overzicht van de conclusies kunt u terugvinden in bijlage 3.

1 Inleiding

1.1 Inleiding

Het onderwerp integrale handhaving heeft grote belangstelling in bestuurlijk Nederland. Er bestaat een toenemende behoefte aan een eenduidig, transparant en efficiënt optreden over de volle breedte van de gemeentelijke handhavingstaken. Ook de komst van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) past in deze integrale gedachte. Ook de gemeente Noordenveld heeft, sinds de oprichting van de vakgroep Handhaving, de ambitie invulling te geven aan integrale handhaving.

1.2 Aanleiding integraal handhavingsbeleid

Naar aanleiding van de discussienota "Met recht verantwoordelijk" hebben het rijk, de provincies, de gemeenten en de kwaliteitsbeheerders begin 2002 besloten om gezamenlijk een project op te starten ter verbetering ("professionalisering") van de milieuhandhaving. Er zijn gezamenlijk kwaliteitscriteria ontwikkeld voor handhaving, gebaseerd op het "adequate handhavingproces" van de Landelijke Coördinatie Commissie Milieuwethandhaving (LCCM). Op basis van de kwaliteitscriteria heeft de gemeente Noordenveld haar uitvoeringskwaliteit tegen het licht gehouden door middel van een zelfevaluatie. Op basis van deze zelfevaluatie heeft de gemeente een plan van aanpak (verbeterplan) gemaakt. Een van de verbeterpunten was het opstellen van een integraal Handhavingsplan. De Raad heeft, om te kunnen voldoen aan dit verbeterpunt voor de periode 2004- 2006 integraal handhavingsbeleid vastgesteld in het "Handhavingsplan fysieke leefomgeving". Het "Handhavingsplan fysieke leefomgeving" is een aanvulling en uitwerking van de Nota integrale handhaving van de gemeente Noordenveld.

1.3 Evaluatie "Handhavingsplan fysieke leefomgeving"

Het "Handhavingsplan fysieke leefomgeving 2004-2006" had in 2007 moeten worden geëvalueerd en opnieuw worden vastgesteld door de Raad. Door personele wijzigingen binnen de vakgroep Handhaving is er niet aan deze doelstelling voldaan. Echter is er met de speerpunten van het College, in de periode 2007-2008, bij de uitvoering van de handhaving rekening gehouden zodat de politieke ambities niet uit het oog zijn verloren. Tevens is de wijziging van veel regelgeving in 2008 (Wet ruimtelijke ordening (1 juli 2008), Activiteitenbesluit (1 januari 2008), gebruiksbesluit (1 november 2008) en de komst van de WABO), een reden geweest voor het uitstel zodat hiermee bij de vaststelling van het nieuwe beleid rekening kon worden gehouden.

In 2008 is door de vakgroep Handhaving begonnen met de evaluatie van het "Handhavingsplan fysieke leefomgeving". Belangrijk onderdeel van de evaluatie en vaststelling van nieuw beleid is het opnieuw prioriteren van de gemeentelijke handhavingstaken. Tijdens een bijeenkomst op 8 juli 2008 heeft de ambtelijke "werkgroep Handhaving" de handhavingstaken ten aanzien van de fysieke leefomgeving opnieuw geprioriteerd door middel van een risicomatrix. De werkgroep bestond uit ambtelijke vertegenwoordigers van de verschillende vakdisciplines met betrekking tot de fysieke leefomgeving. De risicomatrix is ontwikkeld door het kenniscentrum van het Ministerie van Justitie. Bij de prioritering is zoveel mogelijk rekening gehouden met gewijzigde dan wel te wijzigen wet- en regelgeving. In de beleidsnotitie "Ruimtelijk integraal handhavingsbeleid 2009-2012" zijn de resultaten van deze bijeenkomst vertaald naar de visie op handhaving in de gemeente Noordenveld. Het vervangt hiermee na vaststelling door de Raad het "Handhavingsplan fysieke leefomgeving 2004-2006" en blijft aanvullend op de "Nota Integrale Handhaving".

1.4 Doelen Beleidsnotie

De hoofd- en subdoelen van deze beleidsnotitie zijn:

1. Het voldoen aan een adequaat handhavingsniveau;
2. Het organiseren en faciliteren van een adequaat handhavingsniveau.

Ad 1. Het voldoen aan een adequaat handhavingsniveau;

- Handhavingsvisie waarin wordt aangegeven wat de gemeente Noordenveld wil bereiken. Bijvoorbeeld het voorkomen en beëindigen van overtredingen, het ongedaan maken van de gevolgen van overtredingen en/of een combinatie van één of meer doelen;
- Bevorderen van de rechtszekerheid en voorkomen van rechtsongelijkheid;
- Duidelijkheid bij bedrijven en burgers over gewenst naleefgedrag en mogelijke consequenties van ongewenst naleefgedrag;
- Heldere selectiecriteria voor het stellen van prioriteiten op basis van de probleemanalyse en de risicoanalyse;
- Geloofwaardigheid;
- Actualisatie, coördinatie integratie en aanvulling van specifiek handhavingsbeleid;

Ad 2. Het organiseren en faciliteren van een adequaat handhavingsniveau;

Procesmatig

- Goede verankering van handhaving in de reguliere beleidscyclus;
- Tweejaarlijkse programmering op basis van een voorafgaande prioriteitstelling, het vastleggen van controlefrequenties;
- Heldere en goed handhaafbare regelgeving en voorschriften;
- Effectieve en efficiënte organisatie van de uitvoering van handhaving;
- Verbetering van de kwaliteit van handhavingsacties (vermindering juridische en financiële risico's);
- Voldoende personele capaciteit en financiële middelen, vaststellen systematiek voor vertalen beleid en prioriteiten naar benodigde capaciteit en middelen;
- Voldoende juridische (eventueel externe) ondersteuning;
- Opzetten van een adequate aanpak van handhavingscommunicatie;
- Handhavingskennis op peil brengen;
- Handhaving zoveel mogelijk standaardiseren en uniformeren, specificeren werkwijze handhavingstaken fysieke leefomgeving. Vastleggen van een nalevings-, gedoog-, toezicht- en sanctiestrategie;
- Scheiding van vergunningverlening en handhaving.

1.5 Afbakening handhavingsbeleid

Het "Ruimtelijk integraal handhavingsbeleid 2009-2012" is evenals het voorgaande "Handhavingsplan fysieke leefomgeving" toegespitst op de fysieke leefomgeving (zie figuur 1). Hoewel ook andere regelgeving zoals de wetgeving in het kader van de sociale wetten, regelgeving betreft waarop de (gemeentelijke) overheid dient toe te zien, wordt de handhaving van deze deel terreinen in deze beleidsnotitie niet meegenomen. Wij beperken ons tot de handhavingstaken op het gebied van de bouw, brandveiligheid, ruimtelijke ordening, milieu, APV en bijzondere wetgeving met als speerpunten veiligheid en openbare orde.

Onderwerp	Vakgroep	Regelgeving
Ruimtelijke Ordening en Bouwen	Bouw- en Woningtoezicht en Ruimtelijke Ontwikkeling en stedenbouw	Woningwet 2007, Wet op de ruimtelijke ordening (nieuw per 1 juli 2008), Bestemmingsplan, Bouwbesluit, Bouwverordening.
Milieubeheer	Milieu	Wet milieubeheer (Activiteitenbesluit en overige AMvB's) en aanverwante wetten.
Openbare Orde en Veiligheid	Brandweer en APV, Bijzondere Wetten	Algemene Plaatselijke Verordening, Bijzondere Wetten, Bouwbesluit, bouwverordening en brandbeveiligingsverordening, gebruiksbesluit.

Figuur 1. Overzicht vakgroepen en regelgeving ruimtelijk integraal handhavingsbeleid.

1.6 Het handhavingsveld

In figuur 2 wordt een overzicht gegeven van instanties, burgers, bedrijven en andere instellingen die op een of andere manier bij handhaving betrokken kunnen raken. Deze kunnen worden verdeeld in degenen die handhaven en degenen op wie handhavingsactiviteiten zijn gericht. De eerste groep bestaat voornamelijk uit handhavingsorganisaties waarmee regelmatig kan worden samengewerkt. De tweede groep bestaat in principe uit burgers, bedrijven en instellingen. Maar de laatste tijd worden ook overheidsinstanties zelf steeds vaker het onderwerp van handhavingsacties.

Bevoegde gezagen
Rijk
Provincie
Gemeenten
Handhavende instanties
Politie
Openbaar ministerie
Vrom Inspectie
Waterschap Noorderzijlvest
Natuurbeheersinstanties
Algemene inspectiedienst
Voedsel en Warenautoriteit
Onderwerp handhavingsacties
Instanties, bedrijven en instellingen
Burgers gemeente Noordenveld
Overheidsinstanties

Figuur 2. Overzicht van bij de handhaving betrokken instanties, bedrijven en instellingen

2 Integrale handhaving in de gemeente Noordenveld

2.1 Algemeen

Onder integrale handhaving wordt een manier van handhaving verstaan, waarbij meer en beter wordt samengewerkt tussen de verschillende handhavingstaakvelden. Integrale handhaving wil dus nadrukkelijk niet zeggen dat de ene toezichthouder de taken van de andere toezichthouder overneemt. Wel wordt met integrale handhaving een hoge mate van coördinatie en eenduidigheid nagestreefd.

De huidige handhavingspraktijk in Nederland kent een hoge mate van versnippering; er zijn vele instanties die zich bezighouden met handhavingstaken, waarbij het grote geheel nog wel eens uit het oog wordt verloren. Daar komt nog eens bij dat ook binnen één instantie vaak verschillende onderdelen bij de handhavingstaken betrokken zijn. Integrale handhaving richt zich op vergroten van de effectiviteit en efficiëntie van de handhaving door een verbetering van de samenwerking tussen de verschillende handhavingstaakvelden. De invulling hiervan verschilt van situatie tot situatie, maar kenmerkt zich wel door een hoge mate van coördinatie en eenduidigheid.

Het streven naar integrale handhaving past in een landelijke ontwikkeling die leidt tot een kwalitatief hoger niveau van de handhaving in Nederland. In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van een aantal van deze landelijke ontwikkelingen.

2.2 Waarom een integraal handhavingsbeleid?

Aan integraal werken conform de programmatische cyclus (planning en uitvoering, evaluatie en bijsturing) liggen de volgende overwegingen ten grondslag:

- Het bundelen van kennis en ervaring;
- Het bevorderen van een effectieve en gecoördineerde wijze van de uitvoering van handhavingstaken en –acties en de preventieve werking die hiervan uitgaat;
- Het gemeenschappelijk stellen van prioriteiten;
- De mogelijkheden voor het inrichten van een centraal meldpunt voor klachten en meldingen;
- Het bevorderen van de kwaliteit van de werkzaamheden;
- Het versterken van de positie van de gemeente in juridische procedures;
- Een optimale inzet van beschikbare middelen en menskracht.
- Het vergroten van de geloofwaardigheid en legitimiteit van het gemeentebestuur;
- Doelmatigheid.
- Het bieden van duidelijkheid en rechtszekerheid zowel intern (bestuur en ambtenaren) als extern (burger en bedrijven);
- Het voorkomen van willekeur en rechtsongelijkheid;

Het integrale handhavingsbeleid richt zich op het toezicht en de handhaving van de fysieke leefomgeving met als doel een bijdrage te leveren aan de naleving van gestelde normen en regels. Daarbij wordt de volgende definitie van het begrip handhaving gehanteerd:

“Onder Handhaving worden alle activiteiten verstaan die zijn gericht op het verbeteren van het naleefgedrag door burgers en bedrijven.”

De definitie van handhaving geeft aan dat het zowel communicatie, proactie en preventief periodiek toezicht omvat, alsook de repressie en de nazorg daarvan¹.

¹ Ontleend aan de naleefketen van de brandweer. Voorlichting/ communicatie en het preventief (periodiek) toezicht gaan over in repressie (sanctie), indien bij het preventief periodiek toezicht overtredingen zijn vastgesteld. In paragraaf 5.2 is deze naleefketen verder uitgewerkt.

Omdat handhaving een belangrijke voorwaarde is om tot beleidsrealisatie te komen, moet de handhaving duidelijk, eenduidig en consequent worden uitgevoerd. De rechtshandhaving moet daarbij integraal en programmatisch worden uitgevoerd, volgens een cyclisch proces van één handhavingsbeleid, één gemeentelijk integraal programma, de uitvoering en monitoring.

2.3 Integraal werken in de gemeente Noordenveld

Integraal werken wordt in de gemeente Noordenveld nagestreefd en bevordert doordat de handhaving van de fysieke leefomgeving is neergelegd bij één vakgroep, te weten de vakgroep Handhaving. Tevens bevordert structureel intern overleg tussen de vakgroep Handhaving en de specialistische vakgroepen (BWT, ROS, Milieu, Brandweer) integraal werken. Voorts vindt er structureel overleg plaats tussen de vakgroep Handhaving en externe handhavingspartners (politie, provincie, waterschap). Ook draagt integraal handhavingsbeleid bij aan de doelstelling van integraal werken.

In de gemeente Noordenveld wordt de rechtshandhaving integraal en programmatisch uitgevoerd. Het beleid en het handhavingsprogramma worden geëvalueerd en gemonitord en eventueel naar aanleiding daarvan bijgesteld.

2.4 Leergang programmatisch handhaven

Om tot een integraal handhavingsbeleid te komen, heeft het Expertisecentrum Rechtshandhaving van het Ministerie van Justitie in opdracht van de stuurgroep "Handhaven op Niveau" materiaal ontwikkeld dat bedoeld is als handleiding bij het maken van handhavingsbeleid dat aan de gemeenteraad kan worden voorgelegd. Van dit materiaal heeft de vakgroep Handhaving gebruik gemaakt bij de ontwikkeling van het onderliggende handhavingsbeleid voor de gemeente Noordenveld. Handhavingsbeleid dat programmatisch is, voldoet aan de volgende kenmerken:

- Het is **cyclisch**, het beleid wordt voor een periode van vier jaar vastgesteld en jaarlijks geëvalueerd;
- Het is **democratisch**, want de gemeenteraad stelt het beleid vast;
- Het is **integraal** en heeft betrekking op alle sectoren waarbinnen het bevoegde gezag met handhavingsactiviteiten op het gebied van de fysieke leefomgeving wordt geconfronteerd; het is bovendien integraal in de zin dat het alle sectoren onderling verbindt om het desbetreffende beleidsdoel te bereiken.
- Het is **transparant** aangezien het beleid bevat:
 - Een visie op het handhaven;
 - Een inventarisatie van de omvang van de handhavingstaken en de knelpunten;
 - Een prioriteitenstelling;
 - Doelen zoals nalevingniveaus die met handhaving zouden moeten worden bereikt;
 - Methoden om die doelen te bereiken;
 - Kosten van die methoden in termen van mensen en middelen.
- Het maakt ook duidelijk op welke wijze **samenhang en samenwerking** met partners vorm krijgt.

2.5 Werkgroep integrale handhaving

Om aan de verdere uitwerking van integrale handhaving in Noordenveld vorm en inhoud te geven, is een ambtelijke "werkgroep integrale handhaving" opgericht. In deze werkgroep hebben medewerkers uit de volgende vakgroepen deelgenomen: Bouw- en Woningtoezicht, ROS, Milieu, Bestuursondersteuning, Brandweer, Openbare werken, Bijzondere wetten en APV en Handhaving. Zij hebben de risicomatrix met elkaar ingevuld (bijlage 2), wat heeft geleid tot een prioritering van de handhavingstaken.

Er is een beeld van de huidige situatie ontstaan. Bij het inventariseren en beoordelen is gebruik gemaakt van de instrumenten: quick scan, risico- inventarisatie en zelfevaluatie. Met een quick scan is de omvang en invulling van de handhavingstaken in beeld gebracht. Tegelijk geeft het een overzicht van de betrokken handhavingspartners.

Een van de doelen van het onderhavige handhavingsbeleid is de bestaande handhavingstaken binnen de gemeente Noordenveld te actualiseren. Daarnaast zullen beleidsmatige uitgangspunten worden geformuleerd voor verbeteringen en zullen prioriteiten in het gewenste handhavingsbeleid worden aangegeven. Het handhavingsbeleid zal tevens worden vertaald naar een uitvoeringsprogramma. Indien dit met zich meebrengt dat het huidige handhavingsprogramma 2008-2009 moet worden aangepast zullen de wijzigingen aan het College ter vaststelling worden voorgelegd.

2.6 Afstemming externe handhavingspartners

Het handhavingsbeleid zal ter kennisgeving aan de externe handhavingspartners worden voorgelegd (Provincie, Waterschap en de politie).

2.7 Beleidscyclus integraal handhavingsbeleid

De beleidscyclus van het integraal handhavingsbeleid verloopt als volgt:

- Formulering van algemeen handhavingsbeleid dat van toepassing is op alle handhavingsgebieden;
- Per handhavingsgebied wordt vervolgens specifiek handhavingsbeleid geformuleerd. Hierbij is door middel van de probleemanalyse de nulsituatie in beeld gebracht;
- Prioritering van handhavingsactiviteiten op basis van vastgestelde criteria;
- Tweejaarlijks handhavingsprogramma;
- Jaarlijkse verantwoording naar College en gemeenteraad in de vorm van een jaarverslag;
- Eventuele bijstelling van het in het handhavingsplan geformuleerde handhavingsdoelen aan de hand van de evaluatie in het jaarlijkse handhavingsverslag.

3 Algemeen handhavingsbeleid

3.1 Algemeen

Om het gebruik van de leefomgeving te ordenen en de kwaliteit, veiligheid en leefbaarheid van de bebouwde en onbebouwde ruimte te beschermen hebben de rijksoverheid, de provincie Drenthe, het Waterschap Noorderzijlvest en de gemeente Noordenveld een groot aantal regels vastgesteld. Maar alleen het stellen van regels is niet voldoende; wanneer regels niet worden gehandhaafd, zijn ze feitelijk zonder praktische betekenis. De vuurwerkramp in Enschede, de cafébrand in Volendam het balkondrama in Maastricht, een inzakkend parkeerdek in Tiel, de Schiphol brand, de ontruiming van het Bos en Lommercomplex hebben dit nog eens bevestigd.

Het College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Noordenveld is van mening dat het een gezamenlijke zorg en verantwoordelijkheid is van de gemeente, de inwoners en de bedrijven dat de regels die zijn gesteld ook inderdaad worden nageleefd. Het is de verantwoordelijkheid van de gemeente het handhavingsbeleid consequent uit te voeren zodat de aantasting van de veiligheid, kwaliteit van de woon-, werk- en leefomgeving, gezondheid, en aantasting van natuur- en milieuwaarden kan worden voorkómen.

3.2 Ambitieniveau

In het Handhavingsplan Fysieke leefomgeving is het ambitieniveau als volgt geformuleerd:

“De gemeente Noordenveld handhaaft de wet- en regelgeving waarvoor zij bevoegd gezag is op een zo effectief en efficiënt mogelijke manier, waarbij het accent wordt gelegd op de specifieke handhavingsproblemen binnen de gemeente”.

Met dit ambitieniveau komt de gemeente haar verplichtingen op basis van de wet- en regelgeving na, hetgeen het minimaal nodige is om te kunnen spreken van handhaving op een adequaat niveau. In deze beleidsnotitie wordt tevens onderstaand streefbeeld meegenomen als aanvulling van het ambitieniveau van de gemeente Noordenveld op het gebied van de handhaving:

Streefbeeld

De gemeente Noordenveld wil haar handhavingstaken op een structurele en integrale manier vormgeven. Door daarbij handhaving transparant, eenduidig en consequent te maken, worden de verschillende doelgroepen van de handhaving gestimuleerd en geadviseerd de regels na te leven. De (dreiging van) toepassing van bestuurs- of strafrechtelijke instrumenten maakt daarnaast de handhavingketen compleet.

3.3 Algemene uitgangspunten integrale handhaving gemeente Noordenveld

In deze paragraaf zullen de algemene uitgangspunten van de handhaving in de gemeente Noordenveld worden besproken.

1. Reikwijdte

De overheid heeft een wettelijke zorgplicht om te handhaven². Het behoort tot de kern van de taken van de overheid om de veiligheid van burgers en de belangen van de samenleving zo goed mogelijk te waarborgen. De samenleving moet erop kunnen vertrouwen dat de overheid haar verantwoordelijkheid voor toezicht en handhaving neemt.

De gemeente Noordenveld is verantwoordelijk voor de uitvoering van een grote hoeveelheid taken op het gebied van bevordering van het naleefgedrag.

In deze beleidsnotitie is het uitgangspunt dat alle gemeentelijke handhavingstaken van de ruimtelijke (fysieke) omgeving onderdeel zullen uitmaken van het concept integrale Handhaving. Deze integrale handhaving richt zich op de volgende taakvelden:

- APV en Bijzondere Wetten
- Bouw- en Woningtoezicht
- Ruimtelijke Ordening
- Milieu
- Brandweezorg
- Wet Kinderopvang

2. Aansluiten bij de Wabo en de nieuwe Woningwet, Wet ruimtelijke ordening

Integrale handhaving sluit ook goed aan bij de gedachte achter de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) die mogelijk in 2010 van kracht wordt. Hierbij is sprake van slechts één omgevingsvergunning voor fysieke projecten. Voorgesteld wordt om voor de invulling van de integrale handhavingorganisatie zoveel mogelijk hierbij aan te sluiten. In de Woningwet zijn de handhavingsmogelijkheden versterkt; volgens deze wet moet programmatisch handhaven volgens een cyclisch proces vorm gegeven worden. De Woningwet schrijft ook voor dat er een programma wordt opgesteld en dat het jaar wordt afgesloten met een rapportage. De nieuwe Wet ruimtelijke ordening heeft ook de verplichting (artikel 10.1 Wro) om een programma op te stellen en jaarlijks de handhavingresultaten aan de Raad te rapporteren.

