

Beleidsnota integrale handhaving 2015-2018

Fysieke Leefomgeving

Mei 2015



Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	Algemeen	3
1.2	Reikwijdte van de nota	3
1.3	Leeswijzer voor deze nota	4
1.4	Handhavingsdocumenten Heemskerk	4
2	Visie en uitgangspunten	5
2.1	Beleidsevaluatie periode 2012-2014	5
2.2	Visie en doel voor de komende periode	6
2.3	Handhavingsstrategieën	7
3	De prioriteiten voor de periode 2015-2018	18
3.1	Integraal en programmatisch handhaven	18
3.2	Risico analyse	18
3.3	Keuzes maken	19
3.4	Personele organisatie en middelen	23
4	Wet Damocles	26
4.1	Beleidsontwikkeling en handhavingspraktijk vanaf 2014	26
4.2	Handhavingsinstrument en procedure	27
4.3	Actieve opsporing en handhavingsverzoeken	28
5	Drank- en horecawet	29
5.1	Toezicht	29
5.2	Handhaving	31
6	Wet kinderopvang	32
6.1	Toezicht	32
6.2	Handhaving	33
7	Omgevingsrecht	34
7.1	Capaciteit toezicht en handhaving	34
7.2	Handhavingsprocedure	35
7.3	Termijnen last onder dwangsom Wabo	37
7.4	Dwangsomhoogte Wabo	37
7.5	Projectenlijst wabo	38
	Schouwen van de bestemmingsplannen	38
8	Algemene plaatselijke verordening	41
8.1	Instrumenten en procedures	41
8.2	Handhavingsverzoeken en meldingen	42
8.3	Aandachtspunten voor de periode 2015-2018	42
9	Conclusies en aanbevelingen	44

Wettelijke grondslag:

art. 7.3 lid 1 Besluit Omgevingsrecht

1 Inleiding

1.1 Algemeen

Overlast, illegaal bouwen, het verkeerd aanbieden van huisvuil, te hard rijden in woonstraten..., in jargon zijn dit de 'kleine ergernissen'. Echter voor burgers zijn het juist de grote ergernissen. De politie kan hiertegen weinig doen en concentreert zich op de zwaardere criminaliteit. Heemskerk richt zich op een lokaal integraal veiligheidsbeleid. Ook de aanpak van de 'kleine ergernissen' die leiden tot gevoelens van onveiligheid bij burgers staat centraal. De burgers moeten kunnen vertrouwen op de gemeente en deze moet laten zien dat ze handhavend optreedt. Zo houdt de burger vertrouwen in de overheid.

De gemeente Heemskerk heeft de afgelopen jaren al stappen gezet om te komen tot systematische en planmatige handhaving en vindt het belangrijk deze trend door te zetten. Deze beleidsnota geldt voor vier jaar en gaat uit van programmatisch en integraal handhaven. Jaarlijks wordt verslag gedaan over de resultaten/ervaringen en op basis hiervan worden zo nodig en gewenst voorstellen gedaan tot bijsturing.

In dit beleidsstuk is niet gekozen voor een wetenschappelijke exercitie om de prioriteiten te bepalen, maar voor een concrete, praktische aanpak, gebaseerd op een risicoanalyse en rekening houdend met de thema's die voor de politiek van belang zijn. De wens tot en behoefte aan handhaving varieert voortdurend naar tijd, plaats en omstandigheden, maar ook naar het concrete belang van de burger bij handhaving. Dit is dan ook voor de politiek het uitgelezen moment om een richtinggevende uitspraak te doen over wat in ieder geval dient te worden opgepakt en wat er juist laag op de prioriteitenlijst staat.

De kennis en ervaring die onze organisatie, maar ook onze partners op het terrein van de handhaving hebben opgebouwd, bieden goede bouwstenen om richting te geven aan de ontwikkelingen in de komende jaren.

1.2 Reikwijdte van de nota

De beleidsnota integrale handhaving beoogt een kader te schetsen over hoe met handhaving zal worden omgegaan en is bedoeld voor iedereen die betrokken is bij de handhaving door de gemeente Heemskerk van regels betreffende de fysieke leefomgeving. De nota blijft niet algemeen, maar beschrijft ook een aantal concrete vuistregels over bijvoorbeeld de procedure de hoogte van de dwangsom en de te hanteren begunstigingstermijnen.

De nota gaat over een breed scala aan landelijke en gemeentelijke regelgeving zoals de Woningwet, Wet ruimtelijke ordening, Algemene Plaatselijke Verordening, Drank- en horecawet, Wet op de Kansspelen, Wet Damocles et cetera. De nota is onderverdeeld in een algemeen deel waarin de uitgangspunten van handhaving in Heemskerk worden geschetst, en een specifiek deel waarin een uitvoeringskader wordt geschetst voor de diverse beleidsterreinen (Wabo, Algemene Plaatselijke Verordening, Wet kinderopvang, Drank- en Horeca, Wet Damocles).

De handhaving van sociale wetgeving (WWB, WMO, IOAW, IOAZ) en leerplicht et cetera, kennen een eigen beleidscyclus en vallen buiten de reikwijdte van dit document.

Conform artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht kan in uitzonderlijke gevallen van dit beleid worden afgeweken, indien toepassen onevenredige gevolgen heeft.

1.3 Leeswijzer voor deze nota

Hoofdstuk 2 bevat een beleidsevaluatie, een visie en een aantal handhavingsstrategieën zoals die binnen Heemskerk worden gehanteerd.

Hoofdstuk 3 omschrijft hoe we de komende jaren meer programmatisch en integraal willen handhaven. Verder is een risico analyse opgenomen de uiteindelijk vastgestelde prioriteitenlijst (en een projectenlijst) voor de komende jaren. Vervolgens is een beschrijving gegeven van de organisatie, waarmee we hieraan uitvoering gaan geven.

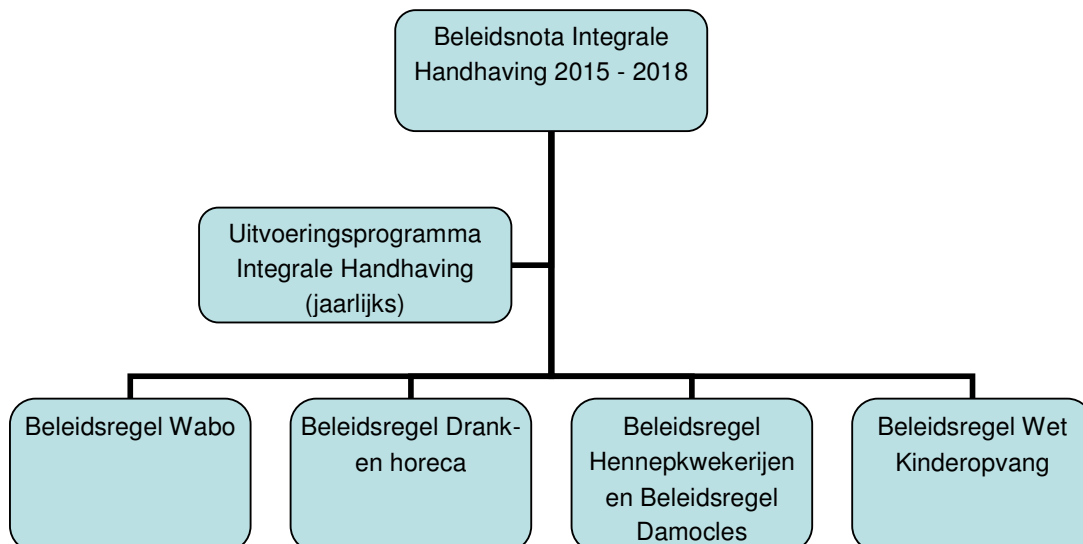
De hoofdstukken 4 en verder geven per beleidsveld een uiteenzetting van de specifieke instrumenten en procedures die worden ingezet. Ook staan hier enkele vuistregels in met betrekking tot bijvoorbeeld de hoogte van de dwangsom en de termijnen. Specifieke uitwerking hiervan wordt echter neergelegd in beleidsregels voor specifieke beleidsterreinen, zoals ook beleidsregels handhaving hennepkwekerijen en handhaving Wet Damocles zijn vastgesteld die aanhaken op deze beleidsnota. Het laatste hoofdstuk beslaat de conclusie en enkele aanbevelingen.

1.4 Handhavingsdocumenten Heemskerk

Het college van burgemeester en wethouders stelt conform artikel 7.2 van het Besluit omgevingsrecht de Beleidsnota Integrale Handhaving 2015-2018 vast. De beleidsnota zal voor de hierin opgenomen taakvelden worden uitgewerkt in een Uitvoeringsprogramma voor 2015 waarin voor ieder taakveld zal worden geprogrammeerd en geprognostiseerd. Bovendien wordt jaarlijks verantwoording afgelegd in het jaarverslag.

Deze beleidsnota schetst slechts een kader over de manier waarop handhaving in Heemskerk wordt ingezet op diverse taakvelden. Visie, uitgangspunten en prioriteiten zijn aangegeven. Strategieën worden per onderdeel verder uitgewerkt.

Daarnaast zijn er voor de diverse taakvelden in aparte documenten beleidsregels voor de handhaving van overtredingen vastgesteld of nog in ontwikkeling waarin concrete regels zijn vastgelegd. Ze zijn concreter dan deze nota en kunnen de burger meer houvast bieden voor individuele gevallen. Per taakveld (vanaf hoofdstuk 4) wordt aangegeven welke documenten er zijn en welke er in ontwikkeling zijn.



2 Visie en uitgangspunten

2.1 Beleidsevaluatie periode 2012-2014

De afgelopen jaren is aan de hand van de beleidsnota 2012-2015 reeds een start gemaakt met het professionaliseren van de handhavingsstrategieën op het gebied van ruimtelijke ordening en aanverwante taakvelden.

Een grotere veiligheid wordt onder andere bereikt door strengere, meer gerichte controle en daadwerkelijke handhaving. Maar voorkomen, is altijd beter dan genezen. Daarom is preventie ook voor het veiligheidsbeleid een belangrijk thema. Onderdeel hiervan is meer en meer programmatisch en ook integraal te gaan handhaven, omdat hiervan een preventieve werking kan uit gaan. Daarnaast zijn de toezichthouders veel in de wijken te vinden zodat zij in een vroeg stadium van de bouw burgers kunnen informeren over de bouwregelgeving met betrekking tot hun plannen.

