



Kadernota Handhaving Omgevingsrecht 2016-2019

INHOUDSOPGAVE

BESTUURLIJKE SAMENVATTING	2
1 INLEIDING	3
1.1 Aanleiding.....	3
1.2 Kadernota handhaving omgevingsrecht.....	3
1.3 Reikwijdte.....	4
1.4 Definitie handhaving.....	4
1.5 Algemene uitgangspunten.....	4
1.6 Leeswijzer.....	4
2 VISIE EN UITGANGSPUNTEN	5
2.1 Visie op handhaving.....	5
2.2 Uitgangspunten handhaving.....	6
3 KORTE SCHETS TAAKVELDEN	7
3.1 Inleiding.....	7
3.2 Schets per taakveld.....	7
4 AMBITIES, DOEL EN PRIORITEITEN	8
4.1 Inleiding.....	8
4.2 Ambities en doel.....	8
4.3 Prioriteiten.....	9
5 NALEVINGSTRATEGIE	10
5.1 Inleiding.....	10
5.2 Strategie inzet instrumenten.....	10
5.3 Toezichtstrategie.....	11
5.4 Sanctiestrategie.....	11
5.5 Gedoogstrategie.....	11
6 BELEIDCYCLUS	13
6.1 Inleiding.....	13
6.2 Programmering.....	13
6.3 Monitoring.....	14
6.4 Evaluatie en verslaglegging.....	14

Bijlagen

1. Omgevingsanalyse
2. Tafel van Elf
3. Inzet instrumenten
4. Sanctiestrategie
5. Processchema handhaving

BESTUURLIJKE SAMENVATTING

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

De Kadernota beschrijft de bestuurlijke uitgangspunten en beleidskeuzes over de handhaving van de regelgeving op het gebied van onder meer bouwen, brandpreventie, monumenten en ruimtelijke ordening. Deze nota richt zich voornamelijk op de inzet van handhavingsmiddelen ter bevordering van de naleving van regelgeving met betrekking tot de fysieke leefomgeving van de gemeente.

In de Kadernota worden de volgende keuzes gemaakt:

- Bij handhaving staat het achterliggend doel van regelgeving voorop, niet de regelgeving;
- Handhavingsprioriteiten worden in beginsel gebaseerd op veiligheids- en gezondheidsrisico's voor burgers en bedrijven in Alkmaar. Ook aspecten als ruimtelijke kwaliteit en woon- en leefklimaat worden meegewogen.
- Daarnaast worden prioriteiten gebaseerd op basis van een probleemgerichte benadering. Dit betekent onder meer dat de prioriteiten ook worden gebaseerd op wat burgers en bedrijven belangrijk vinden en dat de problemen waar nodig in samenhang en waar mogelijk in gezamenlijkheid met burgers worden opgelost.
- Burgers, bedrijven en instellingen zijn in eerste aanleg zelf verantwoordelijk voor het naleven van wet- en regelgeving. Alkmaar zal daar waar mogelijk bedrijven en burgers dan ook stimuleren om gezamenlijk problemen op te lossen. Bijvoorbeeld door overleg of een andere bemiddelende rol.
- Handhaving wordt zoveel mogelijk in samenhang uitgevoerd, waarbij toezichtlasten voor burgers en bedrijven zoveel mogelijk worden teruggebracht.
- Voor een effectieve aanpak wordt de houding van de doelgroep meegenomen. Daarbij heeft de inzet van preventieve handhavingsmiddelen (zoals voorlichting) de voorkeur boven repressieve handhavingsmiddelen. Afhankelijk van de houding van burgers en bedrijven wordt ingezet op middelen die zich richten op informeren, stimuleren, afspreken of sanctioneren.

Door samenhangend op de genoemde terreinen te handhaven, voorkomen we tegenstrijdige eisen en bereiken we maximale effectiviteit van de handhavinginszet. De inzet van handhaving moet leiden tot voldoende naleefgedrag.

In het jaarlijks op te stellen uitvoeringsprogramma wordt uitwerking gegeven aan deze Kadernota. In het uitvoeringsprogramma worden prioriteiten gesteld, gebaseerd op een analyse van veiligheids- en gezondheidsrisico's, alsmede aspecten als ruimtelijke kwaliteit en woon- en leefklimaat. Deze prioriteiten worden jaarlijks bijgesteld. Ook wordt de handhavingsaanpak jaarlijks op effectiviteit geëvalueerd en waar nodig bijgesteld. Hiermee wordt gezorgd voor een zo hoog mogelijke effectiviteit van de handhavinginspanningen en een zo hoog mogelijke bijdrage aan een veilige, schone en gezonde leefomgeving voor de Alkmaarse burgers en bedrijven.

1 INLEIDING

Voor u ligt de Kadernota Handhaving Omgevingsrecht voor de fysieke leefomgeving van de gemeente Alkmaar. Deze nota beschrijft de wijze waarop de gemeente toezicht wil houden en wil handhaven op het gebied van onder meer bouwen, ruimtelijke ordening en brandpreventie.

1.1 Aanleiding

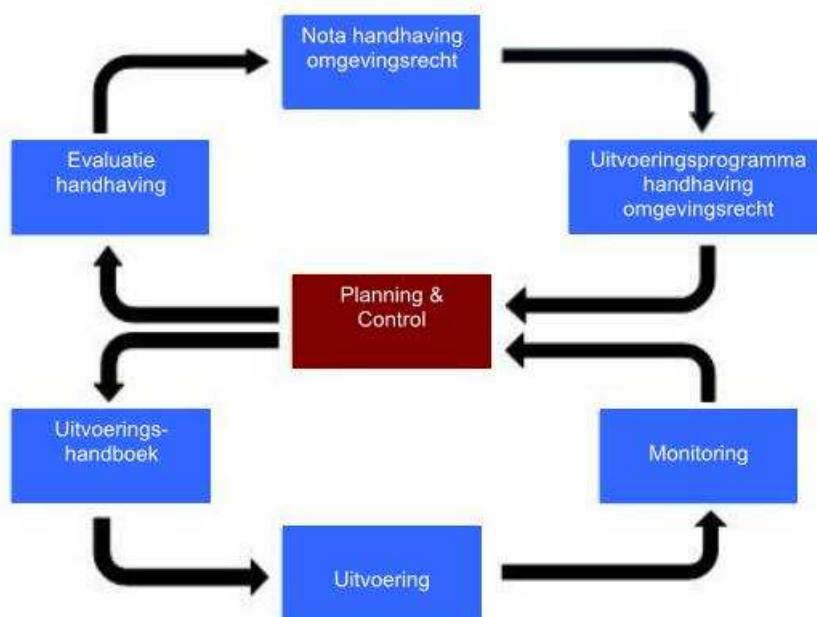
Aanleiding voor de actualisering van het programmatisch handhavingsbeleid is enerzijds de gewenste verbreding van het algemene kader van de Integrale Nota handhaving Alkmaar 2004 naar de taakvelden uit de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en anderzijds de gewenste actualisering. Ook de gemeentelijke herindeling per 1 januari 2015 van Alkmaar, Graft-De Rijk en Schermer geeft aanleiding tot harmonisatie van het handhavingsbeleid.

1.2 Kadernota Handhaving Omgevingsrecht

De kadernota geeft het strategisch kader aan voor de uitvoering van de toezicht- en handhavingstaken in de fysieke leefomgeving voor de periode 2016 tot 2019.

In het jaarlijks op te stellen uitvoeringsprogramma wordt concreet aangegeven waarop de handhavingscapaciteit wordt ingezet en hoeveel capaciteit en controleacties daarmee gemoeid zijn.

Jaarlijks wordt over de uitvoering van het uitvoeringsprogramma handhaving Omgevingsrecht gerapporteerd en wordt de werking van de handhavingsstrategie geëvalueerd op effectiviteit.



Figuur 1: Beleid- en uitvoeringscyclus

1.3 Reikwijdte

Deze nota heeft betrekking op de wettelijke handhavingstaken die de fysieke leefomgeving raken en zich afspelen binnen het omgevingsrecht (bouwen, brandpreventie, monumenten, ruimtelijke ordening).