Situatie gemeente Noordenveld

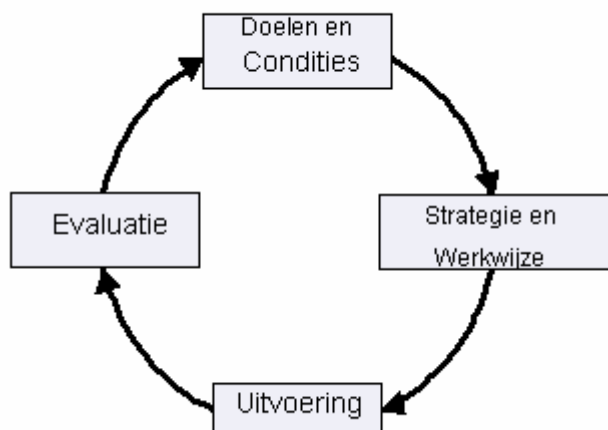
Hoewel de wettelijke verplichting tot het vaststellen van een programma en een jaarlijkse rapportage aan het bestuur alleen voortvloeide uit de Wet milieubeheer werd de uitvoering en evaluatie van de handhaving van de Woningwet en de Wet op de Ruimtelijke Ordening in de gemeente Noordenveld al vastgelegd in het handhavingprogramma en in het jaarverslag. Hiermee voldoet de gemeente aan dit uitgangspunt.

3. Programmatisch handhaven

De handhaving in de gemeente Noordenveld krijgt vorm aan de hand van de principes van Programmatisch Handhaven (zie ook bijlage 1). Programmatisch handhaven is een structurele en integrale aanpak van de handhaving, gebaseerd op één integraal handhavingprogramma. Het College stelt de inhoud van het programma vast met de te bereiken resultaten en de kwaliteit.

² De zorgplicht tot handhaven is onder andere vastgelegd in artikel 21 van Grondwet

Aan de hand van de prioriteiten worden de beleidsmatige keuzes gemaakt en beschikbare capaciteit en middelen ingezet, ten aanzien van wat er het komende jaar concreet aan toezicht en handhaving wordt gedaan (doelgroep- en locatiespecifiek). In een programmatische aanpak worden beleid en uitvoering van beleid opgevolgd door evaluatie en bijsturing. Daarmee is programmatisch handhaven nadrukkelijk een cyclisch proces. Bovendien zijn de handhavingactiviteiten in deze cyclus zoveel als mogelijk op elkaar afgestemd. De cyclus is in het schema weergegeven.



Situatie gemeente Noordenveld

In de gemeente Noordenveld krijgt de handhaving vorm aan de hand van de principes van programmatisch handhaven. Handhaving in de gemeente Noordenveld vindt immers plaats op basis van één integraal handhavingprogramma, dat jaarlijks wordt geëvalueerd en eventueel bijgesteld.

4. Strategie en werkwijze

Bij handhaving worden acties ondernomen die moeten leiden tot naleving van regels. Vanuit het gelijkheidsbeginsel moeten deze acties voor derden gelijkheid en uniformiteit vertonen. Bovendien is een belangrijke voorwaarde dat alle betrokken handhavers "het publiek" op dezelfde wijze tegemoet treden.

Situatie gemeente Noordenveld

In de gemeente Noordenveld wordt in beginsel handhavend opgetreden conform een door het College vastgestelde handhavingstrategie.

5. Uitvoering

De uitvoering van de handhaving vindt zoveel mogelijk integraal plaats. Hiervoor wordt in de gemeente Noordenveld tweejaarlijks één gezamenlijk handhavingprogramma opgesteld. Daarbij is het belangrijk dat de toezichthouders en handhavers over de juiste kennis en vaardigheden beschikken.

Situatie gemeente Noordenveld

Controleactiviteiten worden tweejaarlijks geprogrammeerd in een handhavingprogramma. De uitvoering van het handhavingprogramma wordt in een jaarverslag gerapporteerd, waarbij zowel wordt ingegaan op de kwaliteit als de kwantiteit van de verrichte handhavinginspanning. De opleidingsbehoefte wordt in de gemeente Noordenveld jaarlijks in overleg met de medewerkers vastgelegd. De prioriteiten voor handhaving worden voor de periode van twee jaar vastgesteld. Hierbij kan als uitgangspunt gelden dat alle handhavinggebieden periodiek aan de beurt moeten komen.

6. Evaluatie

Met monitoring wordt het mogelijk de resultaten van het handhavingsbeleid inzichtelijk te maken. Deze informatie is nodig om te kunnen beoordelen in hoeverre de gestelde doelen gerealiseerd zijn. De resultaten van de monitoring gebruikt de gemeente om haar beleid periodiek bij te stellen. Daarom zal jaarlijks een overzicht worden gemaakt van de resultaten van het afgelopen jaar. Op grond hiervan kan dan zo vroeg mogelijk in het nieuwe jaar een evaluatie plaatsvinden. De resultaten en de uitkomsten van de evaluatie worden door het College aan de gemeenteraad voorgelegd.

Situatie gemeente Noordenveld

In de gemeente Noordenveld wordt de uitvoering van het vastgestelde handhavingsprogramma jaarlijks gemonitord en geëvalueerd. Dit resultaten worden in een jaarverslag vastgelegd. Dit jaarverslag wordt aan het College van Burgemeester en Wethouders voorgelegd. Het beleid dan wel de uitvoering daarvan kan, naar aanleiding van de evaluatie, worden aangepast.

8. Klantengroep

Handhaving is primair gericht op de bescherming van de algemene (collectieve) belangen, zodat de 'klantengroep' bij het product handhaving primair degene is wiens belangen door handhaving worden beschermd. Volgens de ordeningsprincipes van een klantgerichte organisatie, is een 'klant' niet de betrokkene die met een handhavingsinitiatief in contact komt; deze heeft immers geen belang bij handhaving.

Situatie gemeente Noordenveld

De gemeente Noordenveld is een klantgerichte organisatie waarbij de klantengroep degene is wiens belangen door handhaving worden beschermd.

9. Verticale integratie

De voor- en nadelen van een scheiding tussen beleidsvoorbereiding en vergunningverlening enerzijds en handhaving anderzijds zijn al geruime tijd onderwerp van discussie. In het rapport 'Handhaven op niveau' zijn de vormen waarin deze scheiding mogelijk is, beschreven. Het rapport komt tot de slotsom dat een scheiding wenselijk is. Door een scheiding aan te brengen ontstaan er geen loyaliteitsconflicten, wordt de handhaving meer geloofwaardig en specialistisch. Er ontstaat tevens een duidelijkere relatie in de richting van de justitiële organisatie.

Ook bij het aanbrengen van een scheiding tussen beleidsvoorbereiding, vergunningverlening en handhaving blijft de informatie-uitwisseling onontbeerlijk vanwege de onlosmakelijke onderlinge verbondenheid. Een regel is immers geen regel zolang deze niet te handhaven is. Daarom wordt bij nieuwe en te wijzigen normstelling én beleid structureel een handhaafbaarheidstoets uitgevoerd. De resultaten van deze toets worden verwerkt in de gestelde norm en in de toelichting bij de gestelde norm. Hierdoor draagt handhaving bij aan beleidsrealisatie.

Situatie gemeente Noordenveld

In de gemeente Noordenveld is er een strikte scheiding aangebracht tussen beleidsvoorbereiding/ vergunningverlening en toezicht en handhaving door de uitvoering van de handhaving neer te leggen bij de vakgroep Handhaving. Ter bevordering van informatie- uitwisseling wordt bij nieuwe en te wijzigen normstelling én beleid structureel een handhaafbaarheidstoets uitgevoerd waardoor de vakgroep Handhaving bijdraagt aan het tot stand brengen van beleid.

10. Verantwoordelijkheid

Burgers en bedrijven zijn primair zelf verantwoordelijk voor de naleving van regelgeving en voorschriften en voor de gevolgen van overtredingen. De overheid, dus ook de gemeente Noordenveld, is op haar beurt echter verantwoordelijk voor een goede informatievoorziening zodat burgers weten wat op dit gebied van hen wordt verwacht.

Situatie gemeente Noordenveld

De komende jaren zal in de gemeente Noordenveld meer aandacht worden besteed aan informatievoorziening richting de burgers.

11. Grenzen aan handhaving

Naast de verantwoordelijkheid voor goede communicatie is de gemeente Noordenveld ook verantwoordelijk voor controle op de naleving van wet- en regelgeving waarvoor zij het bevoegd gezag is. De gemeentelijke mogelijkheden tot handhaving zijn echter niet onbeperkt. Zij worden onder meer begrensd door beperkte financiële middelen, capaciteit, beperkingen in het beschikbare instrumentarium, rechtsbeginselen en niet te vergeten de rechtsbescherming. Inzicht in deze beperkingen is belangrijk.

Situatie gemeente Noordenveld

De gemeente Noordenveld heeft, rekening houdend met deze beperkingen, een inspanningsverplichting voor het realiseren van een hierboven geformuleerd adequaat handhavingsniveau (beleidscyclus handhavingbeleid).

12. Voorkomen is beter dan genezen

Het beëindigen en ongedaan maken van overtredingen is vaak moeilijk, tijdrovend en duur. Het bevorderen van een goed naleefgedrag en het voorkomen van overtredingen hebben daarom prioriteit. Een absolute randvoorwaarde hiervoor is dat de gemeente Noordenveld naar burgers en bedrijven toe geloofwaardig overkomt.

Geloofwaardigheid wordt onder meer verkregen door:

- Een consequente en consistente aanpak van overtredingen en door deze aanpak ook effectief te communiceren;
- 'Goede voorbeelden' regelmatig in het zonnetje te zetten;
- Een evenwichtig handhavingsspeil.

Situatie gemeente Noordenveld

In de gemeente Noordenveld heeft het bevorderen van een goed naleefgedrag en het voorkomen van overtredingen prioriteit.

3.4 Concrete handhaving gemeente Noordenveld

Inleiding

Bij de handhaving van de fysieke leefomgeving heeft preventie prioriteit. De gemeente Noordenveld bevordert een goed naleefgedrag en richt zich op het voorkomen van zoveel mogelijk overtredingen. Burgers en bedrijven worden geïnformeerd over het gewenste naleefgedrag en over de consequenties van het niet naleven van wet- en regelgeving.

Preventief toezicht wordt zoveel mogelijk integraal aangepakt; er worden zoveel mogelijk handhavingsaspecten per bedrijfsbezoek of controle meegenomen. De toezichthoudende ambtenaren zijn deskundig en goed opgeleid en kijken tijdens controles ook zoveel mogelijk naar zaken die relevant zijn voor andere handhavingsgebieden. Indien noodzakelijk worden (her)controles tegelijkertijd door verscheidene ambtenaren van verschillende disciplines verricht.

Overtredingen worden slechts in uitzonderlijke situaties gedoogd. Hiermee wordt zeer restrictief omgegaan.

Overtredingen, die niet vrijwillig ongedaan worden gemaakt, niet gelegaliseerd kunnen worden en ook niet gedoogd hoeven te worden, worden met bestuursrechtelijke dwangmiddelen ongedaan gemaakt of beëindigd. Al naar gelang de aard en de ernst van de overtreding zal bekeken worden of ook strafrechtelijke middelen worden ingezet. Drie toezichthouders van de vakgroep Handhaving zijn opgeleid tot buitengewoon opsporingsambtenaar (BOA). In dit kader zijn er afspraken gemaakt met de politie. Deze afspraken zijn vastgesteld door het college.

Bestuurlijke sancties worden goed voorbereid en indien zij worden opgelegd ook geëffectueerd. Hierbij wordt een stappensysteem of strategie toegepast die bestuurlijk is vastgesteld.

Zowel het (preventief) toezicht als de repressieve handhaving worden binnen de gemeentelijke organisatie centraal gecoördineerd. Het bestuur wordt op de hoogte gehouden van bijzonderheden en nieuwe ontwikkelingen.

Ook de samenwerking met andere handhavende instanties is belangrijk. Centraal hierbij staan het, driehoeksoverleg en de samenwerking rond de bestuursovereenkomst milieuwethandhaving. Naast deze gestructureerde samenwerking zal indien mogelijk ook inhoudelijk actief samenwerking worden gezocht met naburige gemeenten. Het kan daarbij gaan om zowel de uitwisseling van informatie als om wederzijdse ondersteuning.

De verschillende handhavingsdisciplines zijn georganiseerd binnen de vakgroep Handhaving waarbinnen de onderlinge informatie- uitwisseling goed en gestructureerd plaatsvindt.

De gemeente zal daarvoor gebruik maken van een goed toegankelijk geautomatiseerd systeem om handhavingsinformatie vast te leggen en te raadplegen (corsa-case).

Ook aan de informatie-uitwisseling met externe handhavingspartners zal de nodige aandacht worden besteed.

3.5 Doelen concrete handhaving

Alvorens voor een handhavingsinstrument wordt gekozen dient eerst het handhavingsdoel te worden gekozen. Met andere woorden wat wil de gemeente Noordenveld in deze situatie bereiken.

In het algemeen kunnen de volgende doelen worden onderscheiden:

- Voorkomen van overtredingen;
- Beëindigen van overtredingen;
- Ongedaan maken van de gevolgen van overtredingen;
- Een combinatie van één of meer doelen.

Bij het bepalen van het juiste handhavingsdoel (of een combinatie van doelen) wordt meestal gekeken naar het belang dat de te handhaven regeling of voorschrift beoogt te beschermen. Verder wordt gekeken naar zaken als tijddruk, de aard van de overtreding, de motieven (bijv. financieel voordeel) en de persoon van de overtreder (bijv. notoire overtreder), de beschikbaarheid van flankerend beleid en de hoogte van het door de overtreding behaalde voordeel van belang.

Op basis van het handhavingsprogramma zullen deze handhavingsdoelen worden gemonitord, zodat achteraf vastgesteld kan worden of de handhavingsinspanningen het beoogde effect hebben gehad.

4 Preventie

4.1 Inleiding

Preventie is een van de meest voor de hand liggende handhavingsdoelen. Preventie kan zijn gericht op het voorkomen van een eerste overtreding dan wel op het voorkomen van een situatie waarin een overtreder opnieuw regels overtreedt. Dit verschil bepaalt mede de keuze van het in te zetten instrumentarium. Preventie kan op een aantal manieren worden uitgevoerd.

4.2 Goed handhaafbare regelgeving, beleidsregels en voorschriften

Handhaving begint in feite al in een zeer vroeg stadium van de zogenaamde reguleringsketen. Deze reguleringsketen bestaat uit de volgende fasen: visie, beleid, regelgeving, vergunningen en ontheffingen, toezicht/handhaving en inzicht in naleefgedrag.

Reeds vanaf het formuleren van beleid moet de handhaafbaarheid als een randvoorwaarde worden meegenomen. Niet alleen in absolute zin: is de regel überhaupt juridisch te handhaven, maar ook in kwalitatieve zin is de regel doelmatig te handhaven. De gemeentelijke regelgeving, beleidsregels en voorschriften moeten worden getoetst aan het criterium doelmatige handhaving. Hierbij kan vooral worden gedacht aan de Algemene Plaatselijk Verordening (APV), voorschriften van milieuvergunningen en bestemmingsplannen.

Er zal kritisch gekeken moeten worden naar de handhaafbaarheid van voorschriften in vergunningen. Deze zijn niet altijd even eenduidig of zinvol. Dit kan het beste geschieden wanneer tijdens de voorbereiding van preventieve controles de vergunningvoorschriften worden doorgenomen. Indien daarbij niet of moeilijk te handhaven voorschriften worden aangetroffen moet hiervan aantekening worden gemaakt. Bij een toekomstige aanpassing van de vergunning kan de redactie van deze voorschriften ambtshalve worden verbeterd.

4.3 Communicatie en voorlichting

Inleiding

Communicatie is een van de belangrijkste en ook relatief goedkoopste instrumenten om een goed naleefgedrag te bewerkstelligen. Onwetendheid leidt tot overtredingen. Doelgroepen moeten daarom via heldere communicatie geïnformeerd worden over het naleefgedrag dat de overheid van hen verwacht. Communicatie versterkt ook de uitwerking van handhavingsacties. Als deze zichtbaar worden gemaakt, heeft een uitgevoerde controle niet alleen een positieve invloed op het naleefgedrag van de gecontroleerde maar ook die van de niet-gecontroleerden. Geloofwaardigheid is hierbij echter zeer belangrijk. De gemeente moet ook doen wat zij communiceert. Gebeurt dit niet dan gaat de effectversterkende werking snel verloren.

Communicatiedoel

Burgers en bedrijven worden goed geïnformeerd over het gewenste naleefgedrag en over de consequenties van ongewenst naleefgedrag. Ook zullen zij worden geïnformeerd over de handhavingsactiviteiten van de gemeente, vooral de acties die regelmatig gehouden worden.

Om deze doelstelling te bereiken, worden er doelgroepen onderscheiden en verschillende communicatiemiddelen ingezet. Hierbij worden meerdere fasen in het handhavingstraject onderscheiden. Dat zijn de volgende:

- Algemene informatie over handhavingsbeleid gemeente;
- Specifieke informatie over handhavingsbeleid naar doelgroepen;
- Aankondiging acties;
- Evaluatie acties.

Doelgroepen

In het handhavingsproces kunnen verschillende doelgroepen onderscheiden worden. Deze kunnen worden onderverdeeld in externe en interne doelgroepen.

Externe doelgroep	Interne doelgroep
Te controleren burgers, bedrijven en instanties;	Collegeleden;
Overige burgers, bedrijven en instanties;	Raadsleden
Pers.	Brandweer;
	Eigen medewerkers/ inrichtingen;
	Afhankelijk van de soort informatie, verschilt de doelgroep.

Communicatiemiddelen

Om de doelstelling te bereiken, kunnen de volgende middelen ingezet worden, natuurlijk afhankelijk van de fase van de informatievoorziening.

- *Persbericht lokale media.*

Wanneer er specifieke acties zijn of wanneer er iets nieuws is op het gebied van handhaving, kan een persbericht uitgestuurd worden naar de lokale media (bv. De Krant)

- *Artikelen De Krant en buurtverenigingsbladen.*

In de huis-aan-huisbladen (bijvoorbeeld op de gemeentepagina) worden regelmatig artikelen gezet die gaan over het algemene handhavingsbeleid, en ook over specifieke acties en de resultaten daarvan.

- *Brieven.*

Brieven zijn persoonlijk en direct aan een persoon gericht en kunnen worden ingezet om acties aan te kondigen. Ook is het een middel om informatie te verstrekken over regelgeving.

- *Website van Noordenveld.*

Op de website van de gemeente Noordenveld kunnen persberichten geplaatst worden, artikelen over acties en het algemene beleid.

Uitwerking

De eerste stap op weg naar meer publiciteit rond het handhavingsbeleid in het algemeen en handhavingsacties in het bijzonder is de bekendmaking van dit handhavingsplan. Dit handhavingsplan wordt ter inzage gelegd, en hier zal publiciteit aan gegeven worden. Op de tweede plaats wordt in het handhavingsprogramma ook een communicatieparagraaf opgenomen, waarin de verschillende communicatieactiviteiten op hoofdlijnen worden vermeld.

4.4 Toezicht

Toezicht geschiedt in hoofdzaak door de zogenaamde preventieve controles. Toezicht geschiedt zowel actief als passief. In het eerste geval neemt de gemeente zelf het initiatief, in het tweede geval wordt gecontroleerd naar aanleiding van een klacht of een tip over een mogelijke overtreding.

Handhavingsprogramma

De planning van de preventieve controles worden tweejaarlijks vastgelegd in een handhavingsprogramma voor Noordenveld. In dit handhavingsprogramma worden de handhavingsprioriteiten nader uitgewerkt. Dat gebeurt enerzijds aan de hand van landelijke thema's, gebiedsgericht, of aan de hand van een bedrijfsprofiel en vooraf vastgestelde controlefrequenties, zoals bij de milieucontroles veelal het geval is. Anderzijds worden voor sommige controles de aantallen op basis van ervaringsgegevens geschat.

Dit laatste is onder meer het geval bij de bouwcontroles en de controles naar aanleiding van klachten. Het aantal aanvragen voor een bouwvergunning, het aantal vergunningvrije bouwwerkzaamheden of het aantal klachten kan immers vooraf niet met zekerheid worden vastgelegd. Een goede programmering van de preventieve handhaving heeft verschillende voordelen. Het programma geeft inzicht in de benodigde handhavingscapaciteit. Het stelt handhavers voorts in staat werk met werk te maken door verschillende handhavingsaspecten in één controle te bundelen. Verder kunnen controles zoveel mogelijk gebieds-, thema- dan wel doelgroepgericht worden georganiseerd. Ook dat biedt op den duur efficiencyvoordelen.

De uitvoering van het handhavingsprogramma wordt jaarlijks geëvalueerd en verantwoord in een jaarverslag.

Prioriteiten

Bij het stellen van prioriteiten bij preventief toezicht, binnen de verschillende rechtsgebieden, gaat het vooral om het vaststellen van controlefrequenties: hoe vaak en hoe intensief wordt er op een bepaald handhavingsfacet gecontroleerd. De prioriteiten binnen bepaalde rechtsgebieden worden vastgelegd in het handhavingsprogramma. Het is wenselijk dat dit geschiedt aan de hand van vaste criteria.

Criteria voor het stellen van prioriteiten in de controlefrequentie zijn:

- Fysieke veiligheid (letsel, al dan niet dodelijk);
- Kwaliteit (teruggang van de kwaliteit van het maatschappelijke leven, in het bijzonder wat betreft het gevoel van veiligheid);
- Financieel- economisch maatschappelijke schade;
- Verlies van schade aan natuurschoon;
- Schade aan de (volks) gezondheid;
- Schade aan het bestuurlijke imago.