Door de toezichthouders en handhavers wordt, afhankelijk van de zaak, nauw samengewerkt met externe handhavingsorganisaties zoals de politie, de provincie Noord-Holland, de GGD, het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, de algemene inspectie dienst (AID), Voedsel en Warenautoriteit, de belastingdienst, de milieudienst IJmond, de douane en de regionale brandweer. De meest aansprekende vorm van samenwerking is de integrale handhavingsactie, waarbij toezichthouders van de verschillende instanties gezamenlijk een of meerdere locaties of bedrijven bezoeken. Tijdens een dergelijke gezamenlijke actie worden diverse wetten en voorschriften gelijktijdig gecontroleerd. De gemeente heeft de regie over dergelijke gezamenlijke handhavingsacties. Deze acties vragen om een uitgebreide en zorgvuldige voorbereiding. Ook in de follow-up vragen dergelijke acties om maximale inzet van tijd en deskundigheid van alle partners en de gemeente als regisseur in het bijzonder. Op onderdelen van toezicht en handhaving vindt er dus afstemming tussen verschillende handhavingspartners plaats.

Belangrijke speerpunten van de beleidsnota 2012-2015 waren dan ook:

- Minder ad hoc, meer programmatisch handhaven
- Meer integraal werken. De samenwerking die op het gebied van evenementen en brandveiligheid reeds vorm had gekregen, moest worden uitgebreid. Samenwerking met externe partners (zoals brandweer, politie en milieudienst) verbeteren en intensiveren, en processen verbeteren..
- Veiligheid door strenge handhaving achteraf, maar ook door preventieve acties.
- Veilige buurt, onder meer door toezicht van de toezichthouders en stimuleren van burgermeldingen
- De visie van de gemeente over de inhoud en noodzaak van voorschriften moet in het oog worden gehouden en er wordt een transparante en zorgvuldige afweging gemaakt tussen de diverse betrokken belangen.
- Heldere communicatie

De uitvoering van de handhavingstaak heeft in de afgelopen periode als volgt bijgedragen aan die doelstellingen:

- Handhaving is meer en meer programmatisch geworden. Vanaf 2013 zijn de verplichte uitvoeringsprogramma's opgesteld. Dit heeft geleid tot een start van een belangrijk en omvangrijk project, het schouwen van de wijken op illegale bouw en strijdig gebruik van

gronden en bouwwerken. Naast uitvoeringsprogramma's zijn ook jaarverslagen opgesteld waarin verantwoording werd afgelegd voor hetgeen dat jaar werd bereikt.

- Er is een integrale toezichtsactie op bedrijventerrein de Houtwegen uitgevoerd. Niet alleen heeft dit geleid tot betere contacten en samenwerking met externe partners, het gaf ook uitvoering aan ons doel om meer preventief te handhaven.
- De toezichthouders bleven zoals zij reeds jaren gebruikelijk zijn te doen veel aandacht houden voor de aselecte rondes door de wijk, waarin zij niet alleen preventief toezicht houden, maar ook een vraagbaak zijn voor de burger en bovendien op een informele manier tot handhaving kunnen overgaan, zonder dat er een procedure dient te worden gestart.
- Het aantal (terechte) meldingen door burgers over illegale bouw is afgenomen, wat verband kan houden met de vorige opmerking. Een andere verklaring is het feit dat steeds meer bouwwerken vergunningsvrij gerealiseerd kunnen worden en er dus minder overtredingen kunnen worden geconstateerd door de bureaus.
- In het handhavingproces is communicatie een belangrijke factor. Dit volgt onder meer uit de niet verplichte eerste stap in ons handhavingproces: de ambtelijke waarschuwing, waarin mondeling contact wordt gezocht met de burger. Er is bovendien voldoende ruimte voor de burgers om in diverse stadia een zienswijze te geven en betrokken belangen worden altijd meegewogen.
- Daarnaast is in de samenwerking met de brandweer de procedure aangescherpt en de samenwerking met de politie is intensiever geworden door het tot stand komen van het hennepconvenant en de manier waarop daaraan uitvoering wordt gegeven.
- Door IBT hebben we de beste beoordeling gekregen die mogelijk was (de gemeente heeft een adequaat toezichtsapparaat). Hierin is mede in afweging genomen hoe de organisatie is ingericht en hoe we uitvoering geven aan de big eight-cyclus, waarin het opstellen van diverse beleidsdocumenten en periodieke verslagen verplicht is gesteld.

Gedurende de periode van de vorige beleidsnota zijn een aantal wetswijzigingen doorgevoerd. Onder meer is handhaving van de Drank- en Horecawet tot de verantwoordelijkheden van de gemeente gaan behoren. In 2014 is daarom in het Uitvoeringsprogramma opgenomen hierop veel inzet te plegen. In elk geval wat betreft het toezicht. Ook wat betreft handhaving is capaciteit gereserveerd, maar omdat in de eerste periode vooral is gewaarschuwd naar aanleiding van geconstateerde overtredingen is de inzet wat betreft juridische handhaving beperkt gebleven.

Wat betreft de reguliere werkzaamheden geldt dat alles wat moest gebeuren ook is gedaan. De geplande projecten zijn uitgevoerd en handhavingverzoeken zijn binnen de termijnen afgehandeld. Wat betreft het aantal individuele overtredingen die werden gehandhaafd op het gebied van omgevingsrecht, geldt dat er in het laatste jaar iets minder zaken zijn afgehandeld, omdat er meer inzet op andere taakvelden moest worden gepleegd.

Al met al hebben de bovengenoemde werkzaamheden en gerealiseerde doelen in positieve zin bijgedragen aan het creëren en behouden van een schone en veilige fysieke leefomgeving.

2.2 Visie en doel voor de komende periode

Heemskerk, veiligheid en kwalitatieve uitstraling

Heemskerk als woon- en verblijfplaats heeft kwalitatieve uitstraling, is veilig, schoon en uitnodigend. Handhaven is, naast vergunningverlening conform regelgeving en toezicht op de uitvoering, één van de instrumenten om dat te waarborgen. Heemskerk zet haar reguliere handhavingstaak dan ook in om de ambitie te realiseren om een voor iedereen toegankelijke, aantrekkelijke, schone en veilige leefomgeving te creëren.

Vergunning en handhaving gebeurt op het gebied van ruimtelijke ordening, bouwregels, openbare orde en veiligheid. Vergunningsaanvragen worden getoetst, toezicht wordt gehouden op de uitvoering en bij afwijking wordt gehandhaafd. Kaders zijn neergelegd in onder meer de bestemmingsplannen, het Bouwbesluit, de Algemene plaatselijke verordening en de Drank- en horecawet.

Ingeslagen weg vervolgen: integraal en programmatisch handhaven

Tot op dit moment is de samenwerking in de meeste gevallen nog gebaseerd op persoonlijk contact van de betrokken handhavers en zaakgericht. Op dit vlak valt winst te behalen door het netwerken meer in structuren te vangen, afspraken vast te leggen en werkwijzen te verankeren in de werkprocessen. In de afgelopen jaren is hiermee een start gemaakt. Voor de komende periode staat ons voor ogen om de ingeslagen weg te vervolgen en hier nog meer toepassing aan te geven in de vorm van integrale projecten en het verbeteren van de samenwerking met externe partijen.

Om daar uitvoering aan te kunnen geven zijn de projecten voor de komende jaren geïnteriseerd. Het gaat om overtredingen die veelvuldig voorkomen in Heemskerk en waarvoor handhaving op individuele basis nauwelijks houdbaar is. Daarom is er voor gekozen die overtredingen zo veel mogelijk geclusterd te handhaven. De projecten zijn opgenomen in deze nota. Hieraan uitvoering geven zal leiden tot meer programmatisch (en projectmatig) en minder ad hoc handhaven. Ook zal opnieuw een integraal project worden uitgevoerd om de samenwerking met externe partners te behouden en verbeteren. Dit zal bijdragen aan het realiseren van de gestelde doelen.

Vastleggen werkwijze

De procedures worden zo goed mogelijk vastgelegd om gelijkheid en uniformiteit te waarborgen. Daarnaast wordt ieder jaar verantwoording afgelegd aan de gemeenteraad.

2.3 Handhavingsstrategieën

Algemeen

Voordat strategieën met betrekking tot naleving en handhaving worden besproken in de volgende paragrafen, wordt er in deze paragraaf even kort ingegaan op de fundamentele paradigma's en theorieën die ten grondslag liggen aan naleving en handhaving. Reden hiervan is dat de nalevings- en handhavingsstrategieën uitgaan van onderstaande theoretische concepten.

Handhaving is erop gericht om naleving van rechtsregels te bewerkstelligen. Het doel is normconform gedrag, het handelen volgens rechtsregels dat in overeenstemming is met de gestelde norm of regel.¹ Er worden ruwweg twee redenen genoemd waarom justitiabelen zich niet normconform gedragen. Dat kan in de eerste plaats komen omdat in de afweging die burgers maken, naleving van regels uiteindelijk meer kost (niet slechts financieel, ook tijd moeite etc), dan dat naleving opbrengt. Deze afweging kan overigens ook normatief van aard zijn, men leeft na omdat men vindt dat dat zo hoort. Als tweede reden voor normconform gedrag hangt af van omstandigheden. Een omstandigheid kan zijn gebrek aan kennis, middelen of mogelijkheden die aan de naleving van regels aan de weg staan. Communicatie is daarom een belangrijke succesfactor in de handhavingsstrategie. Het op de juiste manier en op het juiste moment inzetten van communicatiemiddelen kan het naleefgedrag van de burger aanzienlijk verbeteren.

¹ Blomberg en Michiels, 1997, p 29

Binnen de handhaving literatuur worden twee handhaving modellen onderscheiden, die van 'command and control'; de traditionele benadering, dit is een punitieve strategie die gebruik maakt van sanctiedreiging. Deze strategie wordt gekenmerkt door de gedachte van klassieke negatieve generale preventie. Dit wil zeggen dat de norm en de sanctie die verbonden is aan de overtreding van die norm, een afschrikkende werking hebben. Het stellen van deze norm en de daaraan verbonden sanctie weerhouden het publiek er al van om de norm te overtreden. Dit model is gericht op opsporing van overtredingen. De motieven van overtreeders doen er niet zoveel toe, tevens is het binnen dit model niet van belang om te weten onder welke omstandigheden de overtreding plaatsvond. Daarnaast wordt het zogenaamde 'compliance' georiënteerde modellen onderscheiden. De 'compliance' georiënteerde modellen zijn gericht op de spontane instemming met regelgeving. De primaire zorg is de sociale responsiviteit van burgers en bedrijven te vergroten. Hiervoor dient er een doorlopende uitwisseling tussen toezichthouder en normadressaat te zijn. De rol van de toezichthouder is hierin die van consulent en adviseur, die voorlichting geeft en de normadressaat probeert te overtuigen van het belang van regel naleving. Formele sancties komen pas aan de orde als eerder zachtere middelen hebben gefaald². Het compliance model is gericht op preventie, schade en risico's binnen aanvaardbare grenzen te houden. Dit model beoogt de voorwaarden waaronder overtredingen plaatsvinden te veranderen, of de oorzaken van overtredingen te bestrijden, teneinde schade te voorkomen.