1.4 Handhaving

Handhaven is het toezien op de naleving van wet- en regelgeving en indien nodig optreden tegen overtredingen van deze wet- en regelgeving. Handhaving begint dus met de wet- en regelgeving en omvat de middelen die gebruikt worden om naleving te bereiken. Het heeft een preventieve kant, zoals naast toezicht, het inzetten van communicatie of het aanpassen van de fysieke omgeving waardoor het gewenste gedrag wordt gestuurd. Daarnaast kent handhaving repressieve middelen als het opleggen van een bestuurlijke sanctie.

1.5 Algemene uitgangspunten

Bij het opstellen van deze kadernota zijn de volgende algemene uitgangspunten gehanteerd:

- Handhaving wordt naast de risicogerichte benadering ook probleemgericht ingestoken;
- Burgers, bedrijven en instellingen zijn in eerste aanleg zelf verantwoordelijk voor het naleven van wet- en regelgeving;
- Handhaving wordt zoveel mogelijk in samenhang uitgevoerd, waarbij toezichtlasten voor burgers en bedrijven zoveel mogelijk worden teruggebracht;
- De gedachte van de Tafel van Elf (een gedragsanalysemodel dat 11 dimensies onderscheidt die bepalend zijn voor de naleving van wet- en regelgeving) vormt de basis voor de nalevingstrategie;
- De kwaliteitseisen, zoals vastgesteld in het Besluit omgevingsrecht (Bor), de Ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor) en de procescriteria uit de Kwaliteitscriteria 2.1. Deze zijn richtinggevend voor het beleid;

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt allereerst de visie op handhaving in de fysieke leefomgeving beschreven en de uitgangspunten die daaruit volgen voor de handhaving. Hoofdstuk 3 gaat vervolgens kort in op de onderscheiden handhavingstaakvelden en de belangrijkste kenmerken. In hoofdstuk 4 worden de ambities, doelen en prioriteiten voor handhaving in de periode 2016-2019 aangegeven. Hoofdstuk 5 beschrijft de strategie die Alkmaar hanteert om naleving van wet- en regelgeving te bevorderen en zo nodig af te dwingen. In hoofdstuk 6 wordt beschreven op welke wijze de nota wordt vertaald naar de uitvoering en op welke wijze de handhaving geëvalueerd en verantwoord wordt.

2 VISIE EN UITGANGSPUNTEN

2.1 Visie op handhaving

Zoals hiervoor beschreven richt handhaving zich in brede zin op 'het doen naleven van rechtsregels'. Naleving van deze rechtsregels is van belang, omdat deze regels zijn opgesteld om publieke belangen te beschermen, zoals een schone, veilige, ordentelijke en gezonde werk- en leefomgeving. Deze achterliggende doelen van de regels staan centraal en niet de regels zelf.

Risico- en probleemgerichte benadering

In beginsel worden de handhavingsprioriteiten gebaseerd op een inschatting van veiligheids- en gezondheidsrisico's voor burgers in Alkmaar. Ook aspecten als ruimtelijke kwaliteit en woon- en leefklimaat wegen hierbij mee.

Handhaving wordt naast de risicogerichte benadering ook probleemgericht ingestoken. Dit betekent onder meer dat handhavingsprioriteiten ook worden gebaseerd op wat burgers en bedrijven belangrijk vinden en dat de geschillen of problemen waar mogelijk in gezamenlijkheid worden opgelost. Binnen de mogelijkheden die de gemeente heeft, wordt gezocht naar de beste weg die leidt tot de oplossing. Hiermee ontstaat een zo compleet mogelijke 'omgevingsanalyse', op basis waarvan prioriteiten in het toezicht worden gesteld. In bijlage 1 is de omgevingsanalyse opgenomen waarmee inzicht wordt verkregen in de problemen en risico's in de gemeente en waar handhaving een rol kan spelen in het aanpakken en beheersen van deze problemen en risico's. De omgevingsanalyse vormt daardoor de basis voor het stellen van prioriteiten, het formuleren van doelstellingen en het uiteindelijk vaststellen van een uitvoeringsprogramma.

Maatwerk

Bij het bepalen van de juiste handhavingsaanpak is maatwerk van belang. Afhankelijk van de houding en motieven van de overtreder(s) kunnen de juiste handhavingsmiddelen worden gekozen. Daarbij heeft de inzet van preventieve handhavingsmiddelen, zoals voorlichting, indien mogelijk en effectief, de voorkeur boven de repressieve (sanctionerende) handhavingsmiddelen.

Kwaliteit en rechtsgelijkheid

Voor de kwaliteit van de handhaving zijn wettelijke kwaliteitseisen vastgelegd. Bij de beschrijving van de strategie wordt duidelijk hoe Alkmaar omgaat met overtredingen van regels.

Eenduidige aanpak en uitvoering uit zich echter niet alleen in strategieën en checklists. Rechtvaardigheid en gelijkheid betekenen ook dat ieder vanuit zijn mogelijkheden en context zo goed mogelijk wordt geholpen. Dit betekent dat in de praktijk niet alleen wordt gekeken naar wat niet mag, maar dat ook wordt gekeken naar de mogelijkheden die er wel zijn. In bepaalde gevallen kunnen binnen de wettelijke context alternatieven worden gevonden. Uiteraard blijft gelden dat regels moeten worden nageleefd; deze beogen immers een doel.

Keuzes bij de inzet van middelen

De beschikbare personele en financiële middelen voor handhaving zijn beperkt. Dit betekent dat in de taakuitvoering - in het kader van het uitvoeringsprogramma - keuzes moeten worden gemaakt. Daarnaast mag in bepaalde mate van burgers en bedrijven worden verwacht dat zij zelf ook verantwoordelijkheid nemen om problemen op te lossen. De gemeente Alkmaar zal daar waar mogelijk burgers en bedrijven dan ook stimuleren om gezamenlijk problemen op te lossen. Bijvoorbeeld door overleg of (buurt)bemiddeling. Oplossingen die in gezamenlijkheid worden gevonden hebben de voorkeur boven oplossingen die zijn afgedwongen. Bij het maken van keuzes in de taakuitvoering wegen veiligheid en gezondheid zwaar. Ook aspecten als ruimtelijke kwaliteit en woon- en leefklimaat wegen mee.

2.2 Uitgangspunten handhaving

In het voorstaande is de visie op handhaving van Alkmaar beschreven. Uit deze visie vloeit een aantal uitgangspunten voort. Deze zijn als volgt:

- Het achterliggend doel van regelgeving staat voorop, niet de regelgeving zelf;
- Veiligheid en gezondheid zijn aspecten die zwaar wegen bij prioritering. Ook aspecten als ruimtelijke kwaliteit en woon- en leefklimaat wegen daarbij mee;
- Daarnaast worden prioriteiten gebaseerd op basis van een probleemgerichte benadering. Dit betekent onder meer dat de prioriteiten ook worden gebaseerd op wat burgers en bedrijven belangrijk vinden en dat de problemen waar nodig in samenhang en waar mogelijk in gezamenlijkheid met burgers worden opgelost.
- Burgers, bedrijven en instellingen zijn in eerste aanleg zelf verantwoordelijk voor het naleven van wet- en regelgeving en worden waar mogelijk gestimuleerd om gezamenlijk een geschil of probleem op te lossen;
- Handhaving wordt zoveel mogelijk in samenhang uitgevoerd, waarbij toezichtlasten voor burgers en bedrijven zoveel mogelijk worden teruggebracht;
- Voor een effectieve aanpak wordt de houding van de doelgroep meegenomen. Daarbij heeft de inzet van preventieve handhavingsmiddelen (zoals voorlichting) de voorkeur boven repressieve handhavingsmiddelen. Afhankelijk van de houding van burgers en bedrijven wordt ingezet op middelen die zich richten op informeren, stimuleren, afspreken of sanctioneren;
- Er wordt niet alleen gekeken naar wat niet mag, maar ook naar wat wel mogelijk is.