5 De aanpak van overtredingen; repressieve handhaving

5.1 Uitgangspunten

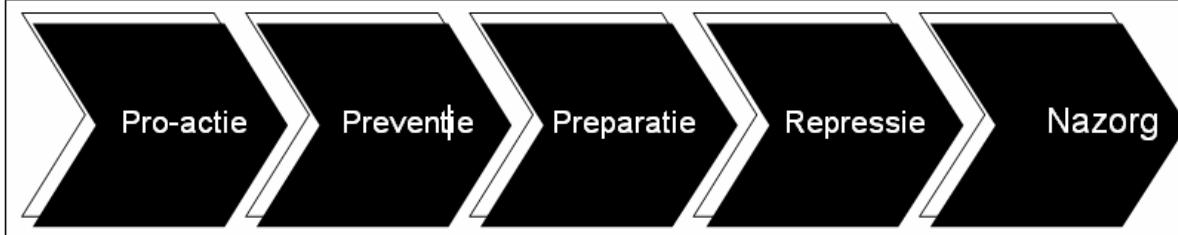
Voordat een handhavingstraject wordt uitgestippeld, zal worden vastgesteld of legalisatie mogelijk is en vervolgens of de beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het zorgvuldigheidsvereiste, verdere handhaving in de weg staan. Is dat niet het geval dan kan de overtreding repressief worden aangepakt. Bij het bepalen van de juiste aanpak gaat het vooral om de keuze van het handhavingsdoel, de keuze van het juiste instrumentarium en het bepalen van de tijd die de overtreder krijgt om de overtreding te beëindigen of de gevolgen ongedaan te maken. Primaire handhavingsdoelen binnen de gemeente Noordenveld zijn het voorkomen van overtredingen, het beëindigen van overtredingen, het ongedaan maken van de gevolgen van overtredingen en/of een combinatie van één of meer doelen. Secundaire doelen kunnen zijn gelegen in het afkomen van behaald voordeel en bestraffing van een overtreder.

5.2 Prioriteiten

In principe worden alle geconstateerde overtredingen aangepakt. Soms kunnen echter niet alle zaken tegelijkertijd worden aangepakt. Moeten er qua tempo van aanpak keuzes worden gemaakt dan wordt de prioriteit vooral bepaald door de ernst en de aard van de overtreding. Verder zijn ook de verwijtbaarheid, de mate van het verworven voordeel, de omvang van de schade, frequentie van de overtredingen en recidive, de aanwezigheid van een belanghebbende derde en de urgentie van het optreden relevant. De aanpak van ernstige overtredingen is altijd urgent. De aanpak van oude gevallen is minder urgent dan die van nieuwe gevallen.

5.3 Nalevingstrategie

Handhaving is een belangrijk instrument bij de zorg van de gemeente voor een duurzaam veilige, kwalitatieve en gezonde leefomgeving, maar het is zeker niet het enige instrument. De gemeente Noordenveld kiest er dan ook voor handhaving nadrukkelijk te plaatsen in de zogenaamde naleefketen. In het kort houden de schakels van deze keten het volgende in:



Pro-actie: De naleving van regels is sterk afhankelijk van de kwaliteit van de regelgeving en het beleid en het proces van het tot stand komen hiervan. Slechte regelgeving en een onzorgvuldig proces leiden vaak tot een lagere acceptatie van de regels en daardoor een hogere kans op overtredingen. De kwaliteit van regels is dus mede van invloed op het naleven ervan. Denk bijvoorbeeld aan nieuwe bestemmingsplannen en de regels die de gemeente aan bedrijven voorschrijft in vergunningen.

Preventie: Het nemen van maatregelen vooraf ter voorkoming van incidenten. In deze schakel spelen voorlichting en toezicht een belangrijke rol. Door een gestructureerde aanpak wil de gemeente de bekendheid over- en acceptatie van regels verhogen en daardoor voorkómen dat deze niet nageleefd worden.

Preparatie: Het treffen van voorbereidingen op ongewenste situaties die kunnen ontstaan door overtreding van regels. Denk hierbij bijvoorbeeld aan opleidingen, oefeningen en het opstellen van protocollen, standaardbrieven, etc.

Repressie: De daadwerkelijke bestrijding van de nadelige gevolgen van een overtreding van de regels. Hierin past ook het toepassen van handhaving via bestuursrechtelijke of strafrechtelijke middelen, maar ook bijvoorbeeld de inzet van hulpverleningsdiensten of herstelwerkzaamheden.

Nazorg: Nazorg omvat alles dat nodig is om zo snel mogelijk de gevolgen van een overtreding te beëindigen en tot de 'normale' situatie terug te brengen. Hieronder valt bijvoorbeeld het saneren van een vervuilde bodem of het verwijderen van illegale bebouwing.

De naleefketen maakt duidelijk dat de zorg voor de naleving van regels meer is dan alleen handhaven. Het bevorderen van het naleefgedrag vraagt om een samenspel van maatregelen waarbij verschillende onderdelen van de gemeentelijke organisatie zijn betrokken.

Huidige situatie gemeente Noordenveld

Pro-actie: Om de kwaliteit van de regelgeving te verbeteren vindt er regelmatig een handhaafbaarheidstoets plaats door de vakgroep Handhaving. De checklist van de handhaafbaarheidstoets heeft het College bij besluit van 16 augustus 2005 vastgesteld.

Preventie: De gemeente Noordenveld houdt toezicht conform het door het College vastgestelde uitvoeringsprogramma.

Preparatie: Medewerkers van de vakgroep handhaving blijven op de hoogte van de regelgeving door het volgen van opleidingen. Tevens zijn er protocollen en standaardbrieven vastgesteld.

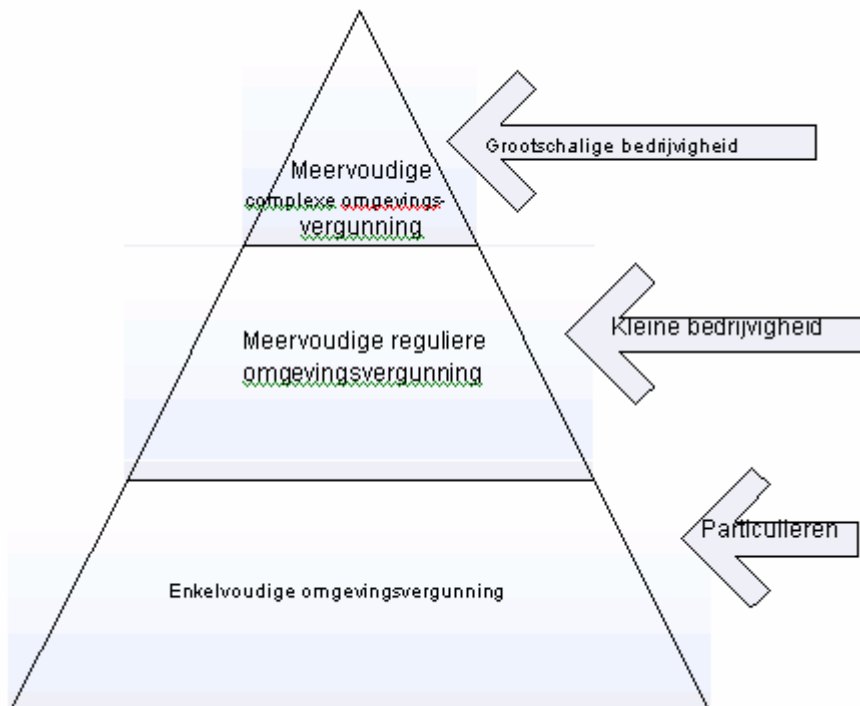
Repressie: Indien noodzakelijk wordt er bestuursrechtelijk dan wel strafrechtelijk opgetreden in overeenstemming met de sanctiestrategie.

Nazorg: Indien noodzakelijk wordt er bijvoorbeeld zorg voor gedragen dat de bodem in geval van milieuvervuiling wordt gesaneerd.

5.4 Toezichtstrategie

Uitgangspunt voor de operationele uitvoering van de handhaving in de gemeente Noordenveld is het zoveel mogelijk integraal uitvoeren van het toezicht en de handhaving. Voor de invulling hiervan zijn verschillende integrale toezichtvormen denkbaar:

- Signaleren voor elkaar
- Controleren met elkaar
- Controleren voor elkaar



Welke van deze opties effectief is, hangt sterk af van de situatie van het bedrijf of de burger. Ook hierbij wordt aangesloten bij de nieuwe omgevingsvergunning. De omgevingsvergunning maakt onderscheid tussen enkelvoudige en meervoudige vergunningen. Bij enkelvoudige vergunningen gaat het om slechts één toestemmingskader (bijvoorbeeld een bouwvergunning voor een dakkapel), terwijl het bij meervoudige vergunningen om meerdere toestemmingen gaat (bijvoorbeeld een bouwvergunning en milieuvergunning voor het oprichten van een nieuw bedrijf). Daarbij wordt voor meervoudige omgevingsvergunningen onderscheid gemaakt naar complexiteit (reguliere en complexe procedures). Per situatie wordt daarbij de volgende werkwijze gehanteerd:

Situatie	Wijze van toezicht	Integraliteit
Enkelvoudig	Toezicht door vakgroep handhaving	Signaleren voor elkaar
Meervoudig regulier	Toezicht door één toezichthouder	Controleren voor elkaar
Meervoudig complex	Gecoördineerd toezicht met meerdere toezichthouders	Controleren met elkaar

Om de verantwoordelijkheid aan te duiden bij de integrale handhaving (bij wie ligt het initiatief voor het toezicht) is een opdeling van de vergunningen gemaakt naar vier fases, te weten:

1. Initiatief/Ontwerpfase:

In deze fase worden bouwvergunningen aangevraagd met al dan niet een verzoek om ontheffing van het bestemmingsplan. In deze fase is een belangrijke rol weggelegd voor de vakgroepen Bouw en Woningtoezicht, Ruimtelijke Ontwikkeling en stedenbouw en de Brandweer.

2. Realisatie:

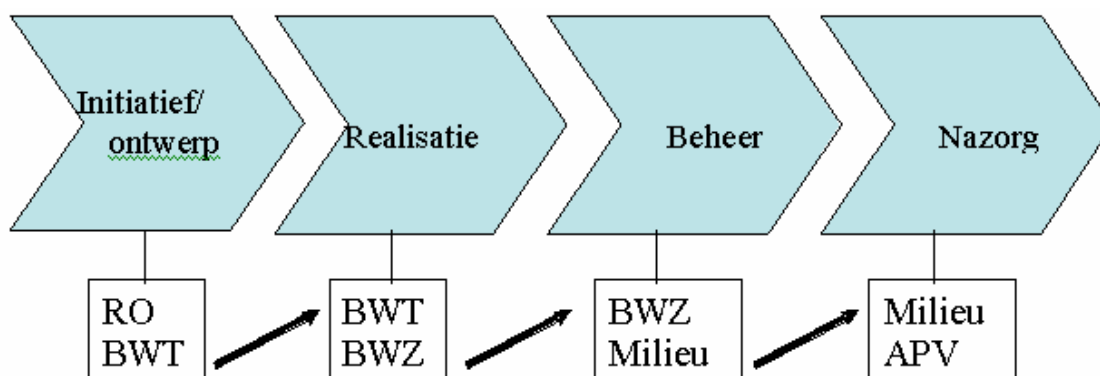
In deze fase worden de aangevraagde activiteiten daadwerkelijk gerealiseerd. Dit is een kritiek moment voor de vakgroep Handhaving ten aanzien van het bouwtoezicht (inclusief brandveiligheid en milieu).

3. Beheerfase:

Nadat de oplevering heeft plaatsgevonden, wordt het gerealiseerde object door de aanvrager in beheer genomen. In deze fase is een belangrijke rol weggelegd voor de vakgroep Handhaving (Brandweezorg en Milieu).

4. Nazorgfase:

De bedrijfsactiviteiten duren niet langer voort en er is mogelijk ruimte voor nieuwe activiteiten en (ver)bouw of sloop. In de nazorgfase spelen Milieu en APV, evenals bouwtoezicht een belangrijke rol. Het onderscheid in fasen maakt tegelijk duidelijk bij welk taakveld het primaat ligt bij de uitvoering van de handhaving in elke fase. De overgang tussen de fasen vormt daarbij een belangrijk moment, omdat hier ook de overdracht van primaat plaatsvindt.



5.5 Sanctiestrategie

Bij het opstellen van de kwaliteitscriteria voor het project Professionalisering van de milieuhandhaving is besloten een landelijk geldende sanctiestrategie te ontwikkelen. Deze landelijke sanctiestrategie is opgesteld en met een kleine aanpassing op 23 augustus 2005 vastgesteld door het College van de gemeente Noordenveld.

De sanctiestrategie omvat:

- Een op elkaar afgestemd bestuursrechtelijk- strafrechtelijk optreden tegen overtredingen van de gestelde milieunormen;
- Een passende reactie op geconstateerde overtredingen;
- Een stringenter reactie bij voortdurende van de overtreding;
- Een regeling voor het optreden tegen overtredingen door de eigen organisatie en andere overheden;
- Transparantie over te stellen termijnen voor het opheffen van (standaard)overtredingen en over de zwaarte van sancties daarvoor.

De sanctiestrategie milieu zal eveneens als leidraad dienen voor de andere handhavingstaken.

Wanneer bestuursdwang?

Het instrument bestuursdwang wordt binnen de gemeente Noordenveld in beperkte mate toegepast, omdat het instrument dwangsom bij veel overtredingen doelmatiger blijkt te zijn. Een scherpe scheiding tussen bestuursdwangsituaties en dwangsomsituaties is echter niet goed mogelijk. Zaken die zich in beginsel voor bestuursdwang lenen zijn:

- Gevolgen van een overtreding die feitelijk ongedaan gemaakt moeten worden;
- Overtredingen die door hun aard zeer snel optreden noodzakelijk maken;
- Overtredingen waarvan de overtreder niet meer bij machte is om hem ongedaan te maken, maar zijn rechtsopvolger wel.

Wanneer dwangsom?

Zaken die zich in beginsel lenen voor het opleggen van een dwangsom zijn:

- Beëindigen voortduren van een overtreding;
- Voorkomen van herhaling van een overtreding;
- Afdwingen van rechtshandelingen.

5.6 Aanpak niet-handhaven

Beginselplicht tot handhaven

Handhaving is een algemeen belang. Burgers hebben er in beginsel recht op dat overtredingen worden aangepakt. Een recht op handhaving dat te allen tijde kan worden afgedwongen bestaat niet, de gemeente moet echter zwaarwegende argumenten hebben om niet tot handhaving over te gaan.

De wetgever heeft de mogelijkheid voor lagere overheden gecreëerd een eigen handhavingsbeleid te voeren, prioriteiten te stellen en een concrete afweging in het betrokken geval te maken. In jurisprudentie is deze zorgplicht voor de handhaving "aangescherpt" en is getracht te komen tot een omschrijving van een zogenaamde beginselplicht tot handhaving voor overheden. Deze beginselplicht houdt in dat indien een illegale situatie niet kan worden gelegaliseerd, betrokkenen er in beginsel aanspraak op kunnen maken dat wordt opgetreden. Indien een overheidsorgaan besluit dit na een belangenafweging niet te doen, moet (ter voorkoming van ongewenste precedentwerking) worden aangegeven door welke bijzondere omstandigheden dat wordt gerechtvaardigd. Met andere woorden: een bevoegd gezag is niet slechts bevoegd, maar in beginsel ook gehouden om (behoudens bijzondere omstandigheden zoals legalisatie) te handhaven. Dit betekent dat het voor de overheid moeilijk wordt te motiveren waarom niet handhavend wordt opgetreden. Niettemin blijft er ruimte voor een afweging die ertoe kan leiden dat niet wordt gehandhaafd.

Legaliseren

Volgens vaste jurisprudentie moet de gemeente, alvorens de beslissing wordt genomen om te gaan handhaven, onderzoeken in hoeverre een overtreding kan worden gelegaliseerd. Het legalisatie onderzoek maakt dan ook onderdeel uit van de belangenafweging. Legalisatie kent verschillende vormen, voorbeelden zijn het alsnog aanvragen en verlenen van een vergunning of aanpassing van voorschriften. Ook legalisatie onder een toekomstig wettelijk regime is mogelijk, wat vaak voorkomt bij nieuwe bestemmingsplannen.

Gedoogstrategie

Ten aanzien van de gedoogstrategie onderschrijft de gemeente Noordenveld het landelijke beleidskader gedogen³. Conform deze strategie geldt het uitgangspunt dat gedogen geen alternatief is voor een goed handhavingsbeleid. In sommige situaties is gedogen echter onontkoombaar. Altijd geldt dat illegale situaties eerst worden aangepakt via handhaving en pas als dat niet mogelijk is via het nemen van een gedoogbesluit. Gedogen dient steeds uitdrukkelijk en schriftelijk te gebeuren. In principe wordt alleen gedoogd in overmacht- en overgangssituaties. In geval er overgegaan wordt tot gedogen dient er een gedoogbeschikking te worden opgesteld, voorzien van heldere voorwaarden waaronder de situatie wordt gedoogd en een duidelijke termijnstelling.

Hierboven is al aangegeven dat handhaving een gemeentelijke bevoegdheid is. De gemeente mag in principe een illegale situatie of illegaal handelen gedogen. Echter, gedoogsituaties dienen zoveel mogelijk vermeden te worden en zijn mede vanuit het oogpunt van handhaving en geloofwaardige wetgeving onwenselijk. De bestuursrechter heeft deze bevoegdheid op een aantal punten geclouseerd.

Gedogen is slechts bij zeer hoge uitzondering aanvaardbaar:

A. In individuele gevallen.

Het categoriaal niet handhaven van bepaalde overtredingen wordt in beginsel niet door de bestuursrechter aanvaard.

B. Beperkt in tijd.

In de jurisprudentie wordt er tamelijk streng op toegezien dat het gedogen van illegale activiteiten een tijdelijk karakter heeft. Het tijdelijkheidvereiste betekent ofwel dat de illegale situatie binnen afzienbare tijd dient te kunnen worden gelegaliseerd ofwel dat er aan de feitelijke gedoogde situatie een einde komt. Overigens valt de termijn die een overtreder wordt gegund om de overtreding ongedaan te maken (de zogenaamde begunstigingstermijn) niet onder het begrip gedogen.

C. Beperkt in omvang; de nadelige gevolgen voor derden moeten door voorschriften zoveel mogelijk worden beperkt.

Een belangrijke inhoudelijke eis die de rechter stelt bij een uitdrukkelijke gedoogverklaring, is dat daarin ook voorwaarden worden opgenomen, waardoor de belangen die vóór handhaving pleiten zomin mogelijk schade ondervinden. De gemeente moet regelmatig controleren of aan deze voorwaarden wordt voldaan. Worden deze niet nageleefd dan zal de gemeente tegen het oorspronkelijke illegale handelen bestuursdwang dan wel een dwangsom inzetten.

D. Alleen expliciet en na zorgvuldige afweging van alle belangen.

De beslissing tot gedogen wordt schriftelijk en gemotiveerd genomen. Dat kan in de vorm van een schriftelijke afwijzing van een handhavingsverzoek of een uitdrukkelijke schriftelijke gedoogverklaring.

³ Landelijk beleidskader: "Gezamenlijk beleidskader betreffende het terugdringen van het gedogen van milieuovertredingen" van 10 oktober 1991 (TK 1991-1992, 22 343, nr.2) en "Nota grenzen aan gedogen", Kabinetsstandpunt van 1996 (K 1999-1997, 25085, nrs.1-2.)

In deze beschikking dient inhoudelijk te worden ingegaan op de belangenafweging die geleid heeft tot het besluit om de illegale situatie te gedogen.

Toetsingscriteria milieurecht

Uit het landelijke beleidskader over gedogen in het milieurecht komen toetsingscriteria naar voren. Deze zijn in het landelijk onderzoek 'Gedogen met beschikkingen' van september 2002 vermeld. De toetsingscriteria zijn terug te vinden in bijlage 7.

Werkwijze

De gemeente Noordenveld streeft naar een uniforme uitvoeringstrategie voor de handhaving. Om deze uniforme strategie te vertalen naar een uniforme werkwijze én om het handhavingproces ten aanzien van specifieke wettelijke regels inzichtelijk te maken (wie mag wat en hoe op welk moment?) zullen de komende jaren, naast de bestaande- meer handhaving protocollen opstellen. Deze protocollen hebben daarnaast tot doel het primaire handhavingproces binnen de organisatie te ondersteunen en van juridische randvoorwaarden te voorzien. In het kader van de professionalisering van de milieuhandhaving zijn al een aantal protocollen opgesteld. Deze protocollen worden als basis voor het opstellen van protocollen voor de overige taakvelden gebruikt en waar nodig geactualiseerd.

5.7 Klachten

Binnen de vakgroep Handhaving is een klachtensysteem opgezet, waar derden overtredingen kunnen melden. Klachten worden snel onderzocht en de klagers worden op de hoogte gehouden van zowel de onderzoeksresultaten als de afdoening.

5.8 Flankerend beleid

Het strafrecht bevat waardevolle aanvullingen op het bestuurlijke instrumentarium. De ervaring leert dat vooral een gecombineerde aanpak een meerwaarde kan hebben. In dat soort gevallen kan een brief van het openbaar Ministerie al voldoende zijn om een eind te maken aan een illegale situatie.

Over het algemeen zal de gemeente Noordenveld overtredingen in eerste instantie langs bestuursrechtelijke weg blijven aanpakken. Het beleid van het Openbaar Ministerie is daarop ook ingesteld; strafrechtelijk optreden geschiedt in de regel pas indien ook de gemeente bestuursrechtelijke maatregelen neemt.