Aan beide modellen hangt een specifieke handhaving stijl. Aan de 'command en control' strategie hangt een zuiver sanctionerende strategie. Het gaat niet om het oplossen van het onderliggende problematiek. Aan de compliance theorie hangt de overredingsstijl waarin de toezichthouder de overtreder probeert te overreden zich aan de wet te houden, onder andere door de redenen waarom de overtreder dit niet kan doen weg te nemen. Beide handhaving stijlen sluiten elkaar niet uit. Aan beide handhaving stijlen kleven evidente nadelen. De sanctionerende stijl gericht op afschrikking kan psychische weerstand oproepen, en kan het voor de overtreder waard maken om te investeren in tegenmaatregelen om de toezichthouder om de tuin te leiden. Binnen de overredingsstijl spelen problemen als de schijn van medewerking, afstemmingsproblemen. De overredingsstijl kan resulteren in onduidelijke juridische constructies, door onderhandelen over wetgeving en regelgeving.

Er bestaat niet een juiste handhaving stijl. Een strikte keuze voor de ene of de andere wordt dan ook niet gemaakt. Welke stijl er toegepast wordt is situatie afhankelijk. Vele factoren spelen hierin een rol, de bestuurlijke omgeving, de regelgevende instantie, de doelgroep waar de regelgeving zich tot richt en het politieke klimaat. Van belang is dat er wordt nagedacht over de toe te passen handhaving stijl en daarin een duidelijke strategie te kiezen. In onderstaande paragrafen worden de verschillende strategieën besproken, gericht op het bevorderen van het naleefgedrag van burgers. De strategie varieert van handhavingsthema tot handhavingsthema, wederom omdat elk thema een eigen juridisch kader kent, daarmee dus een eigen normadressaat en een ander sociaal maatschappelijk achtergrond.

Naleefstrategie

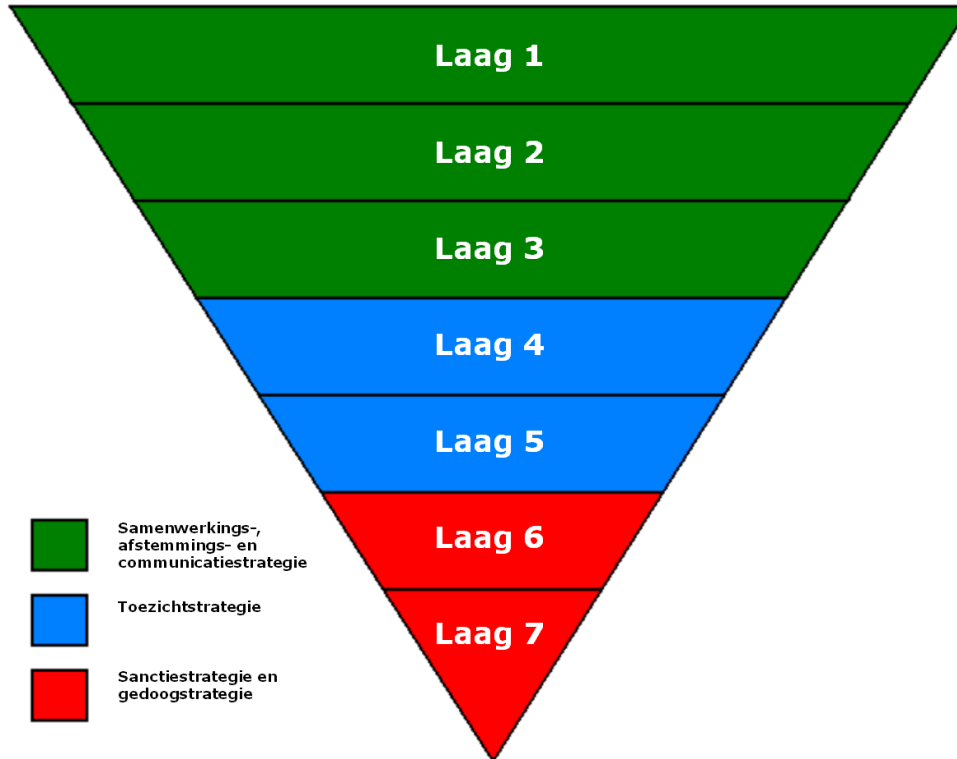
Een naleefstrategie omvat alle strategieën die nodig zijn om te komen tot een verbeterde naleefing van wet en regelgeving. Hierbij moet niet slechts gedacht worden aan de inzet van sanctiemiddelen, maar ook aan voorlichting, toezicht en samenwerking. Een naleefstrategie heeft tot doel om de naleefing in zijn totaliteit te verbeteren en valt uiteen in verschillende substrategieën te weten:

- Communicatiestrategie

² Van den Heuvel, 1998

- Toezichtstrategie
- Gedoogstrategie
- Sanctiestrategie
- Samenwerking/afstemmingstrategie
- Overige strategie

Het principe van de naleefstrategie is schematisch weergegeven in figuur 1.



Figuur 1 Toezichtpiramide³

De toezichtpiramide laat zien dat op verschillende niveaus interventies gepleegd kunnen worden om het naleefgedrag van wet- en regelgeving te verbeteren.

Laag 1: in laag 1 draait het om het wegnemen van irritatie waaraan de doelgroep waarop de wet en regelgeving is gericht argumenten zou kunnen ontleenen om niet norm conform te handelen. Een voorbeeld hiervan is het zorgen voor korte doorlooptijden voor vergunningen en het beperken van de hoeveelheid formulieren die komen kijken bij het aanvragen van een vergunning. De professionaliteit van de gemeentelijke organisatie speelt hierbij een grote rol.

Laag 2: bestaat uit het bevestigen van maatschappelijk gewenst gedrag. Dit kan onder andere door het consistent uitdragen van dezelfde boodschap door medewerkers en bestuur. Het moet duidelijk zijn wat er van burgers wordt verlangd.

³ De toezichtspiramide is gebaseerd op de "enforcement pyramid" van Sparrow. 2000, p. 40.

Laag 3: bestaat uit het wegnemen van redenen voor slecht naleefgedrag door onder andere aan te geven waaraan de doelgroep zich dient te houden en in de vergunningsfase al te wijzen op naleving- en handavingsaspecten. Communicatie is hierbij een belangrijke factor.

Laag 4: bestaat uit preventief toezicht. Contactmomenten tussen burger en toezichthouder is in dit stadium erg belangrijk en de zichtbaarheid van toezichthouders. Door te laten blijken dat er gecontroleerd wordt, wordt de alertheid van potentiële overtreders op mogelijk gebreken in de naleving ook veel groter.

Laag 5: bestaat uit het vergroten van de 'pakkans'. Het uitvoeren van controles op de vergunning en regelgeving. Deze vorm van toezicht is duidelijk gericht op het vergroten van de pakkans. Hierbij wordt aandacht besteed aan de frequentie, consequentheid en gerichtheid van toezicht. De kans dat een illegale situatie wordt opgespoord moet zo groot mogelijk zijn.

Laag 6: bestaat uit het uitvoeren van repressieve acties. Hierbij moet worden gedacht aan de inzet van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke instrumenten. In dit stadium wordt tevens aandacht besteed aan de vraag of de situatie legaliseerbaar is.

Laag 7: bestaat uit het uitvoeren van sancties. Het daadwerkelijk uitoefenen van bestuursdwang door bijvoorbeeld een pand te sluiten.

Communicatiestrategie

Regels zijn pas naleefbaar en ook handhaafbaar als deze voldoen aan de volgende voorwaarden:

- actueel: op basis van geldende wetgeving en beleid, passend bij de actuele maatschappelijke situatie;
- eenduidig: op één manier uit te leggen en niet tegenstrijdig;
- controleerbaar: gebaseerd op zichtbare en/of meetbare feiten
- regels moeten voor iedereen duidelijk en bekend zijn.

Wet en regelgeving kunnen niet worden nageleefd als deze niet bekend is, onwetendheid leidt tot overtreding. Doelgroepen dienen dan ook goed geïnformeerd te worden over de geldende regelgeving en over het gewenste naleefgedrag. Daarnaast kan goed naleefgedrag enkel worden bereikt wanneer bekend is waarom er wordt gehandhaafd. Het uitdragen van doelen en prioriteiten is daarom bijzonder belangrijk. Het uitdragen van handavingsstrategieën geeft burgers duidelijkheid over de werkwijze die wordt gehanteerd door het bevoegd gezag en draagt op deze wijze bij aan de geloofwaardigheid van de gemeente als handhaver. Communicatie versterkt ook de uitwerking van handavingsacties. Het draagt bij aan de zichtbaarheid van controle, toezicht en handhaving dat een positieve invloed heeft op het naleefgedrag van gecontroleerde en niet-gecontroleerde. Kanttekening daarbij is dat de gemeente ook daadwerkelijk uitvoert wat ze communiceert. De effectversterking van communicatie van handavingsacties gaat teniet wanneer de gemeente dat wat zij heeft gecommuniceerd niet uitvoert.

Bij het formuleren van de strategie moet goed voor ogen worden gehouden welke doel er bereikt moet worden middels communicatie. Daarnaast moet er worden nagedacht welke doelgroep er wordt aangesproken. Het kan zijn dat bij communicatie met een interne doelgroep, het college of de raad, een andere strategie gebruikt wordt dan wanneer er een externe doelgroep bereikt moet worden. Daarnaast is van belang welk middel er ingezet wordt. Een persbericht leent zich goed voor het

bereiken van een breed publiek. Een brief is echter meer gepast bij individuele communicatie. Hieronder wordt schematisch de basis van de gemeentelijke communicatiestrategie neergezet.