3

KORTE SCHETS TAAKVELDEN

3.1 Inleiding

De kadernota richt zich op de handhavingstaken die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving. In dit hoofdstuk wordt een korte schets gegeven van de aard en omvang van de betreffende handhavingstaken en wordt een beeld gegeven van veel voorkomende geschillen of problemen in de fysieke leefomgeving.

3.2 Schets per taakveld

Bouwen en ruimtelijke ordening

Bij het bouwen van woningen en utiliteitsgebouwen is het van belang dat deze constructief- en brandveilig, bruikbaar en energiezuinig worden gebouwd en dat de bouwwerken voldoen aan de eisen van welstand. Ook dient er te worden toegezien op de technische en welstandelijke kwaliteit van de (bestaande) gebouwde omgeving.

Wat betreft het gebruik van bouwwerken (wonen of bedrijfsmatig) is het van belang dat dit past in het bestemmingsplan. Zo zijn bedrijfsactiviteiten waarbij geluidsoverlast kan plaatsvinden in een woonwijk niet wenselijk. De gemeente ziet hierop toe. Daarnaast wordt, op basis van meldingen, toegezien op illegale bouw en op klachten inzake achterstallig onderhoud.

Brandpreventie

Om de kans op brand in gebouwen en de gevolgen daarvan te beperken worden aan gebouwen en het gebruik ervan brandveiligheidseisen gesteld. Het gaat bijvoorbeeld om compartimentering van het gebouw om ontstane branden te isoleren en daarnaast om brandblusmiddelen en maatregelen die ervoor zorgen dat personen bij brand het gebouw zo snel en veilig mogelijk kunnen ontluchten. De gemeente controleert of hieraan wordt voldaan. Naast het reguliere toezicht op bouwwerken, vindt er ook toezicht, advies of voorlichting op verzoek van burgers en bedrijven plaats. De gemeente zet in op het verhogen van het brandveiligheid bewustzijn bij burgers en bedrijven om de zelfredzaamheid te vergroten.

Milieu

Deze kadernota ziet niet op handhavingstaken binnen het taakveld Milieu. Het toezicht op de naleving van de milieu wet- en regelgeving is gemandateerd aan de Regionale Uitvoeringsdienst Noord-Holland Noord (RUD NHN). Dit geldt ook voor de bestuurlijke handhaving. De verdere samenwerking is vastgelegd in een dienstverleningsovereenkomst (DVO). In een samenwerking met de RUD NHN heeft de gemeente Alkmaar een (Regionale) VTH-strategie¹ en een gemeentespecifiek VTH-Uitvoeringsprogramma opgesteld waarin handhaving en toezicht van milieutaken zijn opgenomen. Besluitvorming hierover geschiedt afzonderlijk van de Kadernota Handhaving Omgevingsrecht.

¹ VTH: Vergunningen, Toezicht en Handhaving

4 AMBITIES, DOEL EN PRIORITEITEN

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de ambitie van Alkmaar voor handhaving in de fysieke leefomgeving beschreven alsook de strategische handhavingsdoelen voor de periode tot 2019. De operationele handhavingsdoelen worden in het jaarlijks op te stellen uitvoeringsprogramma opgenomen.

4.2 Ambitie en doel

Ambities

De gemeente Alkmaar wil op het gebied van ruimtelijke kwaliteit en woon- en leefklimaat een veilige, schone en gezonde woon-, werk- en leefomgeving voor haar burgers en bedrijven. Dat wil de gemeente bereiken door de duurzaamheid, veiligheid en leefbaarheid te vergroten en te waarborgen. Belangrijke waarden hierbij zijn 'schoon, heel en veilig', waarbij een gewogen inzet van handhavingsmiddelen een belangrijke bijdrage levert.

Doel

Op basis van de kaderstelling in deze nota is het doel het bevorderen van naleefgedrag van wet- en regelgeving ten behoeve van een veilige, schone en gezonde woon-, werk-, en leefomgeving. Dit doel wordt onder meer bereikt door er in de periode 2016-2019 voor te zorgen dat de gemeentelijke handhavingsorganisatie voldoet aan de geldende kwaliteitseisen voor handhaving. Dat betekent, naast het vaststellen van deze nota en het opstellen van het jaarlijkse uitvoeringsprogramma, ook een verdere professionalisering van de organisatie.

4.3 Prioriteiten

Het streven van de handhaving is gericht op een adequaat handhavingsniveau binnen de mogelijkheden die de gemeente heeft met een zo hoog mogelijk maatschappelijk rendement. Niet alles kan worden opgepakt. Dat kan betekenen dat in sommige situaties alleen op termijn kan worden opgetreden. In deze nota worden de beleidsmatige afwegingen gemaakt die aan de prioriteitstelling ten grondslag liggen. De hoogte van de prioriteit bepaalt de mate van intensiteit van het toezicht. In onderstaande tabel (1) is weergegeven hoe het toezicht op de verschillende prioriteiten in de basis plaatsvindt.

In het jaarlijks op te stellen uitvoeringsprogramma handhaving wordt deze basislijn verder uitgewerkt. De prioriteiten worden jaarlijks in het kader van het jaarlijks op te stellen Uitvoeringsprogramma Handhaving herijkt op basis van een actualisatie van een door toezichthouders/handhavers van de gemeente uitgevoerde risicoanalyse. De risicoanalyse is gebaseerd op een landelijk geaccepteerd risicomodel van het voormalige ministerie van Justitie.

Prioriteit	Intensiteit van toezicht
Hoog	Het toezicht op naleving van de regels vindt proactief plaats op basis van (indien mogelijk) een vaste controlefrequentie. Verder wordt actief toezicht gehouden door het uitvoeren van controles (zowel ter plaatse, als via advertenties, luchtfoto's).
Gemiddeld	Het toezicht vindt minder intensief (al dan niet met een lagere controlefrequentie) en vooral steekproefsgewijs plaats, dan wel door gebiedsgerichte controles.
Laag	Er is sprake van passief toezicht (al dan niet met een zeer lage controlefrequentie). In principe wordt alleen naar aanleiding van meldingen, klachten of handhavingsverzoeken toegezien op naleving van de regels.

Tabel 1: Vertaling prioriteiten naar intensiteit toezicht

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

5 HANDHAVINGSTRATEGIE

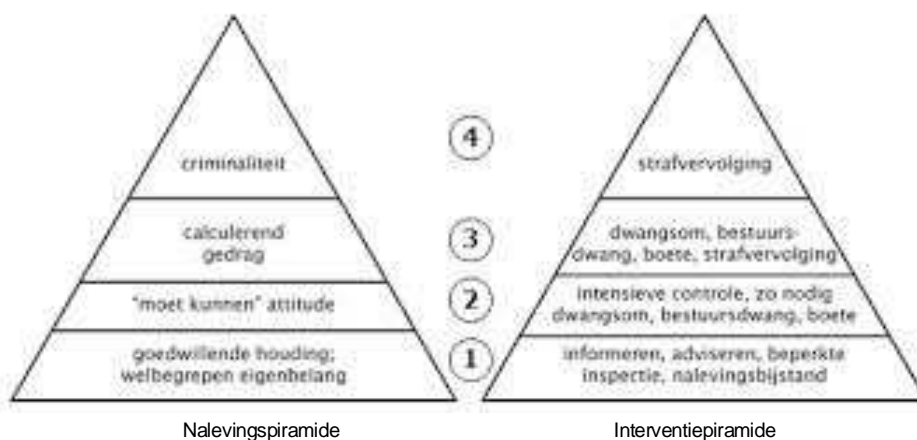
5.1 Inleiding

Belangrijke uitgangspunten voor handhaving in Alkmaar zijn in de eerste plaats dat de verantwoordelijkheid voor naleving van regels in eerste instantie bij burgers en bedrijven zelf ligt. De gemeente Alkmaar kan niet overal tegelijkertijd zijn en wil dat ook niet. In de tweede plaats wordt zoveel mogelijk per geval beoordeeld welke acties effectief zijn om het gewenste (naleef)gedrag te bewerkstelligen. Dit kan verschillend zijn, omdat de doelgroepen, de achterliggende motieven van het gedrag en de (handhaving)problemen veelal wisselen. Om effectief te kunnen zijn, houden we dan ook rekening met deze context. Daarbij gaan we uit van de gedachte achter het gedragsanalysemodel "de Tafel van Elf" dat 11 dimensies onderscheidt die bepalend zijn voor de naleving van wet- en regelgeving. Zo kunnen burgers en bedrijven onbewust regels overtreden, omdat zij de regels niet kennen. Ook komt het voor dat men al calculerend tot de slotsom komt dat een boete per saldo goedkoper is ten opzichte van het financieel 'voordeel' dat behaald wordt door het overtreden van de regels. Ook speelt bijvoorbeeld de kans om betrapt en bekeurd te worden vaak een rol. In bijlage 2 wordt de Tafel van Elf verder uitgelegd.