Zoals al eerder beschreven is in de landelijke sanctiestrategie de basisaanpak voor het bestuursrechtelijke en strafrechtelijke optreden bij overtredingen worden vastgelegd. De gemeente Noordenveld is hier bij aangesloten en houdt hiermee rekening bij het toepassen van strafrechtelijke handhaving.

Momenteel maakt de gemeente Noordenveld regelmatig gebruik van het strafrecht als aanvulling op het bestuurlijke instrumentarium. Strafrechtelijke handhaving kan uitkomst bieden bij de handhaving van veel voorkomende overtredingen van geringere omvang.

Daarbij kan vooral worden gedacht aan overlast van honden, parkeeroverlast, geluidhinder, vandalisme, misbruik van groenvoorzieningen, zwerfvuil en dergelijke. Door de relatieve geringe zwaarte en hoge frequentie van de overtredingen zijn bestuursdwang en het opleggen van een last onder dwangsom minder geschikt. In de praktijk blijkt dat dat soort overtredingen wel veel ergernis en leed bezorgen.

Een groot knelpunt bij de strafrechtelijke handhaving is het feit dat de politie in het algemeen niet voldoende toekomt aan handhaving van kleine, veel voorkomende overtredingen. De gemeente heeft daarom binnen de vakgroep Handhaving (diverse) ambtenaren als gemeentelijke buitengewone opsporingsambtenaren aan laten wijzen die voor dit type kleine overtredingen bevoegd is. Over de inzet van de gemeentelijke buitengewone opsporingsambtenaar en de samenwerking met andere handhavende instanties, zoals de politie, zijn concrete afspraken gemaakt.

6 Specifiek handhavingsbeleid

6.1 Inleiding

Specifiek handhavingsbeleid kent een driedelige aanpak. Op de eerste plaats wordt de illegale situatie op het betreffende gebied, evenals de specifieke handhavingsproblematiek, inzichtelijk gemaakt (nulsituatie en peilmoment). Vervolgens worden beleidsregels geformuleerd die een slagvaardige handhavende aanpak van nieuwe gevallen mogelijk maken. Met deze slagvaardige aanpak én met een duidelijke en open communicatie richting de burgers wordt er toe bijgedragen dat er geen nieuwe illegale en ongewenste situaties ontstaan.

6.2 Overzicht rechtsgebieden en handhavingstaken gemeente Noordenveld

De afdeling Ruimte en Samenleving is verantwoordelijk voor een groot deel van de handhaving met betrekking tot de fysieke leefomgeving binnen de gemeente Noordenveld. De handhaving wordt uitgevoerd door de vakgroep Handhaving. De onderstaande lijst van handhavingstaken is aangepast aan de gewijzigde wet- en regelgeving. We hebben ons bij de prioritering van de handhavingstaken ten aanzien van de fysieke leefomgeving beperkt tot de onderstaande lijst.

Omschrijving Handhavingstaak	Handhavingtaakveld	Wet- en regelgeving
Bestemmingsplan gebruiksvoorschriften	Handhaving Ruimtelijke Ordening	Wet ro
Aanlegvergunning (artikel 3.3 onder a Wro))	Handhaving Ruimtelijke Ordening	Wet ro
Bestemmingsplan bouwvoorschriften	Handhaving Ruimtelijke Ordening	Wet ro
Permanente bewoning recreatiewoningen	Handhaving Ruimtelijke Ordening	Wet ro
Voorschriften ontheffing bestemmingsplan (binnenplannen, tijdelijk, AMvB)	Handhaving Ruimtelijke Ordening	Wet ro
Type C Vergunning of Besluit landbouw (excl. Bevis, IPPC)	Handhaving Milieu	Wet milieubeheer
Wet bodembescherming	Handhaving Milieu	Wet milieubeheer
IPPC bedrijven	Handhaving Milieu	Wet milieubeheer
Melding Type B	Handhaving Milieu	Wet milieubeheer
Bevis bedrijven	Handhaving Milieu	Wet milieubeheer
Mestbassins	Handhaving Milieu	Wet milieubeheer
LPG stations	Handhaving Milieu	Wet milieubeheer
Wet verontreiniging oppervlakte water (waterwet)	Handhaving Milieu	Wet milieubeheer
Besluit bodemkwaliteit (bouwstoffenbesluit)	Handhaving Milieu	Bouwstoffenbesluit
Melding Type A	Handhaving Milieu	Wet milieubeheer
Vuurwerk	Handhaving Milieu	Bouwstoffenbesluit
Reguliere bouwvergunning	Handhaving Bouw	Woningwet
Sloopvergunning	Handhaving Bouw	Bouwverordening
Sloopvergunning asbest	Handhaving Bouw	Bouwverordening/ asbestverwijdering- besluit
Bouwbesluit	Handhaving Bouw	Woningwet/ bouwbesluit
Vergunningsvrij bouwen	Handhaving Bouw	Woningwet
Monumentenvergunning	Handhaving Bouw	Woningwet
Welstand	Handhaving Bouw	Woningwet

Ruimtelijk Integraal handhavingsbeleid gemeente Noordenveld 2009-2012

Lichte bouwvergunning	Handhaving Bouw	Woningwet
Gebruiksvergunningen/ besluit	Handhaving brandveiligheid	Gebruiksbesluit/ Bouwbesluit
Inzameling afvalstoffen (afvalstoffenverordening)	Handhaving APV	APV gemeente Noordenveld
Het bewaren van houtopstanden (artikel 4.3.1 t/m 4.3.9)	Handhaving APV	APV gemeente Noordenveld
Bruikbaarheid van de weg (2.1.5.1 t/m 2.1.5.3)	Handhaving APV	APV gemeente Noordenveld
Hondenoverlast	Handhaving APV	APV gemeente Noordenveld
Crossterreinen en gemotoriseerd en ruiterverkeer In natuurgebieden artikel 5.4.1 t/m 5.4.2	Handhaving APV	APV gemeente Noordenveld
Verbod vuur te stoken artikel 5.5.1	Handhaving APV	APV gemeente Noordenveld
Reclamevergunning	Handhaving APV	APV gemeente Noordenveld
Parkeerexcessen artikel 5.1.1 t/m 5.1.11	Handhaving APV	APV gemeente Noordenveld
Veiligheid op de weg 2.1.6.1 t/m 2.1.6.11	Handhaving APV	APV gemeente Noordenveld
Toezicht op horecabedrijven 2.3.11 t/m 2.3.1.8	Handhaving APV	APV gemeente Noordenveld
Evenementen in een tent of gebouw	Handhaving APV	APV gemeente Noordenveld
Evenementen in open lucht	Handhaving APV	APV gemeente Noordenveld
Maatregelen tegen ontsiering en stankoverlast (artikel 4.4.1 t/m 4.4.2)	Handhaving APV	APV gemeente Noordenveld
Maatregelen tegen overlast en baldadigheid (2.4.1 t/m 2.4.25)	Handhaving APV	APV gemeente Noordenveld
Bestrijding van ongeregelheden	Handhaving APV	APV gemeente Noordenveld
Vuurwerk en gebruik van carbid	Handhaving APV	APV gemeente Noordenveld
Geluid en lichthinder	Handhaving APV	APV gemeente Noordenveld
Verspreiden van gedrukte stukken	Handhaving APV	APV gemeente Noordenveld
Vertoningen e.d. op de weg	Handhaving APV	APV gemeente Noordenveld
Openbaar water	Handhaving APV	APV gemeente Noordenveld
Bodemen en milieuverontreiniging	Handhaving APV	APV gemeente Noordenveld
Recreatie nachtverblijf buiten een kampeerterrein	Handhaving APV	APV gemeente Noordenveld
Wet op de kansspelen	Handhaving APV	APV gemeente Noordenveld
Toezicht op inrichtingen tot het verschaffen van nachtverblijf	Handhaving APV	APV gemeente Noordenveld
Collecteren, venten standplaatsen en snuffelmarkten	Handhaving APV	APV gemeente Noordenveld
Rommelaren	Integraal	Wet pro/ Wet milieubeheer/ APV
Drank- en Horecavergunning	Handhaving Bijzondere wetten	Winkelsluitingswet

Winkelsluitingswet	Handhaving Bijzondere wetten	Winkelsluitingswet
--------------------	------------------------------	--------------------

6.3 Huidige stand van zaken per vakgebied

Inleiding

In deze paragraaf zal per handhavingstaakveld de huidige stand van zaken worden weergegeven. Er zal worden aangegeven welke knelpunten er worden ondervonden en wat de gevolgen hiervan zijn. Vervolgens zal er worden aangegeven welke acties er de komende jaren zullen worden ondernomen om de geconstateerde knelpunten op te lossen en de handhaving in de gemeente Noordenveld verder te professionaliseren.

A. Handhaving Milieu

Wet milieubeheer, Activiteitenbesluit, Wet bodembescherming, Wet verontreiniging oppervlakte water (Waterwet)

De milieuvergunning- en meldingsplichtige inrichtingen worden in overeenstemming met het uitvoeringsprogramma en de daarin vastgestelde controlefrequentie door de toezichthouders van de vakgroep Handhaving preventief gecontroleerd. De milieuhandhaving vindt plaats in overeenstemming met de door het College vastgestelde handhavingprotocollen. De controlefrequentie van de verschillende types milieu- inrichtingen is in overeenstemming met de risicoanalyse zoals in het uitvoeringsprogramma is vastgelegd. In het kader van de deregulering is op 1 januari 2008 het Activiteitenbesluit in werking getreden, waardoor de meeste AMvB's zijn komen te vervallen. Voorts heeft de vakgroep Handhaving ten aanzien van de Wet bodembescherming en de Wet verontreiniging oppervlaktewater een handhavende taak.

Knelpunten handhaving Milieu:

- Geplande hercontroles vinden niet altijd plaats;
- De invoering van het Activiteitenbesluit;
- Het verwerken van de handhavinggegevens in corsa case verloopt niet optimaal. De ervaring wijst uit dat de kennis van de ambtenaren van corsa case onvoldoende is. Daarbij speelt de gebruiksvriendelijkheid van het systeem en de afhankelijkheid van een beperkt aantal collegae een grote rol;
- De communicatie tussen vergunningverlening en toezicht- en handhaving verloopt niet optimaal;

Gevolgen knelpunten:

- Het niet uitvoeren van hercontroles kan een negatief effect op het naleefgedrag van de eigenaren van de gecontroleerde inrichtingen hebben;
- De handhavers moeten zich de nieuwe regelgeving eigen maken. De extra tijd die dit in beslag neemt kan niet aan controles worden besteed. Tevens moeten de standaard brieven en rapportages worden aangepast aan de gewijzigde regelgeving;
- Geringe kennis van de gewijzigde regelgeving bij de burgers kan een negatief effect op het naleefgedrag hebben;
- Indien de randvoorwaarden, zoals een optimaal werkend computersysteem, niet op orde zijn, heeft dit negatieve gevolgen voor de uitvoering van de handhaving;
- Indien de communicatie onvoldoende is, kan dit leiden tot onduidelijkheden over en weer. Dit komt zowel de vergunningverlening als de handhaving niet ten goede.

Oplossing knelpunten in de komende jaren:

- Er zal de komende jaren kritisch naar de controlefrequentie worden gekeken. De controlefrequentie moet worden aangepast aan het naleefgedrag van de inrichtingen en de nieuwe indeling die voortvloeit uit het Activiteitenbesluit. De risicofactoren zullen hierbij uiteraard ook worden meegenomen. Er zal van een kwantitatieve benadering naar een kwalitatieve benadering worden gestreefd. Met andere woorden zijn niet de aantallen maar het resultaat van het toezicht en de handhaving belangrijk;
- Er zal tijd worden ingeruimd voor de implementatie van het Activiteitenbesluit in de organisatie. De vergunningverleners en toezichthouders hebben een opleiding gevolgd om op de hoogte te raken van gewijzigde wet- en regelgeving. Ook zullen de brieven en rapportages aangepast worden aan de gewijzigde regelgeving;
- Door de vakgroepen Milieu en Handhaving is een folder ontwikkeld over het nieuwe Activiteitenbesluit en de gevolgen daarvan voor de betreffende inrichting. Tevens stellen de toezichthouders in de controlebrief de inrichtinghouders op de hoogte van de gewijzigde regelgeving. De komende jaren zal de vakgroep Handhaving meer tijd investeren in de verbetering van de communicatie richting de burgers;
- Om het kennisniveau van de handhavende medewerkers te vergroten zijn er tweemaandelijks sessies gepland tussen de medewerkers van de vakgroep Handhaving die zich bezig houden met het toezicht op de milieu-inrichtingen en de medewerker Corsa. Hier kunnen onduidelijkheden worden aangegeven en worden opgelost. Hierbij kunnen de vergunningverleners aansluiten;
- Er zal de komende jaren worden gewerkt aan de verbetering van de communicatie tussen vergunningverlening en handhaving. De open structuur van het gebouw heeft op dit moment al een positieve invloed op de communicatie.

B. Handhaving Bouw

Woningwet, Bouwbesluit, Bouwverordening

De buitencontroles van verleende bouwvergunningen worden uitgevoerd door de vakgroep Handhaving. Om het minimale handhavingsniveau te bereiken zouden de controles moeten worden uitgevoerd in overeenstemming met het door het College van Burgemeester en Wethouders vastgestelde toezichtsprotocol. Dit toezichtsprotocol is ontwikkeld door de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland in samenwerking met de VROM inspectie.

Knelpunten handhaving bouw

- Er was binnen de vakgroep Handhaving te weinig capaciteit beschikbaar om de buitencontroles in overeenstemming met de prioritering en het gewenste minimale handhavingsniveau te kunnen uitvoeren;
- Het verwerken van de handavingsgegevens in corsa case verloopt niet optimaal. De ervaring wijst uit dat de kennis van de ambtenaren van corsa case onvoldoende is. Daarbij speelt de gebruiksvriendelijkheid van het systeem en de afhankelijkheid van een beperkt aantal collegae een grote rol;
- De communicatie tussen vergunningverlening en toezicht- en handhaving verloopt niet optimaal;
- De resultaten van de controles worden onvoldoende en niet gestructureerd vastgelegd in corsa case;
- Het maken van rapportages neemt te veel tijd in beslag.

Gevolgen knelpunten

- Het gevolg van het niet structureel controleren van verleende bouwvergunningen ter plaatse kan onder andere betekenen dat de veiligheid (instorten gebouwen) in het geding komt of het ruimtelijke aanzien (gebouwen waar je ze niet wilt hebben) van de gemeente wordt aangetast;
- Het niet structureel controleren kan leiden tot willekeur en daardoor rechtsongelijkheid. Tevens heeft het een negatief effect op het naleefgedrag;
- Indien de randvoorwaarden, zoals een optimaal werkend computersysteem, niet op orde zijn, heeft dit negatieve gevolgen voor de uitvoering van de handhaving;
- Indien de communicatie onvoldoende is, kan dit leiden tot onduidelijkheden over en weer. Dit komt zowel de vergunningverlening als de handhaving niet ten goede.

Oplossing knelpunten in de komende jaren

- Er is in de voorjaarsnota budget beschikbaar gesteld om de capaciteit van de vakgroep Handhaving met twee toezichthouders uit te breiden. Op dit moment wordt gewerkt aan het invullen van de vacatures;
- De toezichthouders zullen de komende jaren de opleiding ABW primair volgen;
- Er is budget gereserveerd voor de aanschaf van PDA's (personal digital assistent). Deze stelt de toezichthouder in staat om efficiënter en effectiever te controleren. De PDA's zullen in 2008 worden aangeschaft en in gebruik worden genomen;
- Om het kennisniveau van corsa te vergroten zullen sessies gepland worden tussen de medewerkers van de vakgroep Handhaving die zich bezig houden met het toezicht op de bouw en de medewerker corsa. Hier kunnen onduidelijkheden worden aangegeven en worden opgelost;
- Er zal de komende jaren worden gewerkt aan de verbetering van de communicatie tussen vergunningverlening en handhaving.

-

C. Handhaving Ruimtelijke Ordening

Wet ruimtelijke ordening, Bestemmingsplan

Strijdigheden met het bestemmingsplan kunnen op een aantal manieren aan het licht komen:

- Actief toezicht: de toezichthouders voeren controles uit in de gemeente Noordenveld: de vakgroep Handhaving heeft de gemeente verdeeld in 9 regio's. De regio's worden minimaal eens per jaar door de toezichthouders integraal gecontroleerd. Dit wordt de zogenaamde schouw genoemd;
- Naar aanleiding van een in behandeling genomen aanvraag bouw- of milieuvergunning, een klacht of een verzoek om handhaving kan strijdig gebruik van het bestemmingsplan aan het licht komen;

Knelpunten handhaving Ruimtelijke Ordening

- Handhaving van de bestemmingsplannen vindt te veel op piepsysteem en daardoor ad hoc plaats;
- De handhaving van onrechtmatige permanente bewoning kost in overeenstemming met het handhavingprogramma veel tijd en capaciteit van de vakgroep Handhaving;
- De komst van de Wro.

Gevolgen knelpunten

- Het niet structureel controleren kan leiden tot willekeur en daardoor rechtsongelijkheid. Tevens heeft het een negatief effect op het naleefgedrag;
- De kans op de overtreding van de bestemmingsplannen neemt toe indien er niet structureel toezicht en handhaving plaatsvindt van de bestemmingsplannen;
- De handhavers moeten zich de nieuwe regelgeving eigen maken;

Oplossing knelpunten in de komende jaren

- Er zal meer aan de hand van thema's worden gewerkt;
- De toezichtrondes zullen structureel moeten worden uitgevoerd;
- Er zal een plan van aanpak van de onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen in de gemeente Noordenveld ter vaststelling aan het College worden voorgelegd. Dit plan zal leiden tot een efficiëntere en effectievere aanpak van de onrechtmatige permanente bewoning van recreatiewoningen;
- De handhavers zullen, om hun kennisniveau op peil te houden, gebruik maken van de aangeboden cursussen.

D. Handhaving Bijzondere wetten en APV

APV gemeente Noordenveld, Drank- en Horecawet, Winkelsluitingstijdenwet, Wet op de Kansspelen

Strijdigheden komen vooral aan het licht door binnengekomen klachten. De vakgroep Handhaving heeft drie toezichthouders in dienst die tevens buiten gewoon opsporingsambtenaar zijn. Veel kleine overtredingen van de APV worden strafrechtelijk afgedaan.

Knelpunten handhaving Bijzondere wetten APV

- Er is een gebrek aan flankerend beleid met betrekking tot de voorschriften die zijn gesteld in de APV. Begrippen als hinder, overlast zijn vaak te subjectief.
- De communicatie tussen vergunningverlening en toezicht- en handhaving verloopt niet optimaal;

Gevolgen knelpunten

- Door het ontbreken van beleidsuitgangspunten bestaat de kans op willekeur en onduidelijkheid;
- Indien de communicatie onvoldoende is, kan dit leiden tot onduidelijkheden over en weer. Dit komt zowel de vergunningverlening als de handhaving niet ten goede.

Oplossing knelpunten in de komende jaren

- Ten aanzien van veel voorkomende handhavingzaken met betrekking tot de APV en Bijzondere Wetten dient beleid te worden ontwikkeld door de vakgroep bijzondere wetten en APV. Dit beleid zal maatgevend zijn in geval van handhavinggevallen;
- Er zal de komende jaren worden gewerkt aan de verbetering van de communicatie tussen vergunningverlening en handhaving.

E. Handhaving Brandveiligheid

Bouwverordening, Bouwbesluit, Prevap

De controle van de inrichtingen die onder het Gebruiksbesluit (invoering per 1 november 2008) vallen of gebruiksvergunningplichtig blijven, moeten worden uitgevoerd door de vakgroep Handhaving. In de gemeente Noordenveld zijn ongeveer 360 inrichtingen die of onder het Gebruiksbesluit vallen of gebruiksvergunninglichtig blijven.

Knelpunten handhaving brandveiligheid

- Er worden op jaarbasis ongeveer 85 inrichtingen gecontroleerd. Gezien onze prioritering van het gebruiksgebruiksbesluit (per 1 november 2008) en de inrichtingen die een gebruiksvergunning hebben, zouden er meer controles moeten worden uitgevoerd om het minimale handhavingsniveau te bereiken.
- De controlefrequentie komt niet overeen met de minimale eisen zoals gesteld in de landelijke Prevap;
- Eigen inrichtingen voldoen vaak niet aan de brandveiligheidseisen, er is geen post in de begroting opgenomen ten behoeve van brandpreventieve maatregelen van gemeentelijke gebouwen;
- De invoering van het gebruiksbesluit op 1 november 2008. Door de invoering van dit besluit is de verwachting dat ongeveer 80% van de inrichtingen komt te vallen onder de algemene regels van het gebruiksbesluit. Dit betekent dat de druk op toezicht toeneemt;

Gevolgen knelpunten

- Doordat niet elk gebouw in overeenstemming met de minimaal vereiste controlefrequentie wordt bezocht bestaat de kans dat een gebouw niet voldoet aan de eisen zoals gesteld in de bouwverordening/gebruiksbesluit en het bouwbesluit wat grote gevolgen kan hebben voor de fysieke veiligheid van burgers;
- De gemeente dient een voorbeeldfunctie te vervullen. Indien de gemeente zelf niet aan de gestelde regels voldoet heeft dit een negatief effect op het naleefgedrag van de burgers. Er zal budget beschikbaar moeten worden gesteld voor het treffen van de noodzakelijke brandpreventieve maatregelen van de gemeentelijke gebouwen;
- De handhavers moeten zich de nieuwe regelgeving eigen maken. De extra tijd die dit in beslag neemt kan niet aan controles worden besteed. Tevens moeten de standaard brieven en rapportages worden aangepast aan de gewijzigde regelgeving.