Tabel: *Basis Communicatiestrategie*

Communicatiedoel	Burgers en bedrijven goed informeren over geldende regelgeving en het gewenste naleefgedrag. En deze informeren over de consequenties van ongewenst naleefgedrag.
Doelgroep	- externe doelgroep: burgers, bedrijven en instanties - interne doelgroep: collegeleden, raadsleden, brandweer, eigen medewerkers.
Communicatiemiddelen	- persbericht lokale media - bekendmakingen in lokale media - artikelen in de krant, buurt/verenigingsbladen - brieven - gemeentelijke website
Communicatiemomenten	- bij vaststelling nieuw beleid - bij vaststelling van een nieuw jaarprogramma - bij vaststelling van nieuwe wet en regelgeving - bij afgifte van een vergunning - bij uitvoering van toezicht - bij aanschrijving bestuursdwang/last onder dwangsom

Bovenstaande tabel is geen volledige lijst van communicatiedoelen, middelen, doelgroep en momenten. Elke handhavingsthema kent zijn eigen naleefstrategie met zijn eigen communicatiestrategie.

Toezichtstrategie

De toezichtstrategie beschrijft hoe het toezicht op wet en regelgeving wordt uitgevoerd. Toezicht is een belangrijke, zo niet essentiële schakel in de handhaving. Zonder toezicht heeft het bevoegd gezag geen zicht op de (niet)naleving. Er zijn meerdere manieren om toezicht te organiseren. Een doordachte strategie vergroot de efficiëntie en effectiviteit van toezicht. In de toezichtstrategie wordt aangegeven welke vormen van toezicht worden onderscheiden en wat de basiswerkwijze daarbij is. Daarnaast is in het criterium aangegeven, dat in de toezichtstrategie ook de frequentie moet worden vermeld, waarmee controles worden uitgevoerd (dit wordt beschreven in het/de handhaving uitvoeringsprogramma('s)).

Sommige overtredingen kunnen op verschillende manieren worden opgespoord. De gehanteerde methode is afhankelijk van meerdere factoren. Deze wordt onder meer bepaald door de risico's van overtreding, de mogelijke gevolgen van gevaarincidenten. Toezicht is arbeidsintensief, dus de

gehanteerde strategie hangt ook af van de beschikbare capaciteit. De toezichtstrategie wordt dus bepaald door prioriteit⁴ en capaciteit en de meest efficiënte inzet van deze capaciteit.

Er zijn diverse soorten controles, van preventief tot repressief. Preventieve controles kunnen een volledige controle zijn, bijvoorbeeld van een heel plangebied, of een heel databestand. Daarnaast kunnen deze controles ook deelcontroles (alleen op de constructieve veiligheid van gebouwen en niet op welstand) zijn, of themacontroles (waarbij er gecontroleerd wordt op een specifiek onderdeel of speerpunt van een programma, bijvoorbeeld brandveiligheid in de horeca) en opleveringscontroles (waarbij wordt gecontroleerd na vergunningverlening). Bij repressieve controles moet er worden gedacht aan nacontroles (om vast te stellen of de overtreder de overtreding ongedaan heeft gemaakt), controles naar aanleiding van klachten, meldingen of handavingsverzoeken.

	Doelgroep					Inhoud					Mogelijkheden					Praktisch							
	Scholen, jongeren	Ondernemers	Particulieren	Anderszittig en	Amateurs	Projectpartners	Complexe onderwerpen	Gevoelige onderwerpen	Persoonlijk, niet routinewijzig	Nieuwe thema's	Ingrepen voor doelgroep	Instructies, regels	Consequenties, sancties	Resultaten, voortgang	Plaats, gebieden	Om te bereiken	Localisatie	Feedback mogelijk	Veren, edities	Doelgroepspecifiek	Kosten	Productief	In eigen huis te maken
Persoonlijk gesprek																							
Bijeenkomst																							
Brief																							
Enquête																							
Chatsessie																							
Cursus, lespakket																							
Informatiepunt																							
Nieuwsbrief																							
Digitale nieuwsbrief																							
Telefonisch contactpunt																							
Congres																							
Documentatiemap, handboek																							
Folder/ brochure																							
Filmpje/dvd																							
'Sales promotion'																							
'Straatactie'/guerrilla marketing																							
Posters																							
Website																							
Advertentie																							
'Free publicity'																							
Radiospot																							
Televisiespots																							

Om effectief en doelmatig te werk te gaan is het nodig om verschillende vormen van toezicht te hanteren. Deze vormen van toezicht moeten zowel aangekondigd als onaangekondigd plaatsvinden. Door het verrassingselement wordt een vollediger beeld verkregen. Toezicht moet gedifferentieerd en gecombineerd worden uitgevoerd. Bijvoorbeeld op grond van kenmerken van de vergunninghouder en de handavingshistorie, maar ook de feitelijke situatie, het is niet nuttig om op terrasvergunningen te controleren in de winter als er geen terras staat. Wanneer uit toezicht blijkt dat een bepaalde

⁴ Prioriteitstelling is gedeeltelijk ingegeven door wetgeving en jurisprudentie, daarnaast worden prioriteiten bestuurlijk vastgesteld in handavingsprogramma's.

ondernemer, of groep ondernemers zich structureel aan de regels houdt dan kan de toezichtstrategie aangepast worden. Minder toezicht ligt in dat geval voor de hand.

Hieronder staan schematisch de onderdelen van een toezichtstrategie weergegeven.

Tabel: onderdelen toezichtstrategie

Controle type	Preventief, repressief, geprogrammeerd, regulier ad hoc, administratief, feitelijk combinaties zijn mogelijk etc.
Controlefrequenties	De controlefrequenties zijn o.a. afhankelijk van, het nalevinggedrag en de prioriteitenstelling.
Aankondigen of niet aankondigen	Bij elke vorm van toezicht, behalve zeer spoedeisende controles bijvoorbeeld naar aanleiding van een incident/ongeval, dient de vraag aan de orde te komen of het toezicht aangekondigd dient te worden bij de normadressaat. Overwegingen die hierbij een rol kunnen spelen, zijn: toegankelijkheid, beschikbaarheid bepaalde gegevens, noodzaak tot aanwezigheid normadressaat, vermoeden van verdoezelen feiten.

Tabel: basis toezichtstrategie

Vorbereiding
Indien nodig vergunning opzoeken
(niet) Aankondigen van controlebezoek
Dossieronderzoek
Uitvoering eerste controle
Introductie op locatie/uitvoering controle op kantoor
Uitvoering controle op locatie
Evaluatie controleresultaten bepalen welke vervolgstappen nodig zijn: onmiddellijk optreden en/of hercontrole; controle door ander bevoegd gezag; (zie sanctiestrategie, gedoogstrategie, afstemmingsstrategie)
Verslaglegging
Maken van conceptrapport en eventueel bespreken
Opstellen definitief rapport
Verzenden rapport

Sanctiestrategie

Wanneer regels niet worden nageleefd en uit toezicht blijkt dat er overtredingen plaatsvinden, na consequent communiceren van gewenste naleving, zal de gemeente consequent handhavend moeten optreden. Een sanctiestrategie omvat een op elkaar afgestemde bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden tegen overtredingen.

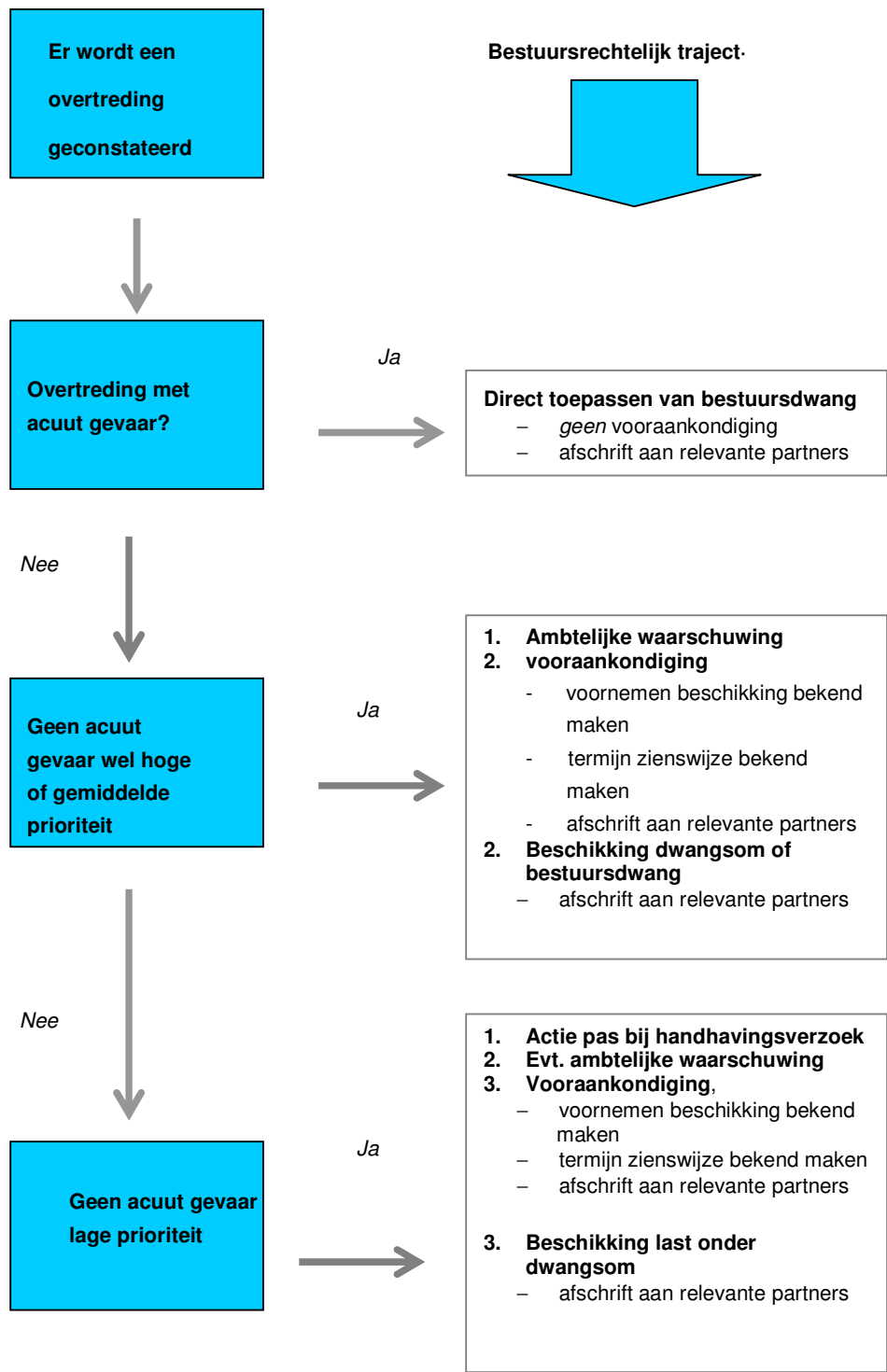
De sanctiestrategie dient:

1. Effectief te zijn; dat wil zeggen dat de reactie op een overtreding evenredig dient te zijn aan de ernst van de inbreuk op de gestelde norm en voorts te zijn afgestemd op de urgentie van beschermende of herstellende maatregelen;

2. Efficiënt te zijn; dat wil zeggen dat met de gekozen weg(en) op de meest doelmatige wijze het beoogde resultaat dient te worden bereikt;
3. Te leiden tot een consequente en consistente uitvoeringspraktijk. Overtredingen mogen niet onverlet worden gelaten en dienen te leiden tot een passende en eenduidige reactie van de overheid. Vergelijkbare gevallen dienen vergelijkbaar te worden behandeld.