5.2 Strategie inzet instrumenten

Zoals in de inleiding aangegeven, staat bij de inzet van instrumenten de effectiviteit op het gewenste (naleef)gedrag centraal en is een belangrijk uitgangspunt dat de verantwoordelijkheid voor naleving van regels in eerste instantie bij burgers en bedrijven zelf ligt. Zeker in die gevallen waarbij burgers en bedrijven hinder ondervinden van andermans gedrag zullen zij dat in eerste instantie zelf met elkaar moeten oplossen. Als zij er niet uitkomen, kan de gemeente worden gevraagd te helpen bij te dragen aan een oplossing, bijvoorbeeld door buurtbemiddeling en in het laatste geval handhaving. Dit is zeker niet in alle gevallen de beste weg. Zo wordt bij overtredingen met acuut gevaar en/of onomkeerbare en/of veiligheidsgevolgen, direct handhavend opgetreden.

In de twee handhavingspiramides (ontleend aan *Ayres & Braithwaite (1992, 35)*) in figuur 2 zijn de verschillende mogelijke houdingen van burgers en bedrijven (linker nalevingspiramide) afgezet tegen mogelijk in te zetten instrumenten (rechter interventiepiramide).



Figuur 2: Nalevings- en interventiepiramide

De houding van burgers en bedrijven (linker nalevingspiramide) is bepalend voor de in te zetten instrumenten (rechter interventiepiramide):

1. De grote groep aan de basis van de nalevingspiramide heeft te kampen met gebrek aan kennis en informatie en wordt af en toe geconfronteerd met beperkte prikkels om van de regels af te wijken. Veel informatie en nalevingsbijstand zijn bij deze groep op zijn plaats. Uitgangspunt voor de handhaving is de nalevingsbereidheid van deze groep. Lichte vormen van inspectie en controle ("af en toe over de schouder meekijken") moeten de overtuiging ondersteunen dat de regels over de gehele linie serieus gehandhaafd worden.
2. Voor de groep die wel de benodigde kennis heeft (gekregen) maar daar geen acht op slaat kan met een bestuurlijke sanctie herhaling worden voorkomen of een aantasting ongedaan worden gemaakt.
3. De groep calculerende burgers en bedrijven vraagt om scherp toezicht en sanctionering. Hierbij kan ook worden gedacht aan stimuleringsmaatregelen die de kosten en batenafweging beïnvloeden, zoals het (dreigen met) publiceren van de overtreder of juist het vergroten van de baten door keurmerken bij gewenst naleefgedrag.
4. De criminele top van de nalevingspiramide is moeilijk tot gewenst gedrag te bewegen en moet hard aangepakt worden met inbegrip van strafvervolgning. De bevoegdheid hiervoor ligt in beginsel bij de politie.

Instrumenten

De verschillende instrumenten zijn geordend naar instrumenten gericht op informeren, stimuleren, afspreken, bemiddelen en sanctioneren. Bij het opstellen van het uitvoeringsprogramma wordt bepaald welke instrumenten worden ingezet.

5.3 Toezichtstrategie

De toezichtstrategie geeft aan welke vormen van toezicht worden onderscheiden en wat de basiswerkwijze daarbij is. Bij toezicht kan grofweg onderscheid worden gemaakt tussen actief toezicht en passief toezicht. Actief toezicht vindt planmatig plaats en komt tot uiting in routinematig toezicht en projectmatig toezicht. Passief toezicht wordt ook wel ad hoc toezicht genoemd en vindt plaats naar aanleiding van klachten, meldingen, calamiteiten en handavingsverzoeken. Klachten en meldingen van burgers en bedrijven worden in Alkmaar uiteraard serieus genomen. De beschikbare personele capaciteit wordt dan ook verdeeld over actief en ad hoc toezicht. Dit wordt in het uitvoeringsprogramma vastgelegd.

5.4 Sanctiestrategie

Als vanuit het toezicht overtredingen worden geconstateerd zal hieraan vervolg moeten worden gegeven. De wijze waarop dat gebeurt is afhankelijk van de aard van de overtreding, historie en de omstandigheden waarin de overtreding is begaan. In de sanctiestrategie wordt vastgelegd op welke wijze hiermee in Alkmaar wordt omgegaan. Aangezien de gemeente een voorbeeldfunctie heeft naar haar burgers en bedrijven toe, wordt er extra kritisch naar eventuele overtredingen van de eigen organisatie gekeken. In de sanctiestrategie wordt geen onderscheid gemaakt of het nu een onderdeel van de eigen organisatie betreft of overtredingen welke door burgers en bedrijven zijn begaan. De sanctiestrategie is in bijlage 4 nader toegelicht.

5.5 Gedoogstrategie

De gemeente Alkmaar gedoogt in beginsel niet. Volgens vaste jurisprudentie zijn bestuursorganen in beginsel - behoudens hele bijzondere omstandigheden - verplicht om handhavend op te treden. In de jurisprudentie worden als bijzondere omstandigheden genoemd:

1. bij uitzondering, bijvoorbeeld indien:
 - handhaven zou leiden tot aperte onbillijkheid (overmacht, overgangssituatie, zicht op legalisatie, tijdelijke overtreding, experiment, disproportionaliteit, nieuwe wet- en regelgeving);
 - het te beschermen belang is evident beter gediend met gedogen (rekening houden met derde-belang);

2. gedogen moet zoveel mogelijk worden beperkt in omvang en/of tijd;
3. er moet sprake zijn van een zorgvuldige kenbare belangenafweging;
4. gedogen dient aan controle te zijn onderworpen.

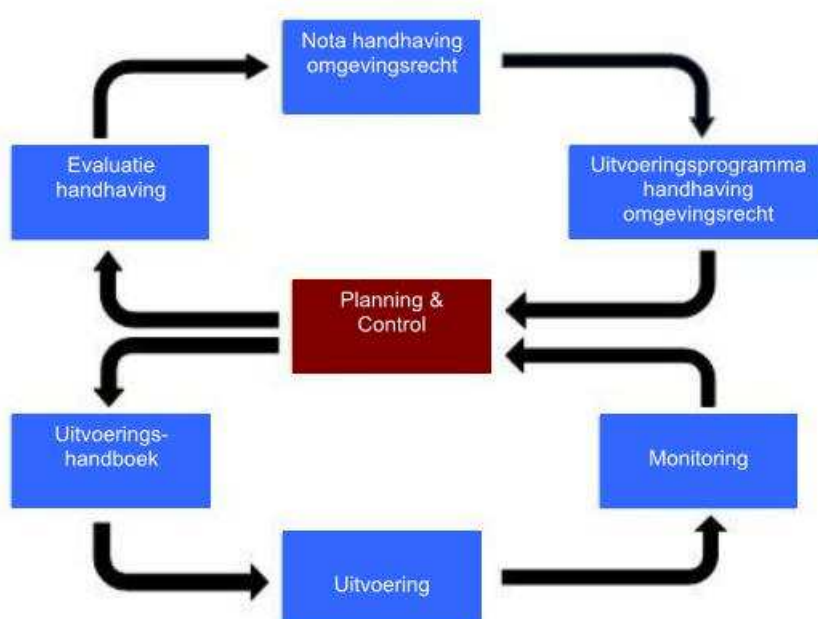
Voor de gemeente is handhaving de regel, gedogen de uitzondering. In navolging van het landelijk beleid heeft de term gedogen een specifieke betekenis: de gemeente neemt een gedoogbeschikking in uitzonderingsituaties. Gedogen vergt een actieve handeling, namelijk het verlenen van een gedoogbeschikking.