Oplossing knelpunten in de komende jaren

- De rol die de vakgroep Brandweer kan gaan spelen in het handhavingproces, naar aanleiding van de komst van het gebruiksbesluit, zal moeten worden onderzocht;
- Tevens zal worden bezien of met de uitbreiding van de vakgroep Handhaving de controlefrequentie meer in overeenstemming kan komen met het minimaal vereiste handhavingsniveau;
- De handhavers zullen om zich de regelgeving eigen te maken gebruik maken van het cursusaanbod.

Organisatorische knelpunten

- *Legalisatietoets:* Voor de vraag of een illegale situatie alsnog kan worden gelegaliseerd wordt advies ingewonnen bij de desbetreffende specialistische vakgroep. Echter komen deze adviesaanvragen boven op de bestaande werkvoorraad zodat een advies, ondanks de goede inzet van collegae, te laat komt waardoor het handhavingstraject te lang duurt en niet aan de wettelijke termijnen kan worden voldaan.
- *Mandatering:* Doordat het volledige handhavingstraject via het college moet, betekent dit dat iedere handhavingzaak meer tijd in beslag neemt dan noodzakelijk is. Wij zullen adviseren om het mandaatbesluit hierop aan te passen ten behoeve van een snellere afhandeling van handhavingzaken.

6.4 Gevolgen invoering nieuwe wetgeving

De invoering (1 januari 2010) van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) betekent onder andere voor de vakgroep Handhaving van de gemeente Noordenveld, een grote operatie die veel tijd en energie kost. De ervaring van de VROM inspectie is dat gemeenten zich voornamelijk concentreren op de organisatie van de "Wabo vergunning" en ICT. Handhaving lijkt er bij in te schieten, terwijl er juist bij toezicht en handhaving nogal wat wijzigt.

Een van de veranderingen is dat de gemeente Noordenveld als professionele handhavingorganisatie ten aanzien van de uitvoering van de handhaving van de Wabo dient te voldoen aan de "kwaliteitscriteria" zoals deze al gelden voor de milieuhandhaving.

Kwaliteitscriteria handhaving

De kwaliteitscriteria uit de Wabo worden formeel juridisch uitgewerkt in het "Besluit omgevingsrecht" (Bor) en de "Ministeriële regeling omgevingsrecht" (Mor). Op dit moment zijn beide besluiten nog in ontwerp. In beide besluiten zijn criteria opgenomen die een minimaal gewenst uitvoeringsniveau aangeven voor de gemeentelijke, provinciale en rijkshandhaving. De kwaliteitscriteria zijn vergelijkbaar met die van de milieuprofessionalisering, maar gelden nu dus ook voor de aan de Wabo gerelateerde beleidsvelden. Criteria zijn bijvoorbeeld het verplichte gebruik van risicoanalyse, prioriteitstelling en een toezichtstrategie. Met het invoeren van de kwaliteitscriteria voldoet een gemeente ten aanzien van de handhaving aan de Wabo. Maar de VROM Inspectie wil graag dat de lat iets hoger wordt gelegd. Daarbij moet worden nagedacht over de vraag: wat wil het bestuur met de handhaving bereiken? Wat moet handhaving van de Wabo concreet opleveren voor de leefomgeving?"

Kunnen we als gemeente Noordenveld nu straks voldoen aan de kwaliteitscriteria?

Zoals aangegeven sluiten de kwaliteitseisen uit het ontwerp- Bor aan bij de kwaliteitseisen die gelden voor de organisatie van milieuhandhaving. De gewijzigde Woningwet (april 2007) en de Wro (1 juli 2008) stellen eveneens eisen aan de handhaving. Daarbij ligt het accent vooral op het vastleggen van de beleidsvoornemens en het afleggen van verantwoording daarover. In de praktijk zal een gemeente die voor alle betrokken beleidsvelden een goed handhavingsbeleid heeft, dat ook daadwerkelijk uitvoert en daarover verantwoording aflegt, voor een belangrijk deel voldoen aan de kwaliteitseisen die gaan gelden. De uitdaging voor de gemeente is om in de organisatie een kwaliteitslag te maken naar alle betrokken beleidsvelden, om gecoördineerd toezicht te organiseren en om waar mogelijk en zinvol integraal handhavend op te treden. Daarvoor moet de gemeente de spin in het web zijn tussen de andere betrokken bestuursorganen en het OM en politie. Ook zal vaak nog een investering nodig zijn in de samenwerking tussen betrokken gemeentelijke afdelingen zoals bouw- en woningtoezicht, ruimtelijke ordening, milieu en brandweer. Hoever de gemeente hierin gaat, is haar eigen keuze!

Een professionele handhavingsorganisatie dient te voldoen aan:

1. Er dient **handhavingsbeleid** te zijn; Met de vaststelling van de onderliggende beleidsnotitie "Ruimtelijk Integraal handhavingsbeleid gemeente Noordenveld 2009-2012" wordt aan deze voorwaarde voldaan;
2. Er dient, op basis van het handhavingsbeleid, een **uitvoeringsprogramma** te worden vastgesteld door het College van B&W. Op 2 juni 2008 heeft uw College het handhavingsprogramma 2008-2009 vastgesteld en wordt aan deze voorwaarde voldaan. Tweejaarlijks wordt er in de gemeente Noordenveld een handhavingsprogramma vastgesteld.
3. **Uitvoeringsorganisatie**: het bestuursorgaan richt zijn organisatie zo in dat een adequate en behoorlijke uitvoering van het handhavingsbeleid gewaarborgd is. De personeelsformatie voor de handhaving is vastgelegd, er bestaat een scheiding tussen vergunningverleners en handhavers, toezichthouders bezoeken niet altijd dezelfde inrichting en de organisatie is buiten de gebruikelijke kantooruren bereikbaar en beschikbaar (loket omgeving), en de werkzaamheden vinden grotendeels plaats in overeenstemming met vastgestelde protocollen. Er is zowel een functionele als organisatorische scheiding aangebracht tussen vergunningverlening en toezicht en handhaving. De vakgroep Handhaving is verantwoordelijk voor het toezicht op en de handhaving van de regelgeving ten aanzien van de fysieke leefomgeving.
4. **Monitoring**: het bestuursorgaan bewaakt de voortgang van het uitvoeringsprogramma. In de gemeente Noordenveld vindt monitoring van de handhavingsresultaten en de voortgang plaats. De urenregistratie vindt plaats in WBU. De handhavingszaken worden in een Excel bestand bijgehouden. Dit zal in de komende jaren worden geoptimaliseerd en worden aangepast aan de Wabo vergunning.
5. **Rapportage**: ieder jaar wordt een verslag van de handhavingsresultaten aan het bestuur kenbaar gemaakt. Op 2 juni 2008 heeft uw College het jaarverslag 2007 vastgesteld en wordt in de gemeente Noordenveld aan deze voorwaarde voldaan;
6. **Borging van de middelen**: er dienen voldoende financiële en personele middelen beschikbaar te zijn voor de uitvoering van het uitvoeringsprogramma, bedoeld in artikel 7:6, eerste lid en dat deze middelen zo nodig worden aangevuld of het uitvoeringsprogramma zo nodig wordt aangepast.

Bij de vaststelling van de voorjaarsnota 2008 heeft het college besloten om budget vrij te maken voor de uitbreiding van de vakgroep Handhaving met twee formatieplaatsen. Tevens is er budget beschikbaar voor de aanschaf van zaken die noodzakelijk zijn voor een goede uitvoering van de handhaving zoals kleding en zaken ter beveiliging van de medewerkers. Er zijn echter geen middelen beschikbaar voor de vakgroep Handhaving om zaken uit te besteden aan externe partijen indien het niet mogelijk is om met de bestaande capaciteit zaken op tijd af te ronden of expertise in te winnen. In de begroting zijn structureel middelen uitgetrokken voor handhaving, verspreid over de verschillende begrotingsposten APV, bouwen, milieu, ruimtelijke ordening.

6.5 Vastgesteld beleid

Bestuursakkoord

Het College heeft in het bestuursakkoord 2007-2010 haar beleidsvoornemens voor de huidige collegeperiode vastgelegd.

Openbare orde en veiligheid

In het bestuursakkoord is omschreven dat het van belang is dat de inwoners van de gemeente Noordenveld zich veilig voelen in hun woon- en leefomgeving. Om een veilige woon- en leefomgeving te kunnen garanderen is samenwerking cruciaal, zowel binnen de gemeentelijke organisatie als daarbuiten met partners als politie, maatschappelijke organisaties, andere overheden, middenstand, het bedrijfsleven en de burgers. De gemeente staat dan ook een integrale handhavingsaanpak voor.

Milieu

Ten aanzien van milieu is in het bestuursakkoord weergegeven dat er qua beleidsontwikkeling en -handhaving afstemming is gewenst op gemeentelijk-, provinciaal- en rijksniveau.

Milieubeleidsplan

In het milieubeleidsplan worden de uitgangspunten van de handhaving van de milieuregelgeving in de gemeente Noordenveld opgesomd.

Permanente bewoning recreatiewoningen

In het bestuursakkoord is aangegeven dat er geen medewerking zal worden verleend aan het mogelijk maken van permanente bewoning van recreatiewoningen. Het voor Norg ingezette beleid betreffende tegengaan van permanente bewoning van recreatiewoningen zal waar nodig worden aangescherpt en worden verbreed naar de gehele gemeente. Dat houdt ook in dat er ter zake van permanente bewoning een actief handhavingsbeleid gevoerd dient te worden.

7. Prioriteitenstelling

7.1 Algemeen

Een groot aantal wetten en regels op het gebied van de fysieke ruimte waarvoor de gemeente verantwoordelijk is, zijn niet op dezelfde intensieve manier te handhaven. Tevens varieert het effect bij niet handhaven van een bepaalde regel op de fysieke ruimte ook. Voor een duidelijk en weloverwogen handhavingsbeleid is daarom een prioriteitenstelling noodzakelijk. Dit betekent dat er keuzes gemaakt moeten worden. Daarbij spelen vragen als wat gaan we handhaven, hoe gaan we handhaven, wat heeft prioriteit en wat heeft minder prioriteit.

Met het maken van deze keuzes wordt de handhavingscapaciteit efficiënter ingezet.

Om de actualiteit van de handhavingsproblematiek te waarborgen, moet het handhavingsbeleid periodiek opnieuw door het gemeentebestuur worden vastgesteld. In de gemeente Noordenveld zullen de handhavingstaken in beginsel iedere 4 jaar opnieuw worden geprioriteerd. Tussentijdse aanpassing is mogelijk.

Een integrale benadering van de handhavingsproblematiek laat zien dat handhaving vaak taakveldoverschrijdend kan zijn. Juist dan is afstemming van en duidelijkheid over handhaving op zijn plaats. De beleidsuitgangspunten uit hoofdstuk 3 en de analyse van de huidige situatie uit hoofdstuk 4 vormen hierbij de basis voor het stellen van prioriteiten. Daarbij krijgen de handhavingstaken met de grootste risico's logischerwijs de hoogste prioriteit. Om die risico's te kunnen schatten, is een risicoanalyse (bijlage 2) uitgevoerd. Hierop wordt in paragraaf 5.2. nader ingegaan.

In paragraaf 5.3. zijn vervolgens de resultaten van deze risicoanalyse opgenomen en is de gevonden prioriteitstelling weergegeven. In paragraaf 5.4. tenslotte wordt ingegaan op de wijze waarop deze prioriteitenstelling doorwerkt in de uitvoering van de gemeentelijke handhavingstaken.

7.2 Risicoanalyse

Zoals in de vorige paragraaf al werd aangegeven, is de prioriteitenstelling gebaseerd op een inschatting van het risico op negatieve effecten bij overtreding van de verschillende handhavingstaken. Om die risico's in te kunnen schatten is een risicoanalyse gemaakt op basis van de systematiek van het Ministerie van Justitie. De risicoanalyse bestaat uit een aantal stappen.

Allereerst is gekeken welk belang er gehecht wordt aan de aspecten:

- Fysieke veiligheid (letsel, al dan niet dodelijk);
- Kwaliteit (kwaliteit van de sociale omgeving, waaronder gevoelens van (on)veiligheid);
- Financieel-economische schade;
- Verlies van of schade aan natuurschoon (teruggang van biodiversiteit);
- schade aan de (volks)gezondheid
- Schade aan het bestuurlijke of gemeentelijke imago.

Vervolgens is gekeken naar de effecten: wat is het effect van het niet naleven van de regels voor de verschillende beleidsvelden op de hiervoor genoemde aspecten? M.a.w. hebben de regels die worden overtreden tot doel bovenstaande aspecten te beschermen?

Tenslotte is een inschatting gemaakt wat de kans op regelovertreding is bij de huidige handhavingsinspanning. Hierbij is wel rekening gehouden met andere mechanismen die de naleving beïnvloeden zoals andere bevoegde gezagen en regelgeving waarvoor de gemeente niet bevoegd is maar die van invloed kunnen zijn op de kans dat de betreffende regels worden overtreden.

Een voorbeeld dat externe handhavingspartners (Rijksverkeersinspectie (RVI), Provincie) van invloed kunnen zijn op de kansbepaling is de taak **transport van gevaarlijke stoffen**.

Omschrijving	Taakveld	Fysiek	Kwaliteit	Finanec.	Natuur	Gezondh.	Imago
Transport gevaarlijke stoffen	Brandweer	5	5	5	3	3	4

Het **gemiddelde negatieve effect** is zeer groot, te weten 4,1 (dit betekent dat indien de regels worden overtreden het totale negatieve effect groot is). Echter is de **kans** op overtreding van de regelgeving klein (2) aangezien externe handhavingspartners ook toezicht houden op de handhavingstaak transport gevaarlijke stoffen. Conclusie: Het totale negatieve effect kan dus groot zijn maar de kans dat de overtreding plaatsvindt klein aangezien ook externe partijen handhavend toezien op de handhavingstaak waardoor je, ondanks het hoge negatieve effect, een lagere prioritering krijgt.

Een tweetal voorbeelden met prioriteit 1 en prioriteit 4 worden hieronder toegelicht:

1. **Handhaving gebruiksvergunningen** heeft van de werkgroep programmatisch handhaven de volgende scores gekregen en heeft daarmee prioriteit 1 gescoord.

Omschrijving	Taakveld	Fysiek	Kwaliteit	Finanec.	Natuur	Gezondh.	Imago
Gebruiksvergunningen	Brandweer	5	4	5	1	3	4

Bovenstaande scores zorgen voor een gemiddeld **negatief effect** met de score 3,8 (dit betekent dat indien de regels worden overtreden het totale negatieve effect groot is). De **kans** dat deze regels worden overtreden bij de huidige handhavingsinspanning is gescoord op 5. Het risico is dus 19,2 (negatief effect x kans). Dit betekent dat de kans op overtreding van de regels ten aanzien van gebruiksvergunningen groot is bij de huidige handhavingsinspanning en dit kan leiden tot grote negatieve effecten. Handhaving van gebruiksvergunningen heeft in overeenstemming met de methode daarom een hoge prioriteit gekregen.

2. **Handhaving collecteren (APV)** heeft van de werkgroep programmatisch handhaven de volgende scores gekregen en heeft daarmee een lage prioriteit gescoord.

mschrijving	Taakveld	fysiek	kwaliteit	financ.	natuur	gezondh.	imago
Collecteren, venten, standplaatsen en snuffelmarkten	Bijz.W./ APV	1	2	1	1	1	1

Deze scores zorgen voor een gemiddeld **negatief effect** met de score 1,2 (dit betekent dat indien de regels worden overtreden het totale effect zeer klein is). De **kans** dat deze regels worden overtreden met de huidige handhavingsinspanning is gescoord op 1 (de kans dat de regels worden overtreden met de huidige handhavingsinspanning is zeer klein) Het risico is dus 1,2 (negatief effect x kans). Dit betekent dat de kans op overtreding van de regels ten aanzien van collecteren klein is bij de huidige handhavingsinspanning. Indien de regels worden overtreden zijn de negatieve effecten zeer klein. Handhaving collecteren (APV) heeft daarom in overeenstemming met de methode een lage prioriteit gekregen. In bijlage 2 treft u een uitleg en de resultaten van de volledige risicoanalyse van de gemeente Noordenveld aan.

7.3 Prioriteiten

Op grond van de resultaten van de risicoanalyse is in onderstaande tabel 4.1 een overzicht gegeven van handhavingstaken en de prioriteiten voor de handhaving in de periode 2008-2011.

Omschrijving	Vakgroep	risicoklasse	prioriteit
Bestemmingsplan gebruiksvoorschriften	ROS	Groot	1
Type C Vergunning of Besluit landbouw (excl. Bevi, IPPC)	Milieu	Groot	1
Wet bodembescherming	Milieu	Groot	1
Reguliere bouwvergunning	BWT	Groot	1
Gebruiksvergunningen	Brandweer	Groot	1
IPPC bedrijven	Milieu	Groot	2
Melding Type B	Milieu	Groot	2
Bevi bedrijven	Milieu	Groot	2
LPG stations	Milieu	Groot	2
Sloopvergunning asbest	BWT	Groot	2
Wet verontreiniging oppervlakte water (waterwet)	Milieu	Gemiddeld	2
Bouwbesluit	BWT	Groot	2
Inzameling afvalstoffen (afvalstoffenverordening)	O W/ Milieu	Groot	2
Het bewaren van houtopstanden (artikel 4.3.1 t/m 4.3.9)	B W/ APV	Gemiddeld	3
Sloopvergunning	BWT	Gemiddeld	3
Bruikbaarheid van de weg (2.1.5.1 t/m 2.1.5.3)	B W/ APV	Gemiddeld	3
Mestbassins	Milieu	Gemiddeld	3
Hondenoverlast	B W/ APV/ O V	Gemiddeld	3
Monumentenvergunning	BWT	Gemiddeld	3
Besluit bodemkwaliteit (bouwstoffenbesluit)	Milieu	Gemiddeld	3
Aanlegvergunning (artikel 3.3 onder a Wro))	ROS	Gemiddeld	3
Welstand	BWT	Gemiddeld	3
Crossterreinen en gemotoriseerd en ruiterverkeer In natuurgebieden artikel 5.4.1 t/m 5.4.2	B W/ APV	Gemiddeld	3
Permanente bewoning recreatiewoningen	ROS	Gemiddeld	3
Vergunningsvrij bouwen	BWT	Gemiddeld	3
Verbod vuur te stoken artikel 5.5.1	B W/ APV	Gemiddeld	3
Lichte bouwvergunning	BWT	Gemiddeld	3
Reclamevergunning	B W/ APV	Gemiddeld	3
Parkeerexcessen artikel 5.1.1 t/m 5.1.11	B W/ APV	Gemiddeld	3
Melding Type A	Milieu	Gemiddeld	3
Veiligheid op de weg 2.1.6.1 t/m 2.1.6.11	BW/ APV/OW	Gemiddeld	4
Toezicht op horecabedrijven 2.3.11 t/m 2.3.1.8	BW/ APV	Gemiddeld	4
Evenementen in een tent of gebouw	BW/ APV	Gemiddeld	4
Evenementen in open lucht	BW/ APV	Gemiddeld	4
Maatregelen tegen ontsiering en stankoverlast (artikel 4.4.1 t/m 4.4.2)	BW/ APV	Gemiddeld	4
Maatregelen tegen overlast en baldadigheid (2.4.1 t/m 2.4.25)	O en V	Gemiddeld	4

Bestemmingsplan bouwvoorschriften	ROS	Klein	4
Rommelerven	ROS	Klein	4
Vuurwerk	OenV/ Milieu/ Brandweer	Klein	4
Drank- en Horecaverunning	BW/ APV	Klein	4
Bestrijding van ongeregelheden	BW/APV/ OenV	Klein	4
Voorschriften ontheffing bestemmingsplan (binnenplans, tijdelijk, AMvB)	BW/APV	Klein	4
Vuurwerk en gebruik van carbid	BW/APV	Klein	4
Geluid en lichthinder	BW/APV	Klein	4
Verspreiden van gedrukte stukken	BW/APV	Klein	4
Vertoningen e.d. op de weg	BW/APV	Klein	4
Openbaar water	BW/APV	Klein	4
Bodem-weg en milieuverontreiniging	Milieu	Klein	4
Recreatie nachtverblijf buiten een kampeerterein	BW/APV	Klein	4
Wet op de kansspelen	BW/APV	Klein	4
Toezicht op inrichtingen tot het verschaffen van nachtverblijf	BW/APV	Klein	4
Winkelsluitingswet	BW/APV	Klein	4
Collecteren, venten standplaatsen en snuffelmarkten	BW/APV	Klein	4

Toelichting afkortingen: ROS= Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw, BWT= Bouw- en Woningtoezich, Bijz.W= Bijzondere Wetten en APV, OW= Openbare werken Mil.= Milieu, O en V= Openbare Orde en Veiligheid.

Doorwerking van de prioriteiten

De hiervoor weergegeven prioriteitenstelling moet richting geven aan de inzet van mensen, middelen, de frequenties van toezicht en handhaving en de aspecten waarop tijdens handhavingsbezoeken wordt gelet. De prioriteitenstelling wil zeggen dat we overal aandacht aan besteden alleen met een verschillende handhavingsinzet.