Bestuursrechtelijk zijn er drie sanctiemogelijkheden te weten: bestuursdwang, last onder dwangsom en het intrekken van een vergunning. In beginsel heeft de dwangsom binnen de gemeente Heemskerk de voorkeur vanwege het feit dat de verantwoordelijkheid voor het beëindigen van de overtreding hierbij rechtstreeks bij de overtreder wordt gelegd (figuur 2). Hier gaat een specifieke preventieve werking vanuit. Bestuursdwang wordt in beginsel slechts opgelegd daar waar er sprake is van een gevaarlijke situatie, er dus veiligheidsrisico's verbonden zijn aan het niet opleggen van een bestuursdwang. Tevens wordt er bestuursdwang toegepast in situaties waar een last onder dwangsom niet het beoogde effect heeft. In verschillende verordeningen is reeds een sanctiestrategie gedefinieerd, voorbeelden hiervan zijn de marktverordening en de beleidsregel horecahandhaving. In afwijking van de last onder dwangsom zou voor bepaalde overtredingen ook een boete kunnen worden opgelegd. Een andere mogelijke sanctie is het intrekken van een vergunning.

Figuur 2 Basis sanctiestrategie bestuursrechtelijk



Samenwerkings/afstemmingsstrategie

In deze paragraaf wordt onderscheid gemaakt tussen interne en externe afstemming. In deze afstemmingstrategie of samenwerkingsstrategie staat de afstemming met en tussen de handhavers centraal. Hieronder wordt de samenwerking met interne en externe partijen in beeld gebracht.

Het overleg over handhavingzaken vindt in verschillende vormen plaats:

1. Een informeel overleg tussen de medewerker toezicht en handhaving en de wijkagenten en tussen de toezichthouders Wabo en personeel van de brandweer over de eigen buurt of om concrete werkafspraken te maken. Een dergelijk overleg kan op korte termijn (telefonisch) worden geregeld; er is geen formele agenda en geen verslag. Eventueel worden toezichthouders van andere overheidsinstanties rechtstreeks benaderd om aan te schuiven bij het overleg. Een dergelijk informeel overleg kan, afhankelijk van de behoefte, regelmatig plaatsvinden.
2. Op bestuurlijk niveau vindt afstemming plaats in de lokale driehoek, waarbij de burgemeester (portefeuillehouder openbare orde en veiligheid), de teamchef van politie en de adviseur integraal veiligheidsbeleid aanwezig zijn. In het Driehoeksoverleg tussen burgemeester, politiefchef en officier van justitie worden afspraken vastgelegd over de prioriteiten en inzet van de politie. Dit wordt vastgelegd in het Jaarwerkplan Prioriteitsstelling Politiezorg.
3. Integraal handhavingsoverleg. De afstemming tussen handhavers van diverse instanties vindt plaats in het integrale handhavingsoverleg. In dit overleg dat enkele keren per jaar wordt gevoerd wordt informatie uitgewisseld en worden integrale handhavingssacties voorbereid. Wij zijn voornemen in dit overleg ook de afstemming van de beleidsplannen en jaarprogramma's in te brengen. Daarbij zal worden bezien waar de samenwerking wenselijk is en hoe de samenwerking tot een grotere doeltreffendheid en doelmatigheid kan komen. Uitgangspunt zal zijn dat het wenselijk is bij een bezoek op locatie de inspectie op elkaar af te stemmen of namens de partners gegevens te verzamelen en bevindingen door te geven.
4. Op ambtelijk niveau wordt voor de evenementen in het publiek domein een integraal overleg georganiseerd. In de zogeheten evenementcommissie worden alle aanvragen voor vergunningen voor evenementen voorgesproken en geëvalueerd. Deelnemers aan de evenementencommissie zijn de vergunningverleners, de medewerker toezicht en handhaving, de politie, de brandweer en de regionale milieudienst. Zo mogelijk en gewenst zullen ook andere partijen bij dit overleg worden betrokken. Dit overleg heeft onder andere tot doel de efficiëntie en de effectiviteit van vergunningverlening en de handhaving te verbeteren en te coördineren. Dit overleg vindt periodiek plaats.

Gedoogstrategie

Decennia lang had de overheid wat betreft handhaving een grote mate van beleidsvrijheid. Aan het eind van de vorige eeuw ontstond in Nederland bij bestuur en rechtspraak een grote consensus over het beperken van de beleidsvrijheid om te handhaven of te gedogen. Een bestuursorgaan zal in de regel van zijn bevoegdheid om te handhaven gebruik moeten maken. Handhaving heeft immers slechts effect als zij consequent wordt opgepakt. Situaties moeten op een eenduidige en gelijke manier worden behandeld. Voordeel dat op onwettige wijze is genoten moet worden weggenomen. Daarmee wordt oneerlijke concurrentie weggenomen en wordt het beeld dat 'de wet overtreden loont' zoveel mogelijk weggenomen. Consequent handhaven draagt bij aan de geloofwaardigheid van de overheid.

Vaste jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft inmiddels de beginselplicht tot handhaving die gemeenten hebben bevestigd. Deze beginselplicht is als volgt verwoord: "Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag het bestuursorgaan weigeren dit te doen. Dit kan zich voordoen indien concreet uitzicht op legalisatie bestaat. Voorts kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien."

Optreden is altijd het gevolg van een belangenafweging. Handhaving moet proportioneel zijn en is een middel om bepaalde doelen te bereiken. Het is geen doel op zich. Mocht een overheidsorgaan besluiten niet te handhaven dan moet goed gemotiveerd kunnen worden waarom in die situatie niet handhavend wordt opgetreden.

Er kan sprake zijn van disproportionaliteit (overtreding mag voortduren i.v.m. geringe omvang) of zicht op legalisatie (overtreding zal niet eeuwig duren). Bij de laatste zal wel de overtreding beëindigd moeten worden door het aanvragen van een vergunning of het wijzigen van wetgeving, anders zal uiteindelijk alsnog handhaving volgen.

Gedogen kan slechts tijdelijk en bovendien is een besluit tot gedogen een momentopname. In de gegeven situatie kan worden besloten een en ander tijdelijk door de vingers te zien. Worden er nieuwe belangen geïntroduceerd (bijvoorbeeld door het indienen van een handhavingsverzoek), dan moet opnieuw een belangenafweging worden gemaakt en zal eventueel handhaving moeten volgen.

Binnen dit wettelijke kader wordt in Heemskerk alleen gedoogd in de volgende situaties:

- In overgangssituaties met betrekking tot nieuwe regelgeving, bijvoorbeeld in afwachting van nieuwe soepeler wetgeving of bij nieuwe *strengere wetgeving (overgangstermijn)*, indien het belang van handhaving niet in redelijke verhouding staat met de nadelige gevolgen daarvan voor al bestaande situaties en er geen beter alternatief is dan gedogen;
- als het achterliggend belang van de overtreden norm aantoonbaar beter gediend is met gedogen dan met strikte handhaving;
- vanwege een zwaarder wegend belang. Indien een ander belang zwaarder weegt dan het belang van de norm. Het gevolg kan dan wel zijn dat derden nadeelcompensatie moet worden geboden;
- in overmachtssituaties (een belangenafweging dwingt tot gedogen, bijvoorbeeld bij een ramp).

Voorwaarde bij gedogen is derhalve dat het gaat om een uitzonderlijke situatie, die beperkt is in omvang en/of tijd. Bovendien moet altijd eerst een zorgvuldige belangenweging plaatsvinden. Duidelijk is dat de overtreding (tenzij van zeer geringe omvang) nooit oneindig lang mag of kan voortduren. Herstel in de oude situatie of legalisatie zal uiteindelijk moeten worden nagestreefd.

3 De prioriteiten voor de periode 2015-2018

3.1 Integraal en programmatisch handhaven

Hoewel burgers er altijd op moeten kunnen rekenen dat de overheid handhaaft, zit er ook een bijzonder praktische kant aan handhaving. De gemeente heeft zoveel handhavingstaken dat de gemeente deze nooit allemaal volledige kan uitvoeren. Dat maakt het nodig dat prioriteiten worden gesteld en is ook de rechtvaardiging van de programmatische aanpak.

Zoals in hoofdstuk 2 al werd aangegeven ligt het in de intentie om de komende jaren nog meer programmatisch en ook integraal te gaan handhaven.

Programmatisch handhaven is een planmatige aanpak en voorkomt dat we een groot deel van de tijd bezig zijn met ad hoc-acties op basis van incidenten. Het handhavingsbeleid, het stellen van prioriteiten en het uitvoeringsprogramma dragen allemaal bij aan een structurele aanpak. Tegelijkertijd kan er dan een koppeling gemaakt worden met de beschikbare en benodigde capaciteit. Daarbij wordt rekening gehouden met de huidige realiteit. Met het oog daarop zijn niet alleen projecten en bijzonderheden beschreven, maar juist ook de reguliere taken.