Prioriteitstelling in toezichtstaken op grond van de risicoanalyse valt niet onder "gedogen". Het is onmogelijk om alles te handhaven. Een evenwichtig handhavingsbeleid leidt dus tot inzet van de handhavingscapaciteit om die zaken te handhaven die prioriteit hebben. Als daardoor bepaalde overtredingen niet actief gehandhaafd worden, is er geen sprake van gedogen. In die gevallen blijft handhaven mogelijk, bijvoorbeeld na een klacht of indien resultaten van een steekproef aanleiding geven tot controle van de gehele branche.

6 BELEIDCYCLUS

6.1 Inleiding

In hoofdstuk 1 is al kort aangegeven welke relatie de Kadernota heeft met het Uitvoeringsprogramma Handhaving. Vanuit het principe van een lerende organisatie zal regelmatig moeten worden teruggekeken op zaken als de effectiviteit van de nalevingstrategie in de praktijk en de mate van doelbereiking. In het kader van horizontale verantwoording wordt ook gevraagd om verslaglegging over de resultaten van de handhavingsinspanningen. In dit hoofdstuk wordt dan ook nader ingegaan op de wijze van programmeren, monitoren en verslagleggen.



Figuur 3: Beleids- en uitvoeringscyclus handhaving

6.2 Programmering

Het in hoofdstuk 4 geformuleerde doel, de jaarlijkse operationele doelen en de prioriteiten vormen het kader voor programmering van de handhavingsactiviteiten. Deze programmering komt tot uiting in het jaarlijks op te stellen Uitvoeringsprogramma Handhaving, dat bestuurlijk wordt vastgesteld. In dit programma wordt aangegeven welke activiteiten in het betreffende uitvoeringsjaar worden uitgevoerd.

Aan de hand van de doelen en budgetten uit de programmabegroting, de gestelde prioriteiten, de incidentele bestuurlijke prioriteiten en het naleefgedrag wordt het jaarlijkse programma gevuld. Daarbij wordt zoveel mogelijk aangegeven wat de beoogde productie is in termen van aantal controles en aantal afgehandelde klachten en meldingen.

In het Uitvoeringsprogramma Handhaving worden de volgende elementen opgenomen:

- de voorgenomen uit te voeren handhavingsactiviteiten voor het komende jaar;
- de te realiseren productie in termen van controles c.q. handhavingsacties;
- de relatie met de gestelde handhavingsdoelen (paragraaf 4.2) en prioriteiten.

6.3 Monitoring

Om verantwoording te kunnen afleggen over de handavingsinspanningen en -resultaten zijn verschillende gegevens nodig. Deze gegevens moeten periodiek opvraagbaar zijn voor zowel managementdoeleinden (voortgang van de uitvoering) als voor periodieke verantwoording naar het gemeentebestuur en de gemeenteraad. Voor het verzamelen en beschikbaar maken van deze gegevens is een informatievoorziening nodig, ofwel monitoring. Monitoring heeft in het kader van het handavingsbeleid een tweetal functies:

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

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

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

6.4 Evaluatie en verslaglegging

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

Jaarlijks wordt aan het college verantwoording afgelegd over de uitvoering van de handhavingstaken. Deze verantwoording vindt plaats door het opstellen van een jaarverslag waarin verslag wordt gedaan over de in het Uitvoeringsprogramma Handhaving geplande en werkelijk uitgevoerde activiteiten.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1 OMGEVINGSANALYSE

Inleiding

Met de omgevingsanalyse wordt inzicht verkregen in de problemen en risico's in de gemeente en waar handhaving een rol kan spelen in het aanpakken en beheersen van deze problemen en risico's. Hiermee kan sturing worden gegeven aan de handavingsinspanningen. De omgevingsanalyse vormt dan ook de basis voor het stellen van prioriteiten, het formuleren van doelstellingen en het uiteindelijk vaststellen van een integraal uitvoeringsprogramma. De omgevingsanalyse bestaat uit een probleem- en risicoanalyse. In de probleemanalyse wordt inzichtelijk gemaakt welke problemen in Alkmaar vanuit het toezicht naar voren komen. In de risicoanalyse wordt inzichtelijk gemaakt welke problemen zich kunnen gaan voordoen, hoe ernstig deze problemen zijn en hoe groot het risico is dat deze problemen zich zullen gaan voordoen. Het gaat dan ook om zaken die niet direct waarneembaar zijn, maar wel waarneembaar kunnen worden, zoals brandgevaar en instortingsgevaar.

Relevante gebiedskenmerken Alkmaar

Alkmaar is de grootste gemeente van Noord-Holland Noord en ligt, deel uitmakend van de noordvleugel van de Randstad, op betrekkelijke korte afstand van Amsterdam. De gemeente bestaat uit een aaneengesloten grondgebied met een stad, een groot landelijk en agrarisch gebied en dertien kleine dorpskernen. Het is een middelgrote gemeente met ca. 105.000 inwoners en heeft een oppervlakte van 115 km².

De stad is op economisch gebied, cultureel, bestuurlijk en qua voorzieningen het centrum van Noord-Holland Noord. De landbouwsector is de belangrijkste gebruiker en beheerder van het landelijk gebied in de gemeente. Dit geldt zowel in de droogmakerij en het agrarisch productiegebied, als in de veenweidegebieden waarbij de agrarische bedrijvigheid gericht is op natuurbehoud.

Alkmaar bezit een groot aantal rijks-, provinciale, gemeentelijke en archeologische monumenten. Het centrum van de Alkmaar en het Westerhoutkwartier zijn aangewezen als beschermd stadsgezicht en het centrum van De Rijk geniet de status van beschermd dorpsgezicht. In het landelijk gebied is de Eilandspolder aangewezen als Natura 2000 gebied en de Polder Mijzen als provinciaal aardkundig monument. In Alkmaar is de Kanaaldijk aangewezen als provinciaal aardkundig monument. Het zuidelijk deel van de gemeente en het hier gelegen fort bij Markenbinnen behoren tot het Unesco-Werelderfgoedmonument de Stelling van Amsterdam. Met de historische stad Alkmaar en het stedelijk dorp De Rijk met grachten, een droogmakerij met diverse dorpskernen en een grote landschappelijke variatie van het karakteristieke veenweidegebied is Alkmaar een zeer veelzijdige gemeente.

Probleemanalyse

Bouwen

Gelet op de diversiteit in gebieden in de nieuwe gemeente Alkmaar, is het noodzakelijk om het bovenstaande op het gebied van handhaving te erkennen. Wij maken onderscheid in de volgende gebieden:

- Binnenstedelijk gebied
Deze kan opgesplitst worden in de historische stad-en dorpskernen waarin onder meer problematiek speelt over illegaal gebruik van panden (waaronder ook prostitutie en huisvesting arbeidsmigranten); illegale bouw (zonder of in afwijking van omgevingsvergunning); illegale reclame (zonder of in afwijking van omgevingsvergunning) en handhaving van de kwaliteit bestaande bouw op brandveiligheid en constructieve veiligheid.
- Overig woongebied (woonwijken)
De problematiek die hier speelt bestaat onder meer uit het illegaal splitsen van woningen; illegale bouw (zonder of in afwijking van omgevingsvergunning) en illegaal gebruik (zonder of in afwijking van omgevingsvergunning).
- Landelijk gebied
De problematiek die hier speelt is o.a. handhaving met betrekking tot recreatiewoningen (illegale bouw en gebruik, zonder of in afwijking van omgevingsvergunning), het Natura 2000 gebied Eilandspolder (verrommeling - illegale bouwwerken, zonder of in afwijking van omgevingsvergunning) en diverse andere handhavingzaken in het landelijk gebied zoals kapbergen, paardenbakken en illegaal gebruik van schuren (zonder of in afwijking van omgevingsvergunning).

o Bedrijventerreinen.