Prioriteit	Methode
Prioriteit 1 Zeer hoog	<p>Toezicht: Actief zoeken naar en nasporen van elke indicatie van illegale activiteiten; in kaart brengen en houden van legale activiteiten, door waarneming ter plaatse en bureaucontrole.</p> <p>Handhaving:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Elk bekend geworden overtreding wordt volgens stappenplan gehandhaafd. • Een verbeurde dwangsom wordt altijd geïnd.
Prioriteit 2 Hoog	<p>Toezicht: Actief zoeken naar en opsporen van illegale activiteiten, in kaart brengen en houden van legale activiteiten, door waarneming ter plaatse en bureaucontrole.</p> <p>Handhaving:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Handhaving in projectvorm en steekproefsgewijs volgens stappenplan zoals omschreven in de door het College vastgestelde protocollen, met dien verstande dat de situaties met grote veiligheidsrisico's prioriteit krijgen. • Een verbeurde dwangsom wordt altijd geïnd.
Prioriteit 3 Gemiddeld	<p>Toezicht: Structureel steekproefsgewijs controleren.</p> <p>Handhaving:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Handhaving in projectvorm en steekproefsgewijs volgens stappenplan zoals omschreven in de door het college vastgestelde protocollen. Omvang van de steekproef hangt af van de beschikbare capaciteit. • Een verbeurde dwangsom wordt altijd geïnd.
Prioriteit 4 Laag	<p>Toezicht: Incidenteel steekproefsgewijs controleren dan wel op piepsysteem controleren.</p> <p>Handhaving: *Handhaving vindt incidenteel steekproefsgewijs plaats afhankelijk van de beschikbare capaciteit.</p>

Prioriteit hoog (1&2)

Een hoge prioriteit betekent dat intensieve en integrale controle op basis van een vooraf opgesteld actieplan plaatsvindt op de naleving van de regels. Integraal wil zeggen: met de betrokken taakvelden van de eigen organisatie en de relevante partners. Een hoge prioriteit brengt met zich mee dat elke melding van burgers, bedrijven of handhavingspartners waaruit zou kunnen worden afgeleid dat er sprake is van regelovertreding van de kernbepalingen een vervolg krijgt.

Bij een eerste constatering van overtreding van handhavingstaken met een hoge handhavingsprioriteit volgt altijd een reactie, daar waar mogelijk lik- op- stuk. Enerzijds om de overtreder direct tot naleving te dwingen, anderzijds om tijdrovende aanschrijvingsprocedures tot een minimum te beperken. Bij constatering van een overtreding van een kernbepaling bij hercontrole volgt een bestuursrechtelijke of strafrechtelijke sanctie. Over de toepassing van strafrechtelijke en bestuursrechtelijke sancties afhankelijk van de aard van de overtreding en over de aard en omvang van de strafrechtelijke geldboete heeft het gemeentebestuur afspraken gemaakt met politie en Openbaar Ministerie.

Prioriteit gemiddeld (3)

Bij constatering van een overtreding volgt altijd een reactie. In de nadere uitwerking van de handhavingsinspanningen per taakveld wordt aangegeven of de reactie in eerste aanleg bestaat uit een schriftelijke waarschuwing of een bekeuring. Indien bij hercontrole opnieuw een overtreding wordt geconstateerd volgt een sanctie, afhankelijk van de aard van de overtreding bestaande uit een strafrechtelijke geldboete of een bestuurlijke sanctie. Over de aard en omvang van de strafrechtelijke geldboete heeft de gemeente afspraken gemaakt met politie en Openbaar Ministerie.

Prioriteit Laag (4)

Een lage prioriteit betekent dat minimale handhavingsactiviteit plaatsvindt. Handhaving in de vorm van controles vindt alleen plaats indien uit een melding of waarneming rechtstreeks een vermoeden van regelovertreding voortvloeit. Doel van deze acties is het in beeld krijgen van de naleving van regelgeving op de verschillende taakvelden en het verkrijgen van input voor hernieuwde prioriteitstelling.

Bij constatering van een overtreding volgt een schriftelijke dan wel mondelinge waarschuwing. Over de aard en de omvang van de sanctie heeft de gemeente afspraken gemaakt met politie en Openbaar Ministerie.

Klachten

Klachten van burgers zullen worden beoordeeld en in overeenstemming met het vastgestelde klachtenprotocol worden afgehandeld.

8 Organisatie gemeentelijke handhaving

8.1 Implementatie integrale handhaving in de gemeente Noordenveld

Het integratieproces concentreert zich vooral op twee punten. Het gaat daarbij om de integrale programmering in de vorm van een tweejaarlijks handhavingsprogramma (output) en de organisatie van een meer integrale uitvoering van dit handhavingsprogramma (structuur- en procesgericht).

8.2 Integrale programmering

Zoals in de Nota integrale handhaving gemeente Noordenveld al is beschreven moeten in de integrale programmering op de eerste plaats de handhavingsprioriteiten worden vastgelegd op basis van vooraf vastgestelde criteria. Op basis van deze prioriteiten en overige verplichtingen (wetgeving en bestuursovereenkomsten) zal de gemeentelijke handhavingsinspanning worden uitgewerkt in de vorm van een activiteitenoverzicht. Hierbij is niet alleen de kwantiteit (de controlefrequenties) maar ook de kwaliteit van de controles (wat moet er tijdens een controle minimaal worden meegenomen) relevant. Daarom zal in het handhavingsprogramma per handhavingsgebied worden vastgelegd op welke aspecten gecontroleerd moet worden. Hoe deze controles dienen te worden uitgevoerd is reeds voor een deel vastgelegd in de procedures en werkprotocollen van de vakgroep handhaving en in het systeem.

Op basis van de vastgestelde prioriteiten wordt per handhavingsgebied een activiteitenoverzicht met een planning voor personele middelen gemaakt. Eventuele knelpunten worden daarbij inzichtelijk gemaakt en eventueel voorzien van voorstellen voor de oplossing ervan. In het Handhavingsprogramma 2008-2009 wordt aan bovenstaande voldaan.

8.3 Integrale uitvoering

Nadat het handhavingsprogramma bestuurlijk is vastgesteld, dient het ook zo integraal mogelijk te worden uitgevoerd. Daarbij moet rekening worden gehouden met het uitgangspunt van functiescheiding in de ambtelijke organisatie tussen enerzijds beleid en uitvoering en anderzijds handhaving. Dit is gerealiseerd door het vormen van de vakgroep Handhaving.

Omdat het merendeel van de handhavingsactiviteiten liggen op het gebied van Bouwen en Wonen is de vakgroep Handhaving geformeerd binnen de afdeling Ruimte en Samenleving. Hiermee wordt ook invulling gegeven aan de loketgedachte met betrekking tot handhaving. Cruciaal voor een goed functionerende handhavingsorganisatie is dat deze is toegerust met voldoende deskundige medewerkers. De medewerkers van de vakgroep handhaving van de gemeente Noordenveld zijn specifiek belast met preventieve en repressieve handhavingstaken. Hiervoor zijn en worden goede afspraken gemaakt met onder meer bouw- en woningtoezicht en de vergunningverleners. De vakgroep Handhaving vormt een belangrijke stap in de richting van de gewenste professionalisering van de handhaving door gemeente Noordenveld. De vakgroep Handhaving dient uit te groeien naar een situatie waarbij de handhavers voor elkaar oog en oorfunctie kunnen vervullen, zodat zij elkaar tot op zekere hoogte kunnen vervangen. Dat vraagt om de nodige extra opleiding en begeleiding.

8.4 Coördinatie

Integrale handhaving kan niet worden gerealiseerd zonder afdelingsoverstijgende coördinatie. Daarom is er voor gekozen om ten aanzien van de integrale handhaving de bestuurlijke leiding bij de Burgemeester te leggen. De inhoudelijke afstemming van concrete handhavingsacties zal zoveel mogelijk plaatsvinden binnen het lokale handhavingsoverleg waar ook externe instanties zoals politie en waterschap zijn vertegenwoordigd.

8.5 Technische hulpmiddelen en infrastructuur

Een absoluut vereiste voor effectieve efficiënte handhaving is het beschikken over volledige, actuele en goed toegankelijke basisinformatie (informatie over vergunningen, meldingen, vastgoed informatie, kaarten enz.). Momenteel wordt er gewerkt aan het vullen van een informatiesysteem, dat door alle handhavers kan worden geraadpleegd. In het systeem zal niet alleen alle informatie beschikbaar zijn maar zal tevens aandacht worden besteed aan procesbewaking.

Tenslotte zijn er voldoende en geschikte technische hulpmiddelen, zoals digitale camera's, mobiele telefoons, pda's en dienstauto's, beschikbaar zijn voor een efficiënte uitvoering van het handhavingprogramma. Bij de technische hulpmiddelen moet rekening worden gehouden met vervangingskosten.

8.6 Beleidscyclus

De reguleringsketen

De reguleringsketen bestaat uit de volgende fasen die in feite een kringloop vormen:

1. Ontwikkelen van een beleidsvisie;
2. Vertalen van een beleidsvisie in beleid;
3. Uitwerken van beleid in (nadere) regels en voorschriften (bijv. in bestemmingsplannen);
4. Implementatie van de regelgeving via vergunningen ontheffingen en/of vrijstellingen;
5. Toezicht en (repressieve) handhaving;
6. Inzicht in naleefgedrag via monitoring.

Handhaving moet eerder in beeld komen dan pas bij de vijfde fase. Zo moet zowel bij het maken van beleid, bij regelgeving en het verlenen van vergunningen en ontheffingen goed worden nagedacht over de consequenties voor de handhaving van dat alles.

Hierbij zijn onder meer de volgende vragen relevant:

- Wat zijn de financiële en personele consequenties van de handhaving?
- Is de voorgestelde regeling doelmatig te handhaven?
- Wat betekent het voorstel voor de uitvoering van het bestaande handhavingprogramma?

Ieder voorstel met beleidsregels, regelgeving of voorschriften moet daarom een handhavingsparagraaf bevatten waarin de handhaafbaarheid kort wordt behandeld. De beleidsmedewerker handhaving dient bij de voorbereiding hiervan betrokken te worden.

Zo is er al afgesproken dat bij de implementatie van de regelgeving door het verlenen van vergunningen en ontheffingen aandacht zal worden besteed aan de handhaafbaarheid. Zo zullen de vergunningsvoorschriften door de vakgroep Handhaving worden getoetst op handhaafbaarheid.

Aan de hand van een evaluatie zal tenslotte worden getoetst in hoeverre het bestaande beleid moet worden aangepast of aangevuld.

8.7 Monitoring

Met monitoring worden de resultaten van de handhavingswerkzaamheden inzichtelijk gemaakt. Deze informatie wordt gebruikt om te beoordelen in hoeverre de in het handhavingsprogramma gestelde doelen zijn gerealiseerd. De resultaten van de monitoring kunnen, afgezet tegen de handhavingsdoelen, leiden tot een bijstelling van het programma in de loop van het uitvoeringsjaar. Bovendien worden de gegevens gebruikt voor verbeterlagen in de volgende jaren. Monitoring is daarmee een instrument om te sturen én een middel van het continue cyclisch proces tot optimalisering. Om de resultaten van handhaving zichtbaar te maken wordt nu voornamelijk gerapporteerd over aantallen uitgevoerde controles, hercontroles en bestuursrechtelijk optreden (output). Het grote nadeel van deze methode is dat deze wel iets zegt over de inspanningen die de gemeente Noordenveld heeft verricht, maar niet wat die inspanningen hebben opgeleverd (effecten). De vraag is nu hoe een stap verder te komen. Hoe kan worden aangegeven wat de controles hebben opgeleverd? De sleutel tot het antwoord op deze vraag ligt in het naleefgedrag. Naleefgedrag betekent de mate waarin (vergunning)voorschriften worden nakomen. Een verbetering van het naleefgedrag betekent ook dat het aantal overtredingen qua aard en ernst afnemen. De komende jaren zal inzet worden gepleegd op het monitoren van het naleefgedrag in de gemeente Noordenveld.

8.8 Evaluatie

Een belangrijk uitgangspunt voor integrale handhaving is dat verantwoording wordt afgelegd door de vakgroep Handhaving aan het bestuur over de resultaten van de handhavinginspanningen. Deze resultaten worden vergeleken met de doelen van het integraal handhavinguitvoeringprogramma. Tevens wordt één integraal handhavingjaarverslag aan het bestuur aangeboden. Het proces van informatie verzamelen en beoordelen op betrouwbaarheid is een proces van noteren en registreren, ten dienste van het management en bestuur. De informatie uit deze rapportages is input voor analyses. Op basis van deze analyses wordt geëvalueerd en effectgericht bijgestuurd.

Overigens kunnen dan ook tussentijds in de loop van het uitvoeringsjaar bijstellingen plaatsvinden.

8.9 Bestuurlijke aansturing

De bestuurlijke aansturing van de implementatie van het integraal handhavingsbeleid geschiedt door de Burgemeester (openbare orde, integrale veiligheid en handhaving). Deze aansturing geschiedt op verschillende manieren. Binnen het cyclisch beleidsproces vindt sturing jaarlijks plaats bij het vaststellen van de handhavingsprioriteiten en het handhavingsprogramma. Aan de hand van de tussenrapportages kan het handhavingsprogramma tussentijds worden bijgestuurd. Via het jaarlijks handhavingsverslag wordt verantwoording afgenomen en afgelegd. Deze verantwoording bevat weer informatie die kan worden gebruikt voor de volgende cyclus.

Daarnaast vindt sturing plaats aan de hand van concrete handhavingszaken die voor bestuurlijke besluitvorming worden voorgelegd. Ook daar wordt informatie verkregen die relevant is voor de prioritering en programmering.

8.10 Ambtelijke aansturing

De ambtelijke aansturing van de implementatie van het integraal handhavingsbeleid geschiedt door de teamleider van de vakgroep Handhaving. Via onder meer tussenrapportages en het handhavingsverslag wordt aan de Burgemeester en wethouders gerapporteerd.

9. Middelen

9.1 Inleiding

Het realiseren van een verantwoord handhavingsniveau vraagt om de nodige personele capaciteit en financiële middelen. De raad heeft in de begroting een handhavingsbudget beschikbaar gesteld, verspreid over de verschillende begrotingsposten APV, Milieu, Recreatie en toerisme, Bouwen en Ruimtelijk Ordening.

9.2 Overzicht huidige personele capaciteit

Handhavingscapaciteit	Fte	Uren
Medewerkers en huidige opleidingsniveau		
Toezichthoudend medewerker BWT (buitendienst)	1	1400
Toezichthoudend medewerker BWT (buitendienst)	1	1400
Toezichthoudend medewerker BWT (buitendienst)	1	1400
Toezichthoudend medewerker Milieu (buitendienst)	1	1400
Toezichthoudend medewerker Milieu (buitendienst)	1	1400
Toezichthoudend medewerker (buitendienst)	1	1400
Toezichthoudend medewerker (buitendienst)	0,65	900
Juridisch medewerker	1	1400
Juridisch medewerker	0,55	775
Senior medewerker handhaving	1	1400
Totaal	9.20 fte	12875

9.3 Opleiding

De medewerkers van de Vakgroep Handhaving beschikken over de opleidingseisen zoals deze in de functieomschrijvingen worden vereist. Het is noodzakelijk om het kennisniveau van de medewerkers op peil te houden. In dit kader wordt jaarlijks bezien welke opleidingen er dienen te worden gevolgd.

9.4 Financiën

Zoals in de Nota integrale handhaving gemeente Noordenveld al is aangegeven zal de raad structureel geld beschikbaar moeten stellen voor de handhaving. Ook het inspectierapport VROM spreekt op dat punt duidelijke taal. In de begroting zijn structureel middelen uitgetrokken voor handhaving, verspreid over de verschillende begrotingsposten APV, bouwen, milieu, ruimtelijke ordening.

9.5 Verantwoorde besteding financiële middelen

Voor de integrale handhaving heeft de raad in de begroting structureel gelden uitgetrokken. Verwacht mag worden dat de financiële middelen zo efficiënt en effectief mogelijk worden ingezet.

Bijlage 1 Landelijke ontwikkelingen

Landelijke ontwikkelingen

Handhaving van wet- en regelgeving staat hoog op de agenda. Landelijk zijn er verschillende programma's welke vanuit deze doelstelling proberen de handhaving verder te professionaliseren. In het kort wordt hier op ingegaan: Wat is Integraal en Programmatisch Handhaven?

Wat is integraal en programmatisch handhaven?

Programmatisch Handhaven is een gestructureerde en integrale aanpak van de handhaving, gebaseerd op een integraal handhavingsprogramma. Daarin zijn aan de hand van beleidsmatige keuzes en beschikbare capaciteit, prioriteiten gesteld ten aanzien van wat er het komende jaar concreet aan toezicht en handhaving wordt gedaan. Bovendien zijn de handhavingsactiviteiten hierin zoveel mogelijk op elkaar afgestemd. In een programmatische aanpak wordt beleid en uitvoering van beleid opgevolgd door evaluatie en bijsturing. Daarmee is programmatisch handhaven nadrukkelijk een cyclisch proces.

Onder integrale handhaving wordt een manier van handhaving verstaan, waarbij meer en beter wordt samengewerkt tussen de verschillende handhavingstaakvelden. Integrale Handhaving wil dus nadrukkelijk niet zeggen dat de ene toezichthouder de taken van de andere toezichthouder overneemt. Wel wordt met integrale handhaving een hoge mate van coördinatie en eenduidigheid nagestreefd.



Programmatisch handhaven: Een cyclisch proces!

'Handhaven op Niveau'

Het project Handhaven op Niveau is gestart op 1 mei 2000. De minister van Justitie heeft op die datum een stuurgroep ingesteld die het beleidsconcept 'Programmatisch handhaven' heeft ontwikkeld. Dit beleidsconcept bestaat uit de volgende onderdelen:

- het is cyclisch, wordt vastgesteld voor een bepaalde periode en wordt regelmatig geëvalueerd;
- het is integraal en overstijgt diverse thema's zoals brandveiligheid, horeca, buitengebied etc; Het stelt prioriteiten vast:
- het geeft het gewenste handhavingniveau aan:
- het beschrijft de manier waarop handhaving plaatsvindt, inclusief de communicatie naar de doelgroep en de eigen handhavingdiensten:
- het krijgt de instemming van de volksvertegenwoordiging.

Gemeenten worden gestimuleerd hun handhavingstaken op deze wijze vorm te geven.

'Professionalisering van de milieuhandhaving'

In de brief van 5 april 2002 (DGM/SB/RB 2002021937) heeft de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer de gemeenten geïnformeerd over de stand van zaken inzake de professionalisering van de milieuhandhaving. Deze kwaliteitscriteria geven inzicht in het functioneren en de mate van professionaliteit van de milieuhandavingsorganisatie. Deze criteria zijn inmiddels wettelijk vastgelegd in het 'Besluit kwaliteitseisen milieubeheer'. De kwaliteitscriteria zijn echter ook van toepassing op andere handavingsactiviteiten zoals Bouw- en Woningtoezicht, Ruimtelijke Ordening, Brandweer en APV. Voor het deelgebied Milieu is het project inmiddels afgerond. Bij de eindmeting werd vastgesteld dat Noordenveld voor het onderdeel Milieu volledig aan de criteria voldoet.

Kwaliteitszorg en kwaliteitsborging zijn onderdelen die in belangrijke mate een rol spelen in het door het Ministerie van VROM ingezette professionaliseringstraject.

'Servicegericht werken'

Onder de noemer 'Servicegericht Werken' wil het Ministerie van VROM, samen met gemeenten, verbeterlagen maken in de uitvoering van de bouwregelgeving en instrumenten ontwikkelen voor de vergunningverlening, handhaving en dienstverlening op dit terrein.

Een van de uitkomsten van het project is de 'Handreiking handhaven bouwregelgeving', die in juni 2004 is verschenen. De handreiking is bedoeld om gemeenten te helpen bij het formuleren van het handhavingsbeleid voor de bouwregelgeving. De systematiek die hierin wordt gepresenteerd is echter tevens bruikbaar voor het opstellen van een handhavingsbeleid op andere terreinen.

De verplichting tot het opstellen van handhavingsbeleid, handhavingprogramma én het verstrekken van informatie over de resultaten van de handhavingswerkzaamheden is tevens opgenomen in de nieuwe Woningwet van 1 april 2007.

'Slagen voor veiligheid'

In de eerste helft van 2001 verschenen de rapporten van de commissies inzake de vuurwerkcramp in Enschede (commissie-Oosting) en de cafébrand in Volendam (commissie-Alders). Naar aanleiding van beide rapporten formuleerde het kabinet op 23 maart 2001 en 16 juli 2001 haar standpunt over de conclusies en aanbevelingen van beide rapporten. In het kabinetsstandpunt zijn de volgende drie hoofdlessen getrokken:

- De overheid moet zorg dragen voor heldere en eenduidige regelgeving, voor goed toezicht en consequente handhaving.
- Veiligheidsbeleid moet transparant zijn: de overheid moet de burgers periodiek informeren over wat er gebeurt op het terrein van veiligheid en wie daarop aanspreekbaar is.
- Het moet in alle gevallen duidelijk zijn welke overheidsinstantie verantwoordelijk is voor welk onderdeel van het veiligheidsbeleid. Deze verdeling van verantwoordelijkheden vereist dat er bestuurlijk en multidisciplinair wordt samengewerkt.

In het totaal formuleerde het kabinet circa 155 actiepunten qua fysieke veiligheid en rampenbestrijding waarvan er 35 specifiek op het gemeentelijke taakveld betrekking hebben. Voor de realisatie van de actiepunten is door het ministerie van Binnenlandse Zaken het actieprogramma Slagen voor Veiligheid opgestart. Door middel van een verbetertraject handhaving, zoals dit door VROM wordt voorgestaan, kunnen ook deze beleidsdoelstellingen en uitgangspunten worden geëffectueerd.

"Eenduidig toezicht"

Landelijke inspectiediensten moeten de werkwijze aanpassen, zodat de last die bedrijven en instellingen ondervinden van toezicht, omlaag gaat in sectoren waar nu relatief veel toezicht plaatsvindt. Per sector komt er één inspectieloket als aanspreekpunt voor de bedrijven en instellingen. Dit is het gevolg van een motie van de Tweede Kamer.