Prof. Dr. J.Th.J. van den Berg, voorzitter van de directieraad van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, stelt in dit verband: "Elke norm die het verdient te worden gesteld, verdient het ook te worden gehandhaafd." Het idee is simpel. Echter, het onverkort doorvoeren van deze stelregel, zou betekenen dat het gemeentelijk apparaat voor 50% zou bestaan uit handhavers. We ontkomen er niet aan prioriteiten te stellen en het niveau van handhaving te bepalen voor onder meer brandveiligheid, voor bouw- en constructieve veiligheid, voor milieu, kinderopvang, horeca, bestuurlijke aanpak van drugshandel en voor activiteiten in de openbare ruimte.

Er moeten dus keuzes gemaakt worden. Het is van belang dat de beschikbare capaciteit effectief wordt ingezet. Bovendien is het goed te weten dat de samenleving enerzijds om toezicht en handhaving vraagt en anderzijds protesteert als er volledig op toezicht en handhaving wordt ingezet. Een goede balans is voor het draagvlak van het gemeentelijk handhavend optreden van wezenlijk belang.

De afgelopen jaar is het overleg tussen handhavingspartners geïntensiveerd. Ook is een integraal project uitgevoerd op bedrijventerrein De Houtwegen. Deze trend zal de komende jaren worden doorgezet. Ook zullen waar mogelijk integrale projecten worden uitgevoerd. Het eerste project dat daarvoor in aanmerking komt is de natte horeca.

3.2 Risico analyse

Het risico van een overtreding is gelijk aan de kans op een dergelijke overtreding maal het effect dat die overtreding heeft op de omgeving (risico = kans x effect). Dit betekent dat wanneer een risico-analyse die wordt gebruikt om een prioriteiten tabel of matrix op te stellen, de volgende risico's hoog op de lijst moeten worden geplaatst:

- De overtredingen die veel voorkomen; en
- de overtredingen die veel impact hebben (omdat ze bijvoorbeeld een gevaar voor de veiligheid of gezondheid met zich mee brengen).

Milieu is een zo bijzondere en omvangrijke prioriteit dat het volledige traject (beleid maken, uitvoeringsprogramma opstellen, toezicht houden en handhaven) al jaren is uitbesteed aan wat tot voor kort de Milieudienst IJmond heette: de Omgevingsdienst IJmond.

De taakvelden Kinderopvang, Drank- en Horeca en Wet Damocles betreffen per definitie risico's voor de gezondheid van veiligheid van burgers. Om die reden zijn overtredingen op deze taakvelden principieel als hoge prioriteit in te delen.

Waar het gaat om handhaving van regels uit het omgevingsrecht gaat het zeker niet altijd om veiligheid of gezondheid. Meestal gaat het om de kwaliteit van de leefomgeving en de ruimtelijke uitstraling van bouwwerken en gebruiksvormen op de directe omgeving. Deze overtredingen krijgen niet per definitie al een hoge prioriteit, maar worden nader bekeken voor een juiste indeling. De regels die zien op de (bijvoorbeeld constructieve en brand)veiligheid van gebouwen en gezondheid van burgers dienen wel hoog op de prioriteitenlijst te staan.

3.3 Keuzes maken

Zoals reeds aangegeven is 100% handhaving niet mogelijk. Wat betreft de risico's die niet als gevaar voor de veiligheid of gezondheid worden gekwalificeerd, moet daarom de keuze worden gemaakt of bepaalde overtredingen wel of niet voor actieve opsporing in aanmerkingen komen. Idealiter zouden de overtredingen die veel voorkomen of die een groot effect hebben op de omgeving hoog op de lijst moeten staan. Naast het categoriseren en indelen van overtredingen aan de hand van een risico-analyse spelen er ook andere factoren die kunnen leiden tot het herindelen van de prioriteiten. Omwille van de duidelijkheid wordt niet een volledige puur cijfermatige risico-analyse opgenomen in dit beleidsstuk. In onderstaande paragraaf is de tabel opgenomen die in overleg met de gemeenteraad is opgesteld, en die op enkele onderdelen (om politieke redenen) afwijkt van hetgeen op basis van de risico-analyse wenselijk is, zie hiervoor ook de aanbevelingen in het laatste hoofdstuk.

Alle taakvelden die onder de reikwijdte van deze nota vallen zijn ingedeeld. Echter, APV is in onderstaande algemene integrale lijst niet meegenomen. Toezicht en handhaving van APV kent immers een eigen handhavingsteam en -capaciteit en om die reden zal in het hoofdstuk APV aandacht worden besteed aan de prioriteiten / werkzaamheden van dit cluster. In onderstaande lijst worden derhalve de volgende taakvelden ingedeeld op prioriteit:

- Handhaving Wet Damocles (ofwel 13b Opiumwet);
- Toezicht en handhaving Drank- en Horecawet en aanverwante regelgeving;
- Handhaving Kinderopvang;
- Toezicht en handhaving Wabo (omgevingsrecht).

Beoordelingsschema voor prioriteiten en projecten

Er zijn grofweg 3 verschillende wijzen te onderscheiden waarop een overtreding onder de aandacht van de handhavers kan komen. Voor iedere mogelijkheid is hieronder bepaald hoe met de zaak zal worden omgegaan.

Tabel 1

Input		Actie of geen actie	toelichting
1. Handhavingsverzoek	Onderzoeksplicht	Actie indien verzoek terecht gedaan	Wordt een verzoek om handhaving gedaan, dan wordt – conform de wettelijke beginselplicht tot handhaving – altijd een onderzoek ingesteld en bij constatering van een overtreding wordt dienovereenkomstig actie ondernomen.
2. Project	Onderdeel project?	Actie	Volgt een constatering vanuit een project, dan wordt gecontroleerd of de overtreding binnen het beoordelingskader van het project is opgenomen als project-item. Ja is handhaven, nee is handelen conform nr. 3 sub b sub iii van dit beoordelingsschema. Zie ook de projectenlijst hieronder.
	Geen onderdeel project?	Zie de tabellen 2 en 3 voor prioriteiten	
3. Individueel	Damocles	Actie	Wordt een individuele constatering gedaan door een toezichthouder (reguliere wijkronde, GGD, brandweer etc), dan dient onderstaande te worden beoordeeld welke taakveld en prioriteit het betreft:
	Dhw	Actie	Indien het gaat om een overtreding in het taakveld Damocles, Drank- en Horecawet, Kinderopvang of Wabo-veiligheid, dan wordt direct actie ondernomen. De taakvelden zijn immers in hun volledigheid als hoge prioriteit aangewezen. Lagere prioriteiten kunnen hiervoor eventueel wijken
	Kov	Actie	
	Wabo veiligheid	Actie	
	Wabo niet veiligheid	Zie de tabellen 2 en 3 voor prioriteiten	

Indien hoog: direct actie (lagere prioriteiten kunnen hiervoor eventueel wijken);

Indien midden: actie indien er voldoende handhavingscapaciteit voor is;

Indien laag: in principe geen actie, slechts handhaven naar aanleiding van een handhavingsverzoek (conform de wettelijke beginselplicht tot handhaving).

De projectenlijst

- Een reeds lopend project is het schouwen van alle wijken / bestemmingsplannen op illegale bebouwing aan de hand van de luchtfoto's en vervolgens dossier- en veldonderzoek, in een tijdspanne van 10 jaar. Inmiddels wordt al 2 jaar aan dit project gewerkt. In dit project werden bijvoorbeeld bergingen in het zijerf, carports en andere overkappingen geconstateerd en werd

vervolgens handhaving ingezet. Dit project wordt ongewijzigd voortgezet en in deze beleidsnota wordt opgenomen in welke volgorde de resterende wijken zullen worden gecontroleerd en gehandhaafd. Dit biedt wat meer rechtszekerheid voor de burgers. (zie voor meer informatie over dit project hoofdstuk 7)

Naast dit doorlopende project is er mogelijk ruimte om andere projecten op te pakken.

- Wat betreft integrale toezichtsprojecten waarbij externe handhavingpartners betrokken zijn, geldt dat de natte horeca als eerste in aanmerking komt.
- Vooruitlopend op het indelen van een prioriteitenlijst voor individuele overtredingen, zijn de overtredingen van het omgevingsrecht geïventariseerd die in Heemskerk zo veelvuldig voorkomen dat ze om die reden projectmatig (maar niet noodzakelijkerwijs integraal) zouden moeten worden aangepakt, en niet op individuele basis. Zie voor deze lijst hoofdstuk 7.

De prioriteitenlijst voor individuele overtredingen

Voor de overtredingen die niet vallen onder de reikwijdte van de hierboven genoemde projecten, geldt dat voor individuele gevallen de onderstaande tabellen worden gehanteerd bij het bepalen van de prioriteiten (zie ook het beoordelingsschema eerder in deze paragraaf)

De specifieke indeling (tabel 3) prevaleert boven de meer generieke indeling (tabel 2).

Tabel 2. In categorieën: overtreding (wabo) van bepaald wetsartikel (hoog / middelhoog / lage prioriteit)

Hoog	Bouwen in afwijking van vergunning: Constructieve en brandveiligheidseisen
Hoog	Bouwen in afwijking van vergunning. Strijd bestemmingsplan
Hoog	Bouwen in afwijking van vergunning. Strijd welstand (conform de nog vast te stellen welstandsnota)
Hoog	Niet voldoen bouwbesluit (constructie en brandveiligheid)
Hoog	Bouwen zonder vergunning (maar niet vergunningsvrij)
Hoog	Vergunningsvrij bouwen maar welstandsexces
Hoog	Aanleggen/wijzigen weg zonder vergunning
Hoog	Aanleggen/wijzigen weg in afwijking van vergunning
Hoog	Maken uitweg zonder vergunning
Hoog	Strijdig gebruik brandveiligheidsvoorschriften (met gebruiksvergunning)
Hoog	Strijdig gebruik brandveiligheidsvoorschriften (zonder gebruiksvergunning)
Midden	Bouwen in afwijking van vergunning. Energie-eisen
Midden	Gebruik grond en bouwwerk in strijd met bestemmingsplan
Laag	Bouwen in afwijking van vergunning. Gebruikseisen
Laag	Vergunningsvrij bouwen in strijd met bouwbesluit
Laag	Niet op tijd verwijderen tijdelijk bouwwerk
Laag	(individuele nieuwe) reclame zonder vereiste omgevingsvergunning
Laag	(individuele nieuwe) reclame zonder bouwen, in strijd met APV
Laag	Opslag roerende zaken zonder vergunning
Laag	Opslag roerende zaken in afwijking van vergunning

Tabel 3. In categorieën: concrete soorten overtredingen (hoog / middelhoog / lage prioriteit)