De problematiek die hier speelt heeft onder meer betrekking op illegale bewoning in bedrijfspanden en hennepkwekerijen.

Daarnaast worden dagelijks ad-hoc verzoeken ingediend, waarop ook moet worden gereageerd. Ook houdt de gemeente Alkmaar jaarlijks een aantal gebiedsgerichte handhavingsacties. In 2015 zijn de volgende handhavingsacties gehouden:

- Illegale prostitutie;
- Illegale splitsen van woningen in appartementen/kamerverhuur in de wijk Spoorbuurt in Alkmaar;
- Illegaal gebruik van panden door huisvesting arbeidsmigranten (Kompas) in Alkmaar;
- Illegale hennepsteelt in panden;
- Illegale bewoning bedrijventerrein Beverkoog;
- Eilandspolder, handhaving illegale bouwwerken en gebruik – verrommeling landelijk gebied
- Villapark De Rijk.

Brandpreventie

Om de kans op brand in gebouwen en de gevolgen daarvan te beperken worden aan gebouwen en het gebruik ervan brandveiligheidseisen gesteld. Het gaat dan bijvoorbeeld om compartimentering van gebouwen om ontstane branden te isoleren en daarnaast om brandblusmiddelen en maatregelen die ervoor zorgen dat personen bij brand het gebouw zo snel en veilig mogelijk kunnen ontvluchten.

Het team brandveiligheid van de Unit Vergunning- en Subsidieverlening controleert of hieraan wordt voldaan. Naast het reguliere toezicht op bouwwerken, vindt er ook toezicht, advies of voorlichting op verzoek van burgers en bedrijven plaats om de zelfredzaamheid te vergroten.

Het realiseren en behouden van een brandveilige situatie is primair de verantwoordelijkheid van gebruikers en/of eigenaren. Bij hen mag het idee niet bestaan dat de gemeente hier geheel of gedeeltelijk voor verantwoordelijk is. Dit past in het kabinetsbeleid om de verantwoordelijkheid meer bij de burger neer te leggen. Door middel van voorlichting wordt dan ook ingezet op het verhogen van het brandveiligheidsbewustzijn bij burgers en bedrijven en worden zij gewezen op de eigen verantwoordelijkheid.

Tijdens toezichtmomenten hebben de brandveiligheidsinspecteurs direct contact met burgers en bedrijven. Deze momenten worden gebruikt voor doelgerichte advisering en begeleiding om 'Brandveilig leven' te stimuleren.

De bedrijven en instellingen die onder de regels van brandveilig gebruik bouwwerken vallen, zijn onder te verdelen in vergunningplichtige, meldingplichtige en overige bouwwerken, ook wel met "algemeen gebruik" aangeduid.

Aan het bevoegd gezag is de taak op het gebied van brandpreventie, Bouwbesluit 2012, hoofdstuk 2, 6 en 7 opgedragen. Een onderdeel van deze taak is het adviseren aan het gemeentebestuur en aan andere organisaties, zoals bijvoorbeeld een Regionale Uitvoering Dienst (RUD) over brandveiligheidsaspecten. Het houden van toezicht is daarbij onmisbaar. Het bevoegd gezag krijgt namelijk uit het houden van toezicht informatie over risico's. Daarbij neemt zij informatie over bouw- en milieuaspecten in relatie tot brandveiligheid mee. In hoofdzaak richt het toezicht brandveiligheid zich op de gebruiksfase van bouwwerken/objecten. Ook is er aandacht voor de fase vóór ingebruikname ook wel de oprichting- of bouwfase genoemd. Bouwkundige aspecten, zoals illegale verbouwingen en "schijnbaar" vergunningvrije werkzaamheden, zijn daarbij een punt van aandacht. Het komt voor dat bij verbouwingen scheidingen tussen brandcompartimenten worden doorbroken. Dit kan leiden tot het onbeheersbaar worden van een brand.

De toezicht- en handhavingstaak ten aanzien van brandpreventie richt zich op:

- Voorlichting aan burgers en bedrijven ter vergroting van het brandveiligheidsbewustzijn en daarmee tot vergroting van de zelfredzaamheid;
- Toezicht en handhaving op brandveiligheidsvoorschriften het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken, het Bouwbesluit, het Activiteitenbesluit en de Omgevingsvergunning gebruik, zowel bij nieuwbouw en bestaande bouw.

Het bevoegd gezag is verantwoordelijk voor het toezicht en de handhaving op de naleving van brandveiligheidsregels. Bij de besluitvorming worden alle belangen, waaronder het belang van de brandveiligheid, afgewogen.

Milieu

Het toezicht op de naleving van de milieu wet- en regelgeving is gemandateerd aan de Regionale Uitvoeringsdienst Noord-Holland Noord (RUD NHN). Dit geldt ook voor de bestuurlijke handhaving. De verdere samenwerking is vastgelegd in een dienstverleningsovereenkomst (DVO). In samenwerking met de RUD NHN heeft de gemeente Alkmaar een (Regionale) VTH-strategie en een gemeentespecifiek VTH-Uitvoeringsprogramma opgesteld waarin handhaving en toezicht van milieutaken zijn opgenomen.

Risicoanalyse

Naast de probleemanalyse van actuele problemen die in het kader van de probleemgerichte benadering is gemaakt, is in het kader van de risicogerichte benadering een analyse gemaakt van de risico's die de in Alkmaar voorkomende activiteiten met zich meebrengen.

Voor het uitvoeren van de risicoanalyse is gebruik gemaakt van een landelijk geaccepteerd risicomodel van het voormalige Ministerie van Justitie. Dit model gaat uit van de definitie:

Risico = (negatief effect) x (de kans dat dit effect voorkomt)

Anders gezegd houdt het model in dat van alle te onderscheiden activiteiten (feitelijk de overtredingen) de kans wordt bepaald dat er iets gebeurt en wordt afgezet tegen de ernst van de gevolgen daarvan (het effect). Ter bepaling van de kans is gebruik gemaakt van de zogenoemde Tafel van Elf. De risicoanalyse resulteert in een lijst, waarin de omvang van het risico van de verschillende activiteiten inzichtelijk zijn gemaakt. Hierna wordt toegelicht op welke wijze een inschatting is gemaakt van de negatieve effecten en de kans daarop.

Negatief effect

In het model zijn 6 effectcategorieën gedefinieerd om het effect van een (potentiële) overtreding te bepalen. Het betreft de volgende categorieën:

- **Fysieke veiligheid:**
In welke mate draagt het voldoen aan de gedragsvoorschriften die tot deze effectcategorie behoren bij aan de fysieke veiligheid en in welke mate zijn de gedragsvoorschriften bedoeld om de fysieke veiligheid te beschermen? O.a. brandgevaar, instortingsgevaar, explosiegevaar, opslag gevaarlijke stoffen.
- **Hinder/leefbaarheid:**
In welke mate draagt het voldoen aan de gedragsvoorschriften die tot deze effectcategorie behoren bij aan de kwaliteit van de sociale leefomgeving en in welke mate zijn de gedragsvoorschriften bedoeld om de kwaliteit van de sociale leefomgeving te beschermen? O.a. leefbaarheid, veiligheid, aangezicht, privacy, geluidshinder, stankhinder.
- **Natuur/milieu:**
In welke mate draagt het voldoen aan de gedragsvoorschriften die tot deze effectcategorie behoren bij aan bescherming van het natuurschoon en in welke mate zijn de gedragsvoorschriften bedoeld om het natuurschoon te beschermen? O.a. bodemverontreiniging, geuremissie, verontreiniging door gevaarlijke stoffen, energieverspilling, geluidshinder, flora en fauna.
- **Financieel-economisch (maatschappelijke schade):**
Hoe groot is de financieel-economische schade voor de gemeente als alle subjecten de tot hen gerichte gedragsvoorschriften overtreden? O.a. kosten voor de gemeente en/of gemeenschap, maatschappelijke en financiële aansprakelijkheid van de gemeente.
- **Volksgezondheid**
In welke mate draagt het voldoen aan de gedragsvoorschriften die tot deze effectcategorie behoren bij aan de bescherming van de volksgezondheid en in welke mate zijn de gedragsvoorschriften bedoeld om de volksgezondheid te beschermen? O.a. effecten op de langere termijn, zoals onvoldoende licht en frisse lucht, vochtigheid, gebruik schadelijke stoffen.