Opvatting van het kabinet

Vanaf 2007 gaan landelijke inspectiediensten wederzijds controles voor elkaar uitvoeren. Deskundigheden worden versterkt. Ook medeoverheden zoals gemeenten (o.a. bouw, milieu, brandveiligheid), maar ook provincies, politie, waterschappen en anderen dragen bij aan de toezichtslast voor bedrijven.

Consequentie voor gemeenten

Het kabinet wil met het project "Eenduidig toezicht" bereiken dat ook gemeenten een verregaand integraal toezicht voor de fysieke omgeving vormgeven.

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)

In de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), wordt een groot aantal (circa 25) vergunning-, ontheffing- en andere toestemmingstelsels samengevoegd tot één omgevingsvergunning. De kenmerken van deze nieuwe wet zijn:

Één loket

Er komt één loket voor burgers en ondernemers voor de aanvraag van en informatie over een omgevingsvergunning. Het loket wordt in principe bij de gemeente ondergebracht.

Één aanvraag

Een burger of ondernemer kan met één aanvraag toestemming vragen. Hiervoor ontwikkelt het Ministerie van VROM momenteel een eenduidig digitaal e-formulier.

Één bevoegd gezag

Er is één bevoegd gezag voor de verleende omgevingsvergunning. In veel gevallen zal het hier om de gemeente gaan, omdat de meeste vergunningen nu ook al door de gemeente worden verstrekt. In sommige gevallen is de provincie bevoegd gezag, bijvoorbeeld bij inrichtingen die momenteel voor wat betreft de Wet milieubeheer onder haar gezag vallen. In enkele gevallen is het rijk bevoegd gezag. Het bevoegd gezag is ook verantwoordelijk voor de (coördinatie van) de handhaving van de betreffende omgevingsvergunning.

Één procedure

Voor het verlenen van een omgevingsvergunning hoeft slechts één procedure te worden gevolgd. De Wabo maakt daarbij onderscheid tussen:

- Reguliere procedure: hierbij gaat het om activiteiten die een gebonden karakter hebben (er bestaat weinig beleidsvrijheid voor het bevoegd gezag);
- Uitgebreide procedure: hierbij gaat het om complexe projecten.

Consequenties voor de handhaving

Momenteel zijn verschillende overheden belast met de bestuursrechtelijke handhaving van de diverse toestemmingen die in de omgevingsvergunning zullen opgaan. Over het algemeen zijn dat de instanties die bevoegd zijn de genoemde besluiten te nemen. Alle wetten op grond waarvan de te bundelen toestemmingen zijn vereist bevatten bepalingen voor de handhaving van die wetten en daarop gebaseerde besluiten. In de Wabo wordt er naar gestreefd dat bedrijven en burgers waar mogelijk te maken krijgen met één bevoegd gezag, dat steeds een eenduidige en transparante procedure volgt met toezichthouders die hun werkzaamheden onderling hebben afgestemd en zondig met één beschikking tot handhaving komen. Het bevoegd gezag heeft hierin de primaire (coördinerende) verantwoordelijkheid. Het spreekt daarbij voor zich dat de handhaving van de omgevingsvergunning op een professionele leest geschoeid en zo integraal mogelijk moet zijn.

De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) zal naar verwachting op 1 januari 2010 in werking treden. Landelijk zijn de voorbereidingen voor een implementatie van deze wet in gang gezet.

“Omgevingsdiensten”

Bij brief van 10 juli 2008 van de minister van VROM is het advies van de Commissie Herziening handhavingstelsel VROM- regelgeving (onder voorzitterschap van de heer Mans) aan de tweede Kamer aangeboden. Het kabinet zet in op een eindbeeld waarin sprake is van maximaal 25 regionale uitvoeringsorganisaties (onder de noemer van “omgevingsdiensten”). Het kabinet gaat ervan uit dat deze diensten kunnen worden ingericht met hetzelfde grondgebied als de politie- en veiligheidsregio's. De diensten worden belast met de ambtelijke voorbereiding van de Wabo-vergunningverlening door gemeenten en provincies, waarbij aan de regio's de mogelijkheid wordt geboden om maatwerk te leveren bij de inrichting van taken in de zogenaamde front- en backoffice. Verder voeren de diensten het toezicht uit voor de gemeenten en provincies op de naleving van de VROM- regelgeving, inclusief Wabo, tot en met de voorbereiding van de sanctionering van een groot aantal overtredingen van de VROM regelgeving. Het perspectief bestaat om bovenstaande taken van de omgevingsdiensten in de toekomst uit te breiden met andere uitvoerende taken van gemeenten en provincies en met bepaalde toezichtstaken die nu op rijksniveau worden uitgevoerd. Het uitdrukkelijk de bedoeling dat de omgevingsdiensten in opdracht van het bevoegd gezag opereren.

Zij hebben geen bestuurlijke bevoegdheden en vormen uitdrukkelijk geen aparte bestuurslag. Wel zullen eisen worden gesteld ten aanzien van werkprocessen, kritische massa, afstemming met andere betrokken instanties, informatiehuishouding, handhavingsstrategie en prioriteitstelling. De Eerste Kamer heeft op 28 november 2008 uitgesproken dat de verplichting tot het instellen van regionale omgevingsdiensten wordt afgewezen. De verdere ontwikkelingen zullen door de vakgroep Handhaving worden gevolgd.

Bijlage 2 Risicoanalyse

Risicoanalyse

De risicoanalyse is een beleidsinstrument ontwikkeld door het Expertisecentrum Rechtshandhaving van het Ministerie van Justitie en heeft als doel om de risico's in beeld te brengen. Het bestuursorgaan kan de matrix (laten) gebruiken bij het stellen van prioriteiten bij de uitvoering van de handhavingstaken. De risicomatrix past in het beleidsconcept programmatisch handhaven. Dit houdt kort gezegd in dat een bestuursorgaan handhavingsbeleid zou moet voeren. De eerste twee stappen van dat beleid zijn een inventarisatie van de concrete handhavingstaken en een prioritering binnen die taken met behulp van handhavingsthema's. De risicomatrix is een hulpmiddel bij het stellen van prioriteiten.

Een waarschuwing vooraf. Hoewel de risicomatrix met cijfers werkt is de uitkomst niet objectief maar subjectief. Het is het gevolg van een keuze. De matrix helpt bij het rationaliseren van die keuze.

Werkwijze

Tijdens de bijeenkomsten programmatisch handhaven heeft de werkgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van de taakvelden van de afdeling VROM, het taakveld brandweer en de taakvelden bijzondere wetten/ bestuursondersteuning, op basis van een risicoanalyse aangegeven waar nu de feitelijke risico's liggen binnen de gemeente Noordenveld. Naast de handhavingsthema's/ taken zijn zes criteria gelegd te weten:

- Fysieke veiligheid (letsel, al dan niet dodelijk)
- Kwaliteit (teruggang van de kwaliteit van het maatschappelijke leven, in het bijzonder wat betreft het gevoel van veiligheid);
- Financieel- economisch maatschappelijke schade;
- Verlies van schade aan natuurschoon;
- Schade aan de (volks) gezondheid;
- Schade aan het bestuurlijke imago.

Door middel van een score van 0 tot 5 is de ernst van de gevolgen weergegeven. Daar waar 0 ingevuld is, is de werkgroep van mening dat niet navolgen van de gedragsregels geen enkele invloed heeft op het betreffende criterium. Door het college is aangegeven dat het belang dat men aan de verschillende criteria hecht in principe gelijk is. Echter indien er twijfel bestaat bij de prioritering zijn de factoren gezondheid en fysieke veiligheid doorslaggevend.

De vijfpuntschaal:

0= n.v.t.

1=heel klein

2= klein

3=gemiddeld

4= groot

5= heel groot

In onderstaande tabel staat de nadere benoeming van de cijfers die door de werkgroep is gehanteerd.

Fysiek	kwaliteit	Finanec	Natuur	Volksgezondheid	imago
0,01 geen effect	idem	idem	idem	idem	idem
1= pijn of letsel bij een individu	1= nauwelijks toename onveiligheidsgevoelens	1= €1, - - €1000,-	1= Enige verstoring van het aanzien	1= gering gevaar voor de gezondheid	1= nauwelijks bestuurlijk belang/ aantasting imago
2= pijn of letsel bij meer individuen	2= Enige toename onveiligheidsgevoelens	2= €1000,- - €10000,-	2= Aanzienlijke aantasting van het aanzien	2= gevaar voor de volksgezondheid	2= klein bestuurlijk belang/ aantasting imago
3= Zwaar letsel bij een enkeling of gering letsel bij velen	3= Gemiddelde toename onveiligheidsgevoelens	3= €10000,- - €100000,-	3= Aantasting leefomgeving van enige duur	3= groot gevaar voor de volksgezondheid id e/o enige ziekte gevallen	3= gemiddeld bestuurlijk belang/ aantasting imago
4= Dood van een enkeling of ernstig letsel bij velen	4= Grote toename onveiligheidsgevoelens	4= €100000,- - €1000000,-	4= Aantasting leefomgeving van lange duur	4= Veel ziekte gevallen e/o een enkel geval	4= Groot bestuurlijk belang/ aantasting imago
5= meer doden	5= Zeer grote toename onveiligheidsgevoelens	5= > €1000000,-	5= vernietiging leefomgeving	5= meer sterfgevallen	5= zeer groot bestuurlijk belang/ aantasting imago.

Invullen van de risicomatrix

In de tabel wordt in de verticale kolom het “negatieve effect” gescoord. Dit is de gemiddelde door de werkgroep programmatisch handhaven verwachte ernst van de gevolgen van overtreding van gedragsregels die voor het desbetreffende beleidsveld gelden. In algemene woorden gesteld gaat het om het belang dat het gedragsvoorschrift beschermt en in welke mate het die bescherming biedt. Bij het invullen van de matrix zijn door de werkgroep de volgende vragen geformuleerd.

Fysieke veiligheid: in welke mate draagt voldoen aan de gedragsvoorschriften, die tot deze handhavingstaak behoren bij aan de fysieke veiligheid/ zijn de gedragsvoorschriften bedoeld om de fysieke veiligheid te beschermen?

Kwaliteit sociale leefomgeving: in welke mate draagt voldoen aan de gedragsvoorschriften die tot deze handhavingstaak behoort bij aan de kwaliteit van de sociale leefomgeving/ zijn de gedragsvoorschriften bedoeld om de kwaliteit van de sociale leefomgeving te beschermen?

Financieel-economisch: Hoe groot is de financieel economische schade voor de gemeenschap en voor de gemeente als alle subjecten de tot hen gerichte gedragsvoorschriften van de betreffende handhavingstaak overtreden?

Natuur: In welke mate draagt voldoen aan de gedragsvoorschriften die tot de handhavingstaak behoren bij aan de bescherming van natuurschoon/ zijn de gedragsvoorschriften bedoeld om het natuurschoon te beschermen?

Volksgezondheid: In welke mate draagt voldoen aan de gedragsvoorschriften dit tot deze handhavingstaak behoren bij aan de bescherming van de volksgezondheid/ zijn de gedragsvoorschriften bedoeld om de volksgezondheid te beschermen?

Imago: Hoe groot is de politiek- bestuurlijke afbreuk als de voorschriften van deze handhavingstaak onvoldoende worden nageleefd?

Kans

De kans is gescoord op grond van de verwachte overtredingskans van die regels met de huidige handhavinginspanning. Het belang dat de regel beschermt wordt afgewogen tegen de mate waarin de werkgroep verwacht dat mensen die regel overtreden.

Risico

Van de zes criteria is het gemiddelde berekend (totale negatieve effect), het (gewogen) gemiddelde maal de kans dat de regels worden overtreden zonder handhavinginspanning leidt tot een totaalscore, het risico.

De scores uitgedrukt in woorden

- Score <6 = klein risico
- Score <12 = gemiddeld risico
- Score <20 = groot risico
- Score <25 = zeer groot risico

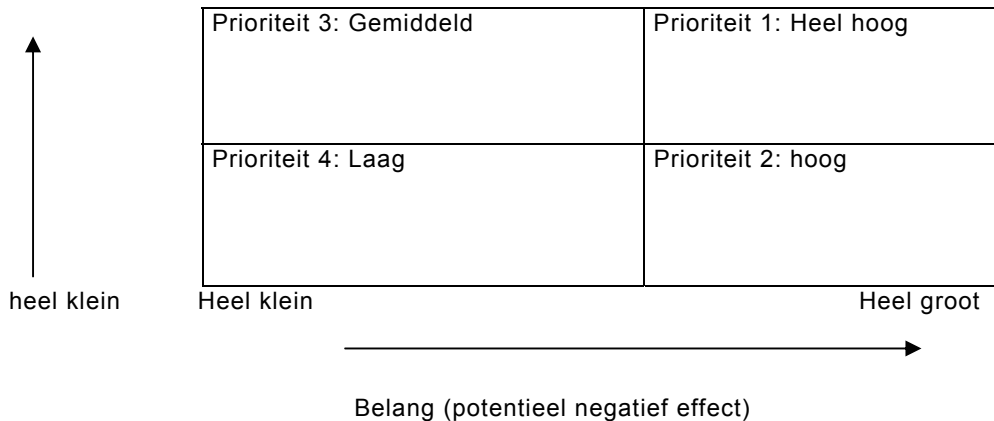
Prioritering

De omvang van het risico uitgedrukt in een cijfer zegt nog niet alles over de prioritering van de handhavingstaak. Het is mogelijk dat er handhavingstaken zijn waar de beschermde belangen oftewel mogelijke negatieve effecten bij regelovertreding groot zijn (4 of 5 scores), terwijl de kans op overtreding klein is (2 of minder). Deze thema's scoren hooguit met een gemiddeld risico. Maar voor de handhaving kunnen deze hoge prioriteit hebben, juist omdat de belangen die op het spel staan groot zijn. De taken kunnen derhalve worden geprioriteerd, behalve op grond van risico's, ook op grond van het beschermde belang enerzijds en de kans anderzijds. De werkgroep heeft 4 verschillende clusters onderscheiden:

- Prioriteit 1: heel hoog (groot belang/ grote overtredingskans);
- Prioriteit 2: hoog (groot belang/ kleine overtredingskans);
- Prioriteit 3: gemiddeld (klein belang/ grote overtredingskans);
- Prioriteit 4: laag (klein belang/ kleine overtredingskans).

Kans

heel groot



Schematische weergave van de prioriteitstelling.

Uitkomst van de risicoanalyse

Handhavingstaken											
Prioriteit 1	Fys	Kwa	finec	nat	gez	ima	G.n.e.	Kans	risico	Rk	Prio.
Bestemmingsplan gebruiksvoorschriften	5	5	4	4	4	5	4,5	4	18,0	Groot	1
Type C Vergunning of Besluit landbouw (excl. Bevi, IPPC)	4	5	4	5	4	4	4,3	4	17,3	Groot	1
Wet bodembescherming	3	4	5	4	4	4	4,0	4	16,0	Groot	1
Reguliere bouwvergunning	5	4	3	2	4	5	3,8	5	19,2	Groot	1
Gebruiksvergunningen	5	4	5	1	3	5	3,8	5	19,2	Groot	1
Prioriteit 2	Fys	Kwa	finec	nat	gez	ima	G.n.e.	Kans	risico	Rk	Prio.
IPPC bedrijven	5	5	5	5	5	5	5,0	3	15,0	Groot	2
Melding Type B	3	4	4	3	4	3	3,5	4	14,0	Groot	2
Bevi bedrijven	5	5	5	3	5	5	4,7	3	14,0	Groot	2
LPG stations	5	5	5	3	5	5	4,7	3	14,0	Groot	2
Sloopvergunning asbest	5	3	3	2	4	4	3,5	4	14,0	Groot	2
Wet verontreiniging oppervlakte water (waterwet)	5	4	4	5	5	4	4,5	2	9,0	GM	2
Bouwbesluit	5	3	3	1	4	4	3,3	4	13,3	Groot	2
Inzameling afvalstoffen	2	4	3	4	3	3	3,2	4	12,7	Groot	2
Prioriteit 3	Fys	Kwa	finec	nat	gez	ima	G.n.e.	Kans	risico	Rk	Prio.
Het bewaren van houtopstanden	1	4	3	4	1	4	2,8	4	11,3	GM	3
Sloopvergunning	5	3	3	2	2	2	2,8	4	11,3	GM	3
Bruikbaarheid van de weg	4	3	4	1	1	4	2,8	4	11,3	GM	3
Mestbassins	3	3	2	4	2	2	2,7	4	10,7	GM	3
Hondenoverlast	4	4	2	1	1	3	2,5	4	10,0	GM	3
Monumentenvergunning	1	5	3	1	1	4	2,5	4	10,0	GM	3
Besluit bodemkwaliteit (bouwstoffenbesluit)	2	1	3	3	3	3	2,5	4	10,0	GM	3
Aanlegvergunning (artikel 3.3 onder a Wro))	1	3	2	4	1	4	2,5	4	10,0	GM	3
Welstand	1	5	3	1	1	4	2,5	4	10,0	GM	3
Crossterreinen en gemotoriseerd en ruiterverkeer in natuurgebieden	2	3	2	3	1	3	2,3	4	9,3	GM	3
Permanente bewoning recreatiewoningen	1	3	1	4	1	4	2,3	4	9,3	GM	3
Vergunningsvrij bouwen	4	2	2	1	2	2	2,2	4	8,7	GM	3
Verbod vuur te stoken	1	3	2	3	2	2	2,2	4	8,7	GM	3
Lichte bouwvergunning	2	3	2	1	2	3	2,2	4	8,7	GM	3
Reclamevergunning	1	3	1	3	2	2	2,0	4	8,0	GM	3
Parkeerexcessen	1	4	2	1	1	2	1,8	4	7,3	GM	3
Melding Type A	1	1	1	2	2	2	1,5	4	6,0	K	3
Evenementen in een tent of gebouw	5	4	4	1	4	5	3,8	2	7,7	GM	3

Prioriteit 4	Fys	Kwa	finec	nat	gez	ima	G.n.e.	Kans	risico	Rk	Prio.
Transport gevaarlijke stoffen	5	5	5	3	3	4	4,1	2	8,2	GM	4
Veiligheid op de weg	4	3	4	4	2	3	3,3	3	10,0	GM	4
Toezicht op horecabedrijven	3	5	3	1	2	4	3,0	3	9,0	GM	4
Evenementen in open lucht	5	4	3	2	3	5	3,7	2	7,3	GM	4
Maatregelen tegen ontsiering en stankoverlast	1	4	2	3	2	2	2,3	3	7,0	GM	4
Maatregelen tegen overlast en baldadigheid	3	4	2	1	1	3	2,3	3	7,0	GM	4
Bestemmingsplan bouwvoorschriften	1	4	2	1	1	3	2,0	3	6,0	K	4
Rommelerven	1	5	3	2	2	5	3,0	2	6,0	K	4
Vuurwerk	5	4	3	1	1	4	3,0	2	6,0	K	4
Drank- en Horecaverunning	2	2	1	1	3	3	2,0	3	6,0	K	4
Bestrijding van ongeregelheden	4	4	3	1	1	4	2,8	2	5,7	K	4
Voorschriften ontheffing bestemmingsplan (binnenplans, tijdelijk, AMvB)	1	3	2	1	1	3	1,8	3	5,5	K	4
Gebruik vuurwerk en carbid	4	3	2	1	1	2	2,2	2	4,3	K	4
Geluid en lichthinder artikelen	1	3	1	2	2	2	1,8	2	3,7	K	4
Verspreiden van gedrukte stukken	1	2	2	1	1	2	1,5	2	3,0	K	4
Vertoningen e.d. op de weg	1	2	2	1	1	2	1,5	2	3,0	K	4
Openbaar water	3	1	1	1	1	1	1,3	2	2,7	K	4
Bodem-weg en milieuverontreiniging	1	2	1	1	1	1	1,2	2	2,3	K	4
Recreatie nachtverblijf buiten een kampeerterein	1	4	1	3	1	2	2,0	1	2,0	K	4
Wet op de kansspelen	1	1	1	1	2	1	1,2	2	2,3	K	4
Toezicht op inrichtingen tot het verschaffen van nachtverblijf	3	1	1	1	1	1	1,3	2	2,7	K	4
Winkelsluitingswet	1	3	1	1	1	1	1,3	1	1,3	K	4
Collecteren, venten standplaatsen en snuffelmarkten	1	2	1	1	1	1	1,2	1	1,2	K	4

Toelichting

Bevi inrichtingen: Besluit externe veiligheid inrichtingen (bijvoorbeeld LPG tankstation)