Hoog	Doorbreken van brandcompartimenten
Hoog	Onderhoud van panden
Hoog	Woningen op bedrijventerreinen (strijdig gebruik)
Hoog	Afvaldumping (strijdig gebruik; anders dan milieu-handhaving)
Hoog	Bedrijfsvestigingen in agrarisch gebied of op bedrijventerrein in strijd met bestemming. Dit geldt ook voor bestaande bedrijven, maar dient te worden onderscheiden van de ex-agrariërs die bedrijfsvoering wijzigen.
Hoog	Te hoge erfafscheidingen voor de voorgevel (niet zijnde waaiers)
Hoog	Illegale carports
Midden	Illegale bergingen en tuinhuisjes in het voorerfgebied
Midden	Uitbouwen
Laag	Illegale bergingen en tuinhuisjes in het achtererfgebied en het zijerfgebied
Laag	Te hoge erfafscheidingen voor de voorgevel (waaiers: erfafscheiding haaks op de voorgevel van maximaal 2 meter hoog en 2 meter lang)
Laag	Gevelwijzigingen zonder benodigde vergunning
Laag	Luifels voorzijde
Laag	Zonnepanelen in strijd met regels vergunningsvrij bouwen
Laag	Plaatsen zeecontainer
Laag	Strijdig wonen (burgers in agrarische woning) buitengebied
Laag	Strijdig gebruik (voormalige) agrarische bedrijfsgebouwen buitengebied

Belangrijke prioriteit is het afhandelen van handhavingsverzoeken

Nu is duidelijk op welke onderdeel actief handhaving wordt ingezet, eventueel zelfs projectmatig, maar ook valt af te leiden voor welke onderdelen in beginsel geen activiteiten worden ontplooid. Zo kan doelmatig en doeltreffend worden gehandhaafd. Het moge echter duidelijk zijn dat burgers op elk beleidsterrein de vrijheid heeft om handhaving te vorderen.

De afdeling ontvangt deze handhavingsverzoeken met enige regelmaat. Deze kunnen overal over gaan, ook over onderwerpen die niet zo'n hoge prioriteit hebben in dit uitvoeringsprogramma.

Wanneer een verzoek tot handhaving wordt gedaan, moet altijd onderzoek en eventueel handhaving volgen, ongeacht de prioriteit die aan de categorie is gegeven. Het naar tevredenheid afhandelen van handhavingsverzoeken is een prioriteit op zich en hangt samen met de visie te streven naar een gezonde en (ook sociaal) veilige leefomgeving. Waar overlast wordt ondervonden, dient kennelijk actie te worden ondernomen. In elk geval dient de burger gehoord te worden.

Recentelijke heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State bevestigd dat handhavingsverzoeken niet kunnen worden afgewezen met een verwijzing naar de prioriteitenlijst waarop het onderwerp van het verzoek is aangewezen als zeer lage prioriteit. Handhavingsverzoeken dienen *altijd* in onderzoek te worden genomen. Is er sprake van een overtreding dan dient het bevoegde bestuursorgaan in principe tot handhaving over te gaan. Een andere opvatting zou indruisen tegen de vaste rechtspraak van de Raad van State waarin de beginselplicht tot handhaving is verankerd.

Een handhavingsverzoek is een aanvraag in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Onder een aanvraag wordt verstaan: een verzoek van een belanghebbende een besluit te nemen. Hierop dient altijd te worden gereageerd middels het nemen van een besluit dat is geadresseerd aan de verzoeker. Voor het nemen van dit besluit is een termijn van 8 weken beschikbaar.

Allereerst wordt onderzocht of het verzoek gaat om een kwestie waarin de gemeente partij kan zijn, met andere woorden, of de gemeente bevoegd is. Vervolgens zal moeten worden onderzocht of er sprake is van een overtreding en dient vervolgens een legalisatieonderzoek plaats te vinden en een belangenafweging te worden gemaakt. Handhaving is immers geen doel op zich, maar een middel om overtredingen aan te pakken. Optreden mag nooit disproportioneel zijn. Wordt besloten dat er handhavend dient te worden opgetreden, dan wordt er een handhavingstraject gestart en wordt gecorrespondeerd met de verzoeker én met de overtreder. Beiden ontvangen dan een besluit waartegen bezwaar en beroep open staat.

3.4 Personele organisatie en middelen

De afdeling Leefomgeving is verantwoordelijk voor toezicht en handhaving op een aantal vakgebieden. Het gaat om:

- Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (ook wel Wabo of omgevingsrecht)
- Algemene plaatselijke verordening (APV)
- Wet kinderopvang en peuterspeelzalen
- Drank- en Horecawet (uitvoering per 1 januari 2014)
- Wet Damocles (uitvoering per 1 juli 2014)

Er zijn twee teams die zich bezig houden met deze taakvelden.

De *buitengewoon opsporingsambtenaren* (Boa's) houden zich bezig met:

- toezicht en handhaving van de APV en
- het grootste deel van het toezicht dat voor de Drank- en Horecawet moet worden uitgevoerd.

Dit team beslaat 5 fte's. Wanneer een overtreding vraagt om handhaving door middel van het opleggen van een last onder dwangsom (in afwijking van gebruikelijke handhavinginstrumenten zoals de boete en het wegslepen van voertuigen), dragen zij de zaak over aan de juristen van het team Wabo. Dit gebeurt echter zelden.

Team *Wabo* houdt zich bezig met de andere vier taakvelden..

De *toezichthouders* Wabo (2 fte) controleren actief en naar aanleiding van meldingen op taakveld

- Wabo (60% controle vergunningen en 40% controle handhaving)
- incidenteel op taakveld Drank- en Horecawet (meer hierover in het betreffende hoofdstuk).

Ze houden zich vooral bezig met toezicht op verleende wabo-vergunningen, juridische check van brandweerrapportages, de pro-actieve aselecte visuele controles in de wijk, ambtelijke waarschuwingen, het beantwoorden van verzoeken om informatie, toezicht n.a.v. meldingen, inrichtingseisen van nieuwe horeca-inrichtingen etc.

De *juridisch handhavers* Wabo (2,5 fte) houden zich bezig met de handhavingstrajecten die moeten worden ingezet op de taakvelden

- Wabo,
- kinderopvang,
- Drank- en Horecawet en
- Wet Damocles.

Zeer incidenteel leggen zij ook een last onder dwangsom op in het kader van de APV. De juridisch handhavers houden zich voornamelijk bezig met handhaving van door de toezichthouders Wabo geconstateerde overtredingen, het afhandelen van meldingen, handhavingverzoeken, verzoeken om informatie, bezwaar en beroepszaken, juridische advisering aan de buitengewoon opsporingsambtenaren (handhavers APV), en het beoordelen van de juridische handhaafbaarheid van conceptbestemmingsplannen.

Schematisch ziet de taakverdeling er als volgt uit:

	Toezicht / constatering	Handhaving
Wabo	Toezichthouders Wabo	Juridisch handhavers Wabo
APV	Boa's	Boa's
Kinderopvang	GGD	Juridisch handhavers Wabo
Drank- en Horeca	Toezichthouder horeca (Boa's en inhuur)	Juridisch handhavers Wabo / Boa's
Wet Damocles	Politie	Juridisch handhavers Wabo

Begroting

De personele en financiële middelen beschikbaar voor handhaving zijn vastgelegd in de begroting, die tot vorig jaar werd vastgesteld voor een periode van een jaar, maar sinds de laatste vaststelling voor vier jaar geldt. De personele middelen vertalen zich in een team van vaste medewerkers. De ambtelijke capaciteit wordt ingezet om de in deze beleidsnota neergelegde speerpunten aan te pakken.

Kwaliteit van personeel

De eisen die gesteld worden aan personeel liggen vast in de functieomschrijving. In de functieomschrijving is rekening gehouden met de vereiste deskundigheid van het personeel. Daarnaast is een informeel overleg opgezet (de zogenaamde jurilunch, die meermaals per jaar wordt georganiseerd) dat een platform is om informatie uit te wisselen, kennis en ervaring te delen en casuïstiek te bespreken. Alles met de bedoeling om de juridische kennis op te halen. Naar behoefte worden er cursussen aangeboden op de verschillende handhavingsgebieden, dan wel in-house, dan wel bij verschillende aanbieders van cursussen.

Protocollen en werkinstructies

Handhaving wordt binnen de gemeente Heemskerk uitgevoerd volgens vastgestelde protocollen en werkinstructies. Voor projecten (handhavingsacties) wordt een draaiboek opgesteld. Er worden toezichtplannen/draaiboeken opgesteld voor specifieke doelgroepen, thema's, bedrijfsbranches, gebieden e.d. Dit is wel een 'on going proces'. Het is feitelijk onmogelijk om voor elke situatie een draaiboek klaar te hebben liggen. Dit wil zeggen dat er ad hoc nog wel eens draaiboeken opgezet worden. Het voordeel is dat het aantal draaiboeken op deze manier gestaagd toeneemt.

Informatievoorzieningen en beheer

Naast menskracht zijn er ook technische- en andere voorzieningen nodig om de handhaving goed te kunnen organiseren en uitvoeren. In de eerste plaats is er behoefte aan een geautomatiseerd systeem waarin alle gegevens over vergunningen, controles, klachten en sancties kunnen worden opgeslagen en verwerkt. Een dergelijk systeem is niet alleen nodig om te kunnen bepalen of alle noodzakelijke controles en hercontroles worden uitgevoerd, maar een dergelijk systeem levert ook de gegevens over het naleefgedrag. Daarmee vormt een dergelijk geautomatiseerd systeem de basis voor het programmatisch handhaven. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van Squit XO van de firma Roxit.

Middelen

Voor de toezichthouders is het gewenst dat zij beschikken over een mobiele telefoon om overleg te kunnen voeren. De medewerker toezicht en handhaving maken gebruik van portofoons in het C2000 netwerk om in dreigende situaties onmiddellijk bijstand van de politie te kunnen vragen. De organisatie

denkt na over het gebruik van handhelds of minilaptops om op locatie overtredingen in het vrije veld goed te kunnen vastleggen en de gegevens uit het geautomatiseerde systeem te kunnen raadplegen. Hierover zullen nadere voorstellen worden gedaan.