- Imago van de gemeente:
Hoe groot is de politiek-bestuurlijke afbreuk als de voorschriften uit dit thema onvoldoende worden nageleefd?
O.a. als wetshandhaver, als veiligheidsbewaarder, als 'goed' voorbeeld.

Per activiteit c.q. overtreding is voor elke effectcategorie de ernst bepaald. Deze is afhankelijk van de mogelijke gevolgen.

Kans

De kans dat regels worden overtreden hangt af van diverse factoren en wordt ontleend aan de Tafel van Elf. Het gaat feitelijk om de kans op (niet) spontane naleving van de regel. Per activiteit c.q. overtreding is op basis van veldervaring van de handhavers bepaald hoe op alle elf elementen wordt gescoord en hoe groot daarmee de kans op overtredingen is. Opgemerkt wordt dat de inschatting van zowel de probleem- en risicoanalyse een momentopname is. Deze analyse zal jaarlijks worden getoetst op actualiteit, aangezien zowel problemen als naleefgedrag in de tijd veranderen. Dit zal gebeuren in het kader van het jaarlijks op te stellen uitvoeringsprogramma handhaving. Eens in de 4 jaar zal de analyse geheel worden herzien.

BIJLAGE 2 TAFEL VAN ELF

De zogenoemde Tafel van Elf heeft in totaal elf mogelijke redenen van niet naleven van regels onderscheiden, te weten:

	Reden niet naleven	Definitie
	<i>Spontane naleving</i>	
1	Gebrekkige kennis van de regels	De bekendheid met en duidelijkheid van wet- en regelgeving bij de doelgroep
2	Kosten wegen niet op tegen de baten	De (im)materiële voor- en nadelen die uit overtreden of naleven van de regel(s) volgen, uitgedrukt in tijd, geld en moeite
3	Mate van acceptatie	De mate waarin het beleid en de regelgeving acceptabel worden gevonden door de doelgroep.
4	Normgetrouwheid van de doelgroep	De mate van bereidheid van de doelgroep om zich te conformeren aan het gezag van de overheid
5	Gebrek aan informele controle/maatschappelijke controle	De door de doelgroep ingeschatte kans op positieve of negatieve sanctionering van hun gedrag door anderen dan de overheid.
	<i>Controle</i>	
6	Kans op een informele melding	De door de doelgroep ingeschatte kans dat een overtreding die is geconstateerd door anderen dan de overheid wordt gemeld aan overheidsinstanties.
7	Kans op controle	De door de doelgroep ingeschatte kans dat men door de overheid gecontroleerd wordt op het begaan van een overtreding.
8	Kans om gesnapt te worden (detectie)	De door de doelgroep ingeschatte kans op constatering van de overtreding indien door de overheid gecontroleerd wordt.
9	Selectie	De (verhoogde) gepercipieerde kans op controle en detectie in het geval van een overtreding door selectie van te controleren bedrijven, personen, handelingen of gebieden.
	<i>Sanctie</i>	
10	Kans op een sanctie	De door de doelgroep ingeschatte kans op een sanctie indien na controle een overtreding is geconstateerd.
11	Hoogte van een sanctie	De hoogte en soort van de aan de overtreding gekoppelde sanctie en bijkomende nadelen van sanctieoplegging.

Voor een effectieve inzet van een van de instrumenten zal deze moeten aangrijpen op de redenen van het niet naleven van de van toepassing zijnde regelgeving door een overtreder.

BIJLAGE 3 IN TE ZETTEN INSTRUMENTEN

Op basis van analyse van de overtreding kan worden bepaald welke instrumenten het meeste effect zal hebben.

Reden niet naleven	Verbetermogelijkheid
1. Gebrekkige kennis van de regels	<ul style="list-style-type: none"> • Gerichte voorlichting (ook in vreemde talen). • Daar waar beleidsvrijheid bestaat, het zo eenvoudig mogelijk houden van het beleid of de regelgeving. Dit kan bijdragen aan betere naleving, bijvoorbeeld door uitzonderingsmogelijkheden te beperken.
2. Kosten wegen niet op tegen de baten	<ul style="list-style-type: none"> • Het instellen van een subsidie, extra heffingen of prijsregulering kunnen naleving bevorderen. Daarnaast kan worden gedacht aan het publiceren van 'zwarte lijsten' (van organisaties die zich niet aan de regels houden), certificering en verklaringen omtrent gedrag.
3. Mate van acceptatie (begrip)	<ul style="list-style-type: none"> • In geval van nieuw beleid/regels: betrek belangengroeperingen en invloedrijke leden van de doelgroep bij het te ontwerpen beleid.
4. Normgetrouwheid van de doelgroep	<ul style="list-style-type: none"> • Deze dimensie is zeer moeilijk door de gemeente te beïnvloeden.
5. Gebrek aan informele controle / maatschappelijke controle	<ul style="list-style-type: none"> • Voorlichting geven aan de omgeving van de doelgroep, zodat de omgeving overtredingen beter kan signaleren. Het stimuleren van zelfregulering, certificering en keurmerken verstrekt door de brancheorganisatie.
6. Kans op een informele melding	<ul style="list-style-type: none"> • Het instellen van kliklijnen en het verbeteren van de algemene bereikbaarheid van de gemeente.
7. Kans op controle	<ul style="list-style-type: none"> • Wanneer de objectieve controlekans groter is dan de subjectieve kans op controle (de doelgroep denkt dat de kans dat zij zullen worden gecontroleerd kleiner is dan de werkelijke kans op controle) is het verstandig om informatie over controlekansen in de publiciteit te brengen. • Daarnaast kan de controlekans zelf verhoogd worden door meer controles uit te voeren door meer controlecapaciteit beschikbaar te stellen. Dit zal dan ook naar de doelgroep kenbaar moeten worden gemaakt.
8. Kans om gesnapt te worden	<ul style="list-style-type: none"> • Het toepassen van geavanceerde techniek, het vergelijken en uitwisselen van gegevensbestanden en een combinatie van opsporingsmethoden toepassen (administratief en fysiek). Ook hier geldt: verstrek informatie over de 'hoge' kans op ontdekking van de overtreding.
9. Selectie	<ul style="list-style-type: none"> • Onderzoek wie van de doelgroep een verhoogd risico heeft op overtreden, zodat de controleactiviteiten zich daar op kunnen richten.
10. Kans op een sanctie	<ul style="list-style-type: none"> • Houdt gedoogbeleid tot een minimum beperkt en houdt strak vast aan het sanctiebeleid. Verstrek informatie over de sanctie-kans.
11. Hoogte van een sanctie	<ul style="list-style-type: none"> • Het verhogen van de sanctie. Een snelle sanctieoplegging (lik-op-stuk-beleid) heeft meer invloed dan een latere sanctieoplegging.

BIJLAGE 4 SANCTIESTRATEGIE

Bij het constateren van een overtreding treedt de sanctiestrategie in werking. Deze strategie is uitgewerkt voor een aantal situaties, afhankelijk van de aard van de overtreding.