IPPC inrichtingen: Bijvoorbeeld grote varkens- kippenhouderij

Codering inrichtingen op grond van het Activiteitenbesluit

Type C (vergunningplichtig): Bijvoorbeeld Cordis, landbouwbedrijven

Type B (actief melden): Bijvoorbeeld houtbewerkingsbedrijf, autogarage

Type A (geen melding): Klein kantoor aan huis, bank

Bijlage 3 Conclusies

Conclusies

	CONCLUSIES	TOELICHTING
1.	Het vaststellen van het ambitieniveau van de gemeente Noordenveld. (3.1)	“De gemeente handhaaft de wet- en regelgeving waarvoor zij bevoegd gezag is op een zo effectief en efficiënt mogelijke manier, waarbij het accent wordt gelegd op de specifieke handhavingsproblemen binnen de gemeente.” Met dit ambitieniveau komt de gemeente haar verplichtingen op basis van de wet- en regelgeving na, hetgeen het minimaal nodig is om te kunnen spreken van handhaving op een adequaat niveau.
2.	De gemeente geeft bij de handhaving van de fysieke leefomgeving prioriteit aan preventief handhaven. (3.1/3.5)	De gemeente Noordenveld bevordert een goed naleefgedrag en richt zich op het voorkomen van zoveel mogelijk overtredingen.
3.	Preventief toezicht wordt zoveel mogelijk integraal aangepakt. (3.1)	Er worden zoveel mogelijk handhavingsaspecten per bedrijfsbezoek of controle meegenomen.
4.	Er zal een klachtensysteem worden opgezet. (3.1)	Er is een klachtensysteem opgezet waardoor monitoring van de binnengekomen klachten is verbeterd.
5.	Controleactiviteiten worden jaarlijks geprogrammeerd in een handhavingsprogramma. (3.1/3.5.4)	Dat gebeurt enerzijds aan de hand van vooraf vastgestelde controlefrequenties, anderzijds worden voor sommige controles de aantallen op basis van ervaringsgegevens ingeschat. Het programma geeft inzicht in de benodigde handhavingscapaciteit.
6.	De prioriteiten voor handhaving worden jaarlijks vastgesteld en uitgewerkt in het handhavingsprogramma. (3.3/3.5.4)	Criteria voor het stellen van prioriteiten in de controlefrequentie zijn: - Fysieke veiligheid (letsel, al dan niet dodelijk) - Kwaliteit (teruggang van de kwaliteit van het maatschappelijke leven, in het bijzonder wat betreft het gevoel van veiligheid); - Financieel- economisch maatschappelijke schade; - Verlies van schade aan natuurschoon; - Schade aan de (volks) gezondheid; - Schade aan het bestuurlijke imago.
7.	De uitvoering van het jaarprogramma zal in een jaarverslag worden gerapporteerd. (3.1/3.5)	Daarbij zowel wordt ingegaan op de kwaliteit als de kwantiteit van de verrichte handhavingsinspanning.
8.	Het vaststellen van de handhavingsdoelen. (3.4)	In het algemeen kunnen de volgende doelen worden onderscheiden: Voorkomen van overtredingen;

		Beëindigen van overtredingen; Ongedaan maken van de gevolgen van overtredingen; Een combinatie van één of meer doelen.
9.	Het vaststellen van het communicatiedoel. (3.5.3)	Burgers en bedrijven worden goed geïnformeerd over het gewenste naleefgedrag en over de consequenties van ongewenst naleefgedrag. Ook zullen zij worden geïnformeerd over de handhavingsactiviteiten van de gemeente, vooral de acties die regelmatig worden gehouden. In het jaarlijkse handhavingsprogramma zal dan ook een communicatieparagraaf worden opgenomen.
10.	Het opstellen van een sanctiestrategie of het aansluiten bij de landelijke sanctiestrategie. (3.6.3)	Er is aangesloten bij de landelijke sanctiestrategie.
11.	De gemeente Noordenveld zal met betrekking tot gedogen aansluiten bij het landelijke gedoogbeleidskader. (3.7.3/3.7.4)	Uit het landelijke beleidskader over gedogen in het milieurecht komen toetsingscriteria naar voren. Deze toetsingscriteria zijn ook toepasbaar op andere beleidsterreinen, maar dienen dan enigszins te worden aangepast (bij het overgangsrecht in bestemmingsplannen is er bijvoorbeeld geen sprake van een gedoogsituatie).
12.	De gemeente zal binnen de vakgroep handhaving een (of meerdere) BOA('s) aanstellen. (3.8)	Binnen de vakgroep Handhaving zijn drie toezichthouders aangewezen als BOA.
13.	Vaststellen van prioriteiten op basis van de uitgevoerde risicoanalyse. (4.4)	In de beleidsnotitie is per gebied weergegeven welke beleidsvelden een hoge, een gemiddelde en een lage prioriteit hebben. Deze prioritering geeft richting aan de handhavingsinspanning en de inzet van mensen en middelen.
14.	Opstellen van gewenst of aanvullend beleid. (4.6)	In de Nota integrale handhaving gemeente Noordenveld is reeds aandacht besteedt aan nieuw of aanvullend beleid, zoals het veiligheidsbeleid, een monumentenbeleid en een beleid voor niet- agrarische activiteiten. Daarnaast zal de gemeente ook nog evenementenbeleid op basis van de Algemeen Plaatselijke Verordening moeten vaststellen.
15.	De gemeente Noordenveld zal de handhaving integraal uitvoeren. (5.1.1)	Om een integrale uitvoering te kunnen garanderen zijn en worden er goede afspraken gemaakt tussen de handhavers en de betreffende vakgroepen.

16.	De integrale handhaving zal afdelingsoverstijgend worden gecoördineerd. (5.1.2)	Ten aanzien van de integrale handhaving ligt de bestuurlijke leiding bij de Burgemeester en de operationele leiding bij het betreffende afdelingshoofd van de afdeling Ruimte en Samenleving en de betreffende wethouders.
17.	De vakgroep handhaving zal worden voorzien van voldoende technische hulpmiddelen. (5.1.3)	Er zijn voldoende en geschikte technische hulpmiddelen, zoals digitale camera's, mobiele telefoons, laptops en dienstauto's, beschikbaar zijn voor een efficiënte uitvoering van het handhavingsprogramma. Bij de technische hulpmiddelen die aanwezig zijn moet rekening worden gehouden met vervangingskosten.
18.	Handhaving zal reeds vroeg in de regulingsketen worden betrokken, hetgeen zal worden uitgewerkt in een handhavingsparagraaf. (5.2.1)	Bij zowel het maken van beleid, als bij regelgeving en het verlenen van vergunningen en ontheffingen moet goed worden nagedacht over de consequenties voor de handhaving van dat alles. Ieder voorstel met beleidsregels, regelgeving of voorschriften moet daarom een handhavingsparagraaf bevatten waarin de handhaafbaarheid kort wordt behandeld. De beleidsmedewerker handhaving dient bij de voorbereiding hiervan betrokken te worden.
19.	De vakgroep handhaving zal zorgen voor een goede monitoring van de handhavingsacties. (5.2.2)	Op basis van deze informatie kunnen de benodigde personele en financiële middelen worden ingevuld. Tevens zullen de verkregen monitoringsgegevens de basis vormen voor de handhavingsprogramma's.
20.	Het realiseren van een verantwoord handhavingsniveau vraagt om de nodige extra personele capaciteit en financiële middelen. (6)	Op dit moment is er voldoende capaciteit aanwezig om het handhavingsprogramma uit te kunnen voeren.

Bijlage 4 Tafel van elf

Tafel van elf

Handhaven, zoals eerder beschreven, is gericht om de gestelde wet- en regelgeving op te volgen, na te leven. Er zijn echter meerdere instrumenten beschikbaar om dit doel te bereiken. Bijvoorbeeld complimenteren, subsidiëren, voorlichten, communiceren. Afhankelijk van de omstandigheden kunnen verschillende instrumenten afzonderlijk of gelijktijdig worden ingezet. Met de systematiek van de Tafel van 11 kan worden onderzocht wat de meest effectieve methodiek voor de betreffende doelgroep kan zijn. Deze systematiek is ontwikkeld door het Ministerie van Justitie, en is een hulpmiddel om na te gaan waarom regels door een doelgroep worden nageleefd. Volgens de Tafel van 11 kunnen verschillende redenen van niet- naleven worden onderscheiden. Deze redenen vallen uiteen in drie categorieën. De factoren binnen de categorieën zijn hulpmiddel om vast te stellen wat de oorzaak van niet- naleven is. Met het verkregen inzicht kan meer gericht gestuurd worden in de manier van gedragsbeïnvloeding. Voorlichting en communicatie spelen hierbij een grote rol. De 11 redenen voor een doelgroep om regels of voorschriften niet na te leven zijn onderscheiden in de volgende drie hoofdgroepen:

Spontane naleving:

1. Gebrekkige kennis van de regelgeving bij de doelgroep.
2. De te maken kosten zijn hoger dan de opbrengsten bij niet- naleving.
3. Mate van acceptatie (begrip) van de regels en het beleid door de doelgroep.
4. Normgetrouwheid van de doelgroep.
5. Onvoldoende informele controle binnen de doelgroep en door derden.

Controle:

6. De kans dat een overtreding aan het licht komt anders dan door een overheidscontrole (bijv. klacht van burenen).
7. De kans dat men gecontroleerd wordt op het begaan van een overtreding (bewust risico lopen).
8. De kans dat overtreding wordt opgemerkt bij controle wordt klein geacht (detectiekans).
9. De (verhoogde) kans op constatering, ingeval van doelgroepcontroles (behoren tot een aselechte steekproef; selectiviteit).

Sanctie:

10. Een inschatting van de kans dat een sanctiemaatregel wordt opgelegd.
11. Zwaarte van de strafmaatregel.

Bij gedragsbeïnvloeding zijn informatieverstrekking en communicatie een wezenlijk instrument om de doelen van de handhaving te bereiken. De gemeente Noordenveld zal dit instrument inzetten. Preventief in de zin van informatieverstrekking, kennisoverdracht of waarschuwing; reactief, waarbij gereageerd wordt op externe signalen (bijv. pers), en repressief voor het terugcommuniceren van bijvoorbeeld de resultaten van controles. Doorgaans heeft een aanpak van communicatie, parallel aan de te verrichten controles, het meeste effect in de zin van positieve gedragsbeïnvloeding.

Bijlage 5 Uitgangspunten en Acties

Uitgangspunten en acties

Uitgangspunt	Actie
1. Programmatisch handhaven	Leg de handhavingstaken jaarlijks in een integraal handhavingsprogramma, namens het college, vast en rapporteer de resultaten via een jaarverslag aan het bestuur.
2. Doelen & Conditie	In afstemming met de betreffende taakvelden worden op basis van probleemanalyses prioriteiten gesteld aan de uit te voeren handhavingstaken. Aan de gestelde doelstellingen worden duidelijke indicatoren gesteld. De organisatie wordt zo ingericht dat dit bereikt kan worden. De handhavingstaken worden georganiseerd in overeenstemming met de landelijke kwaliteitscriteria voor toezicht en handhaving. De gestelde doelen worden in overeenstemming gebracht met de indicatoren voor de evaluatie.
3. Strategie en Werkwijze	Gebruik bij de uitvoering van de handhaving een eenduidige handhavingsstrategie. Met daarin onder andere communicatie/ voorlichting en gedoogsituaties duidelijk uitgewerkt. Voor de uitvoering van de handhaving wordt een overweging gemaakt tussen zelf doen en uitbesteden
4. Uitvoering	Geef in het jaarlijks vast te stellen uitvoeringsprogramma aan welke werkzaamheden door welke handhaver worden uitgevoerd. Breng hiervoor de capaciteit op peil en zorg voor voldoende mogelijkheden voor medewerkers om benodigde kennis op peil te houden. Leg dit laatste vast in een opleidingsplan.
5. Evaluatie	Volg de gestelde indicatoren en bekijk regelmatig of de gestelde doelstellingen worden gehaald en stel deze eventueel bij. Leg de periodieke evaluatie voor aan het bestuur.

<p>6. Integrale handhaving</p>	<p>Geef nog meer vorm aan de uitgangspunten van integrale handhaving binnen de gemeentelijke organisatie van Noordenveld. Aandachtspunten hierbij zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> • bewust nadenken over het betrekken van diverse disciplines; • leren van elkaar; • afspraken over gezamenlijk optrekken; • afspraken over controleren voor elkaar; • opstellen van checklisten en protocollen; • periodiek integraal handhavings-overleg
<p>7. Scheiding van vergunningverlening en handhaving</p>	<p>De scheiding van vergunningverlening en handhaving is reeds doorgevoerd passend binnen de organisatiedoelstellingen. Ook de scheiding tussen de verantwoordelijkheden op de verschillende niveaus blijft hierbij onontbeerlijk, zoals de scheiding in portefeuille handhaving en de portefeuille vergunningverlening.</p>

Bijlage 6 Zelfanalyse

Zelfanalyse

Omschrijving Handhavingstaak	Vakgroep verantwoordelijk voor beleid en vergunningverlening	Verantwoordelijk voor de handhaving	Externe handhavingpartners
Bestemmingsplan gebruiksvoorschriften	ROS	Vakgroep Handhaving	Politie/ OM/ Inspectie VROM
Type C Vergunning of Besluit landbouw (excl. Bevi, IPPC)	Milieu	Idem	Politie/ OM/ Inspectie Vrom
Wet bodembescherming	Milieu	Idem	Politie/ OM/ Provincie/ Inspectie VROM
Reguliere bouwvergunning	BWT	Idem	Politie/ OM/ Provincie/ Inspectie VROM
Gebruiksvergunningen	Brandweer	Idem	Politie/ OM/ Inspectie VROM
IPPC bedrijven	Milieu	Idem	Politie/ OM/ Provincie/ Inspectie VROM
Melding Type B	Milieu	Idem	Politie/ OM/ Provincie/ Inspectie VROM
Bevi bedrijven	Milieu	Idem	Politie/ OM/ Provincie/ Inspectie VROM
LPG stations	Milieu	Idem	Politie/ OM/ Provincie/ Inspectie VROM/ eigen branche
Sloopvergunning asbest	BWT	Idem	Politie/ OM/ Provincie/ Inspectie VROM/ arbeidsinspectie
Wet verontreiniging oppervlakte water (waterwet)	Milieu	Idem	Politie/ OM/ Provincie/ Inspectie VROM/ Waterschap
Bouwbesluit	BWT	Idem	Politie/ OM/ Provincie/ Inspectie VROM
Inzameling afvalstoffen (afvalstoffenverordening)	O W/ Milieu	Idem	Politie/ OM
Het bewaren van houtopstanden (artikel 4.3.1 t/m 4.3.9)	B W/ APV	Idem	Politie/ OM
Sloopvergunning	BWT	Idem	Politie/ OM
Bruikbaarheid van de weg (2.1.5.1 t/m 2.1.5.3)	B W/ APV	Idem	Politie/ OM/ Provincie/ Inspectie VROM
Mestbassins	Milieu	Idem	Politie/ OM/ Provincie/ Inspectie VROM
Hondenoverlast	B W/ APV/ O V	Idem	Politie/ OM
Monumentenvergunning	BWT	Idem	Politie/ OM/ Provincie/ Inspectie VROM
Besluit bodemkwaliteit (bouwstoffenbesluit)	Milieu	Idem	Politie/ OM/ Provincie/ Inspectie VROM
Aanlegvergunning (artikel 3.3 onder a Wro))	ROS	Idem	Politie/ OM/ Provincie/ Inspectie VROM
Weerstand	BWT	Idem	Nvt
Crossterreinen en gemotoriseerd en ruiterverkeer in natuurgebieden artikel 5.4.1 t/m 5.4.2	B W/ APV	Idem	Politie/OM
Permanente bewoning recreatiewoningen	ROS	Idem	Politie/ OM/ Provincie/ Inspectie VROM
Vergunningsvrij bouwen	BWT	Idem	Politie/ OM/ Provincie/ Inspectie VROM
Verbod vuur te stoken artikel 5.5.1	B W/ APV	Idem	Politie/OM

Ruimtelijk Integraal handhavingbeleid gemeente Noordenveld 2009-2012

Lichte bouwvergunning	BWT	Idem	Politie/ OM/ Provincie/ Inspectie VROM
Reclamevergunning	B W/ APV	Idem	Provincie
Parkeerexcessen artikel 5.1.1 t/m 5.1.11	B W/ APV	Idem	Politie/ OM
Melding Type A	Milieu	Idem	Politie/ OM/ Provincie/ Inspectie VROM
Veiligheid op de weg 2.1.6.1 t/m 2.1.6.11	BW/ APV/OW	Idem	Politie/ OM
Toezicht op horecabedrijven 2.3.11 t/m 2.3.1.8	BW/ APV	Idem	Politie/ OM
Evenementen in een tent of gebouw	BW/ APV	Idem	Politie/ OM
Evenementen in open lucht	BW/ APV	Idem	Politie/ OM
Maatregelen tegen ontsiering en stankoverlast (artikel 4.4.1 t/m 4.4.2)	BW/ APV	Idem	Politie/ OM
Maatregelen tegen overlast en baldadigheid (2.4.1 t/m 2.4.25)	O en V	Idem	Politie/ OM
Bestemmingsplan bouwvoorschriften	ROS	Idem	Politie/ OM
Rommelerven	ROS	Idem	Politie/ OM/ Provincie/ Inspectie VROM
Vuurwerk	OenV/ Milieu/ Brandweer	Idem	Politie/ OM/ Provincie/ Inspectie VROM
Drank- en Horecavergunning	BW/ APV	Idem	Politie/ OM
Bestrijding van ongeregelheden	BW/APV/ OenV	Idem	Politie/ OM
Voorschriften ontheffing bestemmingsplan (binnenplans, tijdelijk, AMvB)	BW/APV	Idem	Politie/ OM/ Provincie/ Inspectie VROM
Vuurwerk en gebruik van carbid	BW/APV	Idem	Politie/ OM
Geluid en lichthinder	BW/APV	Idem	Politie/ OM
Verspreiden van gedrukte stukken	BW/APV	Idem	Politie/ OM
Vertoningen e.d. op de weg	BW/APV	Idem	Politie/ OM
Openbaar water	BW/APV	Idem	Politie/ OM
Bodem-weg en milieuverontreiniging	Milieu	Idem	Politie/ OM/ Provincie/ Inspectie VROM
Recreatie nachtverblijf buiten een kampeerterein	BW/APV	Idem	Politie/ OM
Wet op de kansspelen	BW/APV	Idem	Politie/ OM/ Provincie/ Inspectie VROM
Toezicht op inrichtingen tot het verschaffen van nachtverblijf	BW/APV	Idem	Politie/ OM
Winkelsluitingswet	BW/APV	Idem	Politie/ OM
Collecteren, venten standplaatsen en snuffelmarkten	BW/APV	Idem	Politie/ OM

Bijlage 7 Gedogen

Gedoogsituaties

Uitgangspunt bij het gedogen in het milieurecht dient het uitzonderlijke karakter te zijn. Slechts in bepaalde gevallen mag er worden overgegaan tot gedogen. Tot deze gevallen worden in ieder geval gerekend;

1. Overgangs- en overmachtsituaties;
2. Gevallen waarin een zwaarder wegend belang noopt tot het afzien van handhavend optreden. Met name een gerechtvaardigd beroep op een rechtsbeginsel kan in een dergelijk geval tot gedogen aanleiding geven.

Procedurele vereisten

Indien de milieusituatie op de bovenstaande gronden voor gedogen in aanmerking komt, dienen de volgende procedurele vereisten in acht te worden genomen:

1. Indien op de situatie van toepassing (met name bij overgangssituaties) dient aan het gedogen een ontvankelijke vergunningaanvraag ten grondslag te liggen;
2. Er kan alleen na een kenbare belangenafweging tot gedogen worden overgegaan;
3. In beginsel geschiedt het gedogen uitdrukkelijk en schriftelijk;
4. Het gedoogbesluit dient aan alle relevante vereisten uit de Algemene wet bestuursrecht te voldoen. Daarbij zal het bestuur met name de procedurele vereisten inzake het horen en de bekendmaking in acht moeten nemen;
5. De te gedogen activiteit dient regelmatig te worden gecontroleerd door de gedogende instantie;
6. Voorafgaand aan de te nemen beslissing dient de Inspectie milieuhygiëne in de gelegenheid te worden gesteld een adviserende reactie te geven op de conceptgedoogbeschikking;
7. Het Openbaar Ministerie dient op de hoogte te worden gebracht van de ontstane gedoogsituatie. Desgewenst (op instigatie van het Openbaar Ministerie) dient over de gedoogbeslissing te worden overlegd;
8. In de beschikking wordt aangegeven dat de gedoogde activiteit geheel voor eigen risico van de overtreder plaatsvindt. De beschikking dient te vermelden dat het de handhavingsbevoegdheden van andere organen dan het gedogende orgaan onverlet laat.

Inhoudelijk eisen

Naast de hierboven omschreven procedurele vereisten aan een gedoogbesluit, is het zaak inhoudelijk een juiste beslissing te nemen. Daarbij gelden de volgende randvoorwaarden:

1. Waar nodig dient de gedoogbeschikking te worden voorzien van milieubescherpende voorwaarden; Bij niet-naleving van de gedoogvoorwaarden zal tot naleving moeten worden gemaand. Indien dat niet
2. het gewenste effect heeft, dient alsnog handhavend te worden opgetreden tegen de onderliggende overtreding. Daartoe zal allereerst de gedoogbeschikking moeten worden ingetrokken;
3. De situatie mag slechts tijdelijk worden gedoogd. Dat betekent dat er een concrete eindtermijn moet worden genoemd. De totale tijdsperiode waarover wordt gedoogd, moet zo kort mogelijk zijn;
4. De aan de beslissing ten grondslag liggende belangenafweging moet zorgvuldig zijn. Ook de inhoudelijke vereisten die krachtens de Algemene wet bestuursrecht aan het gedogen kunnen worden gesteld, dienen in acht te worden genomen.

Deze toetsingscriteria zijn ook toepasbaar op andere beleidsterreinen, maar dienen dan wel enigszins te worden aangepast (bij het overgangsrecht in bestemmingsplannen is er bijvoorbeeld geen sprake van een gedoogsituatie).

Zoals eerder reeds aangegeven zal de gemeente Noordenveld aansluiten bij het landelijke gedoogbeleidskader.

Colofon

Opdrachtgever : Gemeente Noordenveld
Project : Ruimtelijk Integraal handhavingsbeleid gemeente Noordenveld 2009-2012
Auteur : R.A. Stavenga
Bijdrage risicomatrix : R. Attema, G. Brink, L. Ruröde, K. Horlings, C. Bertels, R. Frieswijk,
M. Nienhuis, L. Nijland
Teamleider : M. Jager
Afdelingshoofd : T. Peper
Afdeling : Ruimte en samenleving
Vakgroep : Handhaving