1. Bij overtredingen waarbij geen sprake is van verwijtbaar handelen en/of mogelijk gevaar

- 1^e stap: waarschuwingsbrief/verzoek tot aanpassing
- 2^e stap bij continuering van de overtreding, versturen voornemen tot aanschrijving
- 3^e stap: bij continuering van de overtreding, versturen aanschrijving²
- 4^e stap: controleren of de overtreding is beëindigd³

2. Indien sprake is van aantoonbaar verwijtbaar handelen en/of mogelijk gevaar

- 1^e stap: versturen voornemen tot aanschrijving
- 2^e stap: bij continuering van de overtreding, versturen aanschrijving
- 3^e stap: controleren of de overtreding is beëindigd

3. Bij overtredingen met acuut gevaar en/of onomkeerbaar en/of veiligheidsgevolgen (ernstige overlastsituaties) wordt in één keer gehandeld

- 1^e stap: versturen beschikking (meestal last onder bestuursdwang), dit kan ook achteraf plaatsvinden bij zeer acute situaties
- 2^e stap: controleren of de overtreding is beëindigd danwel van gemeentewege tot handelen over gaan

Bestuurlijke en strafrechtelijke instrumenten

Voor de aanpak van overtredingen staan de volgende instrumenten ter beschikking.

1. Instrumenten gericht op herstel van de overtreding

a. Last onder dwangsom⁴

Een situatie waarbij de overtreding geheel of gedeeltelijk moet worden opgeheven c.q. hersteld en waarbij een financiële prikkel effectief is. Het betreft een herstelsanctie gericht op het geheel of gedeeltelijk herstellen van de overtreding c.q. het voorkomen en/of herhalen van de overtreding. De hoogte van de dwangsom dient in redelijke verhouding te staan tot de zwaarte van het geschonden belang en het beoogde voordeel van de overtreding.

b. Last onder bestuursdwang

Wanneer het een ernstige overtreding betreft, er gezien de gevolgen sprake is van spoed bij het ongedaan te maken. Het betreft een herstelactie gericht op het geheel of gedeeltelijk herstellen van de overtreding op kosten van de overtreder.

c. Intrekken vergunning

Een eerder verleende vergunning of ontheffing kan ingetrokken worden als sanctie op onrechtmatig gedrag van een houder van een beschikking. Intrekking is slechts mogelijk op grond van verschillende wet- en regelgeving waarvoor de gemeente bevoegd gezag is.

² Tegen de aanschrijving (opgelegde last) staat bezwaar en beroep open

³ Indien de overtreding niet is beëindigd verbeurt de overtreder de opgelegde dwangsom. Voor de invordering van de verbeurde dwangsom wordt een afzonderlijke procedure gestart waartegen bezwaar en beroep kan worden ingediend. Ingeval van het niet naleven van een last onder bestuursdwang wordt overgegaan tot het – op kosten van de overtreder – uitvoeren van de last

⁴ Indien de dwangsom volledig is verbeurd en de overtreding is niet beëindigd zal een nieuwe last worden opgelegd. Dan zal een keuze worden gemaakt tussen het opleggen van een hogere dwangsom of een last onder bestuursdwang

Te denken valt hierbij aan het verstrekken van onjuiste of onvolledige gegevens of het niet nakomen van de aan de vergunning of ontheffing verbonden voorschriften en beperkingen. In sommige gevallen zijn nog aanvullende handhavingsmaatregelen nodig in de vorm van een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang. De situatie waarin van de intrekingsbevoegdheid gebruik wordt gemaakt, wordt van geval tot geval beoordeeld.

2. Instrumenten gericht op bestrafing (dit instrument wordt achteraf ingezet indien er sprake is van een onomkeerbare situatie)

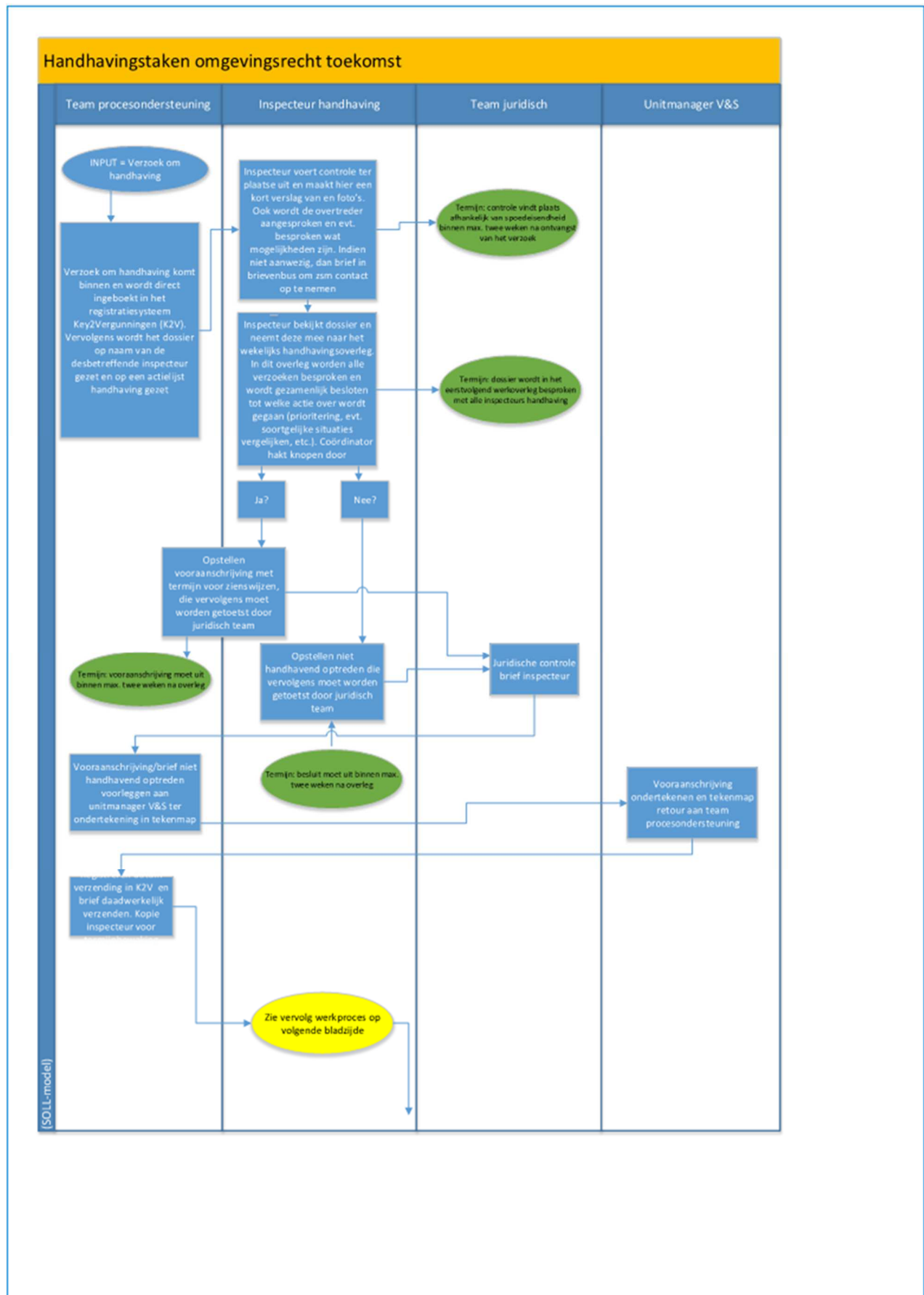
a. Bestuurlijke boete (bestuursrecht)

Wanneer het gaat om ongewenste situaties waarbij een financiële prikkel preventief kan werken (bestraffende sanctie). Dit moet expliciet in de wet geregeld zijn. Dit is bijvoorbeeld mogelijk bij de Huisvestingswet (onrechtmatige bewoning).

b. Bestuurlijke strafbeschikking (strafrecht)

Wanneer het gaat om ongewenste situaties waarbij een financiële prikkel preventief kan werken. De beschikking is niet bedoeld om hiermee een overtreding te beëindigen. Een belangrijk verschil met bestuurlijke boete is dat de oplegging en inning bij de bestuurlijke strafbeschikking via het CJIB loopt en deze onder het strafrecht valt. De bestuurlijke strafbeschikking kan alleen in aangewezen gevallen worden opgelegd.

BIJLAGE 5 PROCESSHEMA



Handhavingstaken omgevingsrecht toekomst