Er is een digitale fotocamera aanwezig. Verder zijn instrumenten nodig om eenvoudige metingen en monsternemingen te kunnen verrichten. Ook zijn er voor de medewerker toezicht en handhaving 2 auto's en 6 fietsen beschikbaar. De fiets heeft de voorkeur, maar soms is de auto doelmatiger. Voor de toezichthouders Wabo is op afroep een dienstauto beschikbaar. In ad hoc situatie kan het daarom voorkomen dat geen dienstauto beschikbaar is. Verder maken zij gebruik van een tablet om bevindingen te registreren en tekeningen te raadplegen. Niet alle beschikbare gegevens zijn in de buitendienst voorhanden. Op termijn kan het nodig zijn de tablets te voorzien van een 4G internet abonnement.

4 Wet Damocles

Handhaving van hennepkwekerijen en andere overtredingen van artikel 2 en 3 van de Opiumwet staat hoog op de prioriteitenlijst, omdat het gaat om veiligheid en gezondheid van burgers.

De Wet Damocles geeft aan burgemeesters de bevoegdheid woningen en lokalen te sluiten als daar meer dan een gebruikshoeveelheid hennep, hennepplanten of andere verboden middelen wordt aangetroffen. In 1999 is de Wet Damocles ingevoerd en opgenomen als artikel 13b van de Opiumwet om de aanpak van de productie van drugs en ook drugshandel efficiënter en sneller aan te kunnen pakken dan daarvoor (en nu nog) werd (en wordt) bereikt middels het strafrecht. Artikel 13b van de Opiumwet luidt als volgt:

1. *De burgemeester is bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang indien in woningen of lokalen dan wel in of op bij woningen of zodanige lokalen behorende erven een middel als bedoeld in lijst I of II wordt verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig is.*
2. *Het eerste lid is niet van toepassing indien woningen, lokalen of erven als bedoeld in het eerste lid, gebruikt worden ter uitoefening van de artsnijbereidkunst, de geneeskunst, de tandheelkunst of de diergeneeskunde door onderscheidenlijk apothekers, artsen, tandartsen of dierenartsen.*

Voor toepassing van het artikel is (in tegenstelling tot vóór de invoering van dit specifieke artikel) niet meer vereist dat de omgeving overlast heeft ervaren of dat er daadwerkelijk drugshandel heeft plaats gevonden. Het aantreffen van een bepaalde hoeveelheid drugs is op zichzelf voldoende om zelfs woningen te sluiten. De Raad van State heeft dit in jurisprudentie uitdrukkelijk bepaald. De achterliggende gedachte is de aanpak van drugscriminaliteit zo voortvarend mogelijk aan te kunnen pakken. De bevoegdheid tot sluiten geldt niet alleen voor horecagelegenheden of bedrijfsloodsen en dergelijke maar ook voor woningen, zo is door de Raad van State herhaaldelijk bevestigd.

4.1 Beleidsontwikkeling en handhavingspraktijk vanaf 2014

Er worden zeer regelmatig hennepkwekerijen aangelegd in lokalen en vooral ook in woningen. In de jurisprudentie is de afgelopen jaren steeds meer uitgekristalliseerd wanneer sluiting van een pand mag worden gerealiseerd op grond van artikel 13b Opiumwet. Inmiddels is sinds 2011/2012 duidelijk dat ook voor woningen en niet alleen voor lokalen, sluiting op basis van dit wetsartikel mogelijk is. Daarom is de regio sinds een aantal jaar actief om goede afspraken te maken (met handhavingspartners, energieleveranciers, woningcorporaties). Dit heeft geresulteerd in een convenant dat zal leiden tot betere, structurele en snelle informatie uitwisseling tussen de convenantpartners.

In navolging van de regionale (beleids-)ontwikkelingen en het tot stand komen van het convenant waarin handhavingspartners afspraken hebben gemaakt over informatie-uitwisseling en samenwerking, worden per medio 2014 met enige regelmaat dossiers door de politie aangeleverd bij de juridisch handhavers van team Wabo.

Jurisprudentie wijst uit dat het hebben van beleid zeer wenselijk is. Hiermee kunnen rechtszekerheid en uniformiteit worden gewaarborgd. Daarom is, met de ervaring die vanaf juli 2014 in dit taakveld is opgedaan, en in aansluiting op ontwikkelingen in de regio, in december 2014 beleid vastgesteld. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen een:

- “beleidsregel handhaving hennepkwekerijen” (specifiek, want dit is de meest voorkomende overtreding); en een
- “beleidsregel handhaving Wet Damocles” (vangnet voor overige drugs-gerelateerde overtredingen).

Hierin is vastgelegd hoe we als gemeente omgaan met de sluiting van woningen op grond van artikel 13b van de Opiumwet, en in welke gevallen een waarschuwing wordt gegeven in plaats van een bevel tot sluiting. Op deze manier kan meer structuur worden gegeven aan de uitvoering van deze taak en kan voor uniformiteit in de afhandeling worden gezorgd. Uiteraard blijft een zorgvuldige belangenafweging onderdeel van het proces waarbij deze beleidsregels worden toegepast.

4.2 Handhavingsinstrument en procedure

Het handhavingsinstrument dat wordt gebruikt om woningen en lokalen te sluiten is de last onder bestuursdwang. De keuze voor een last onder bestuursdwang ten einde sluiting van woningen en lokalen te kunnen realiseren, wijkt af van het algehele handhavingsbeleid van de gemeente Heemskerk dat is vastgesteld voor bijvoorbeeld de handhaving van illegale bouwwerken, en waarbij primair is kozen voor een last onder dwangsom. De burger wordt daarmee gestimuleerd om zelf een einde te maken aan de overtredingen en de oude (legale) situatie te herstellen. Slechts onder bijzondere omstandigheden wordt gekozen voor een last onder bestuursdwang.

Aangezien het aantreffen van drugs in woningen en lokalen een ernstige verstoring van de openbare orde betekenen, deze openbare orde zo snel mogelijk moet worden hersteld en verdere aantasting van woon- en leefomgeving van burgers zo snel mogelijk dient te worden voorkomen, is bij het aantreffen van een hennepkwekerij en/of drugs de conclusie gerechtvaardigd dat de last onder dwangsom niet het geëigende middel is om op te treden. Het herstel van de situatie kan niet aan de overtreder worden overgelaten. Er zal daarom wat betreft de bestuurlijke handhaving van overtredingen van artikel 2 en 3 van de Opiumwet primair worden gewerkt met de last onder bestuursdwang, zodat ook de bedoeling was van de wetgever bij het invoeren van artikel 13b van de Opiumwet.

In de regel zal spoedbestuursdwang niet vereist zijn om de woning te sluiten, aangezien het onmiddellijke brandgevaar etc. is beëindigd na de ontmanteling van de kwekerij. In principe wordt de reguliere bestuursdwangprocedure gevoerd. Na een vooraankondiging wordt aan de overtreder ongeveer 10 dagen de tijd gegeven om een zienswijze kenbaar te maken. Daarna en naar aanleiding daarvan neemt de burgemeester een definitieve beslissing (besluit last onder bestuursdwang). De werkelijke sluiting van de woning kan dan in principe na ongeveer een week plaats vinden, hoewel de bezwaartermijn op dat moment nog niet is verstreken. Om sluiting te voorkomen zou een voorlopige voorziening kunnen worden aangevraagd bij de rechtbank. Is er echter sprake van gedupeerde medebewoners die niet wist of behoorde te weten dat er een hennepkwekerij in de woning was dan kan eventueel de feitelijke sluiting met een aantal weken worden uitgesteld, om een redelijke termijn te bieden voor het zoeken van vervangende woonruimte.

Omdat het sluiten van een woning een inbreuk betekent op de persoonlijke levenssfeer (het woongenot) van de bewoners, zal het uitgangspunt zijn bij een eerste overtreding te waarschuwen, zolang het gaat om een beperkt aantal planten. Beslissen omtrent het inzetten van dit instrument wordt gedaan aan de hand van de genoemde beleidsregels, waarin is vastgelegd bij welke overtredingen een waarschuwing kan worden gegeven en wanneer daadwerkelijk sluiting zal plaatsvinden. In die beleidsregel is onder meer ook een tabel opgenomen aan de hand waarvan de duur van de sluiting kan worden bepaald.

Tijdens de procedure wordt slechts met de overtreder en eventueel de eigenaar van de woning of het lokaal gecommuniceerd. Een ambtelijke waarschuwing wordt niet gegeven, een vooraankondiging, zoals vereist in de Algemene wet bestuursrecht, wordt wel verstuurd, mits er geen sprake is van spoedeisendheid.

In afwijking van handhaving op andere taakvelden wordt in geval van sluiting van een woning of lokaal na voltooiing van de bestuursdwang een persbericht verzonden.

4.3 Actieve opsporing en handhavingsverzoeken

Het toezicht wordt uitgevoerd door de politie. Zij zijn immers belast met de actieve opsporing van drugsgelerateerde feiten. De uiteindelijke bestuurlijke afhandeling van de zaak, na ontvangst van een volledige rapportage van de politie, zal vervolgens wel door de afdeling worden uitgevoerd.

Wat betreft de handhavingsverzoeken geldt dat deze worden doorgezonden naar de politie, die immers toezichthouder is en de actieve opsporing op zich neemt. Wanneer een overtreding is geconstateerd zal uiteindelijk de afdeling Leefomgeving voor verdere afhandeling zorgen.

5 Drank- en horecawet

Handhaving van overtredingen op in dit taakveld staat hoog op de prioriteitenlijst omdat het hier gaat om de veiligheid en gezondheid van burgers.

De horeca vervult binnen een gemeente een belangrijke maatschappelijke en economische functie die als zodanig niet meer weg te denken is. Dat geldt ook voor de gevestigde horeca in de gemeente Heemskerk.

Binnen de horeca dient onderscheid te worden gemaakt tussen de volgende bedrijven:

- a. Commerciële horecabedrijven (53);
- b. Paracommerciële instellingen (27);
- c. Slijtersbedrijven (10).

We kennen in de gemeente in totaal 90 vergunningsplichtige horecabedrijven, zoals hierboven onderverdeeld. De meeste bedrijven hebben al jaren een drank- en horecaverunning. Dan zijn er nog horecabedrijven die niet vergunningsplichtig zijn, en er zijn 17 evenementen waarop controles moeten plaatsvinden wat betreft het schenken van alcohol.

5.1 Toezicht

De gemeente werkt al jaren met buitengewoon opsporingsambtenaren. Deze werden al ingezet bij evenementen die georganiseerd worden door onder andere de horeca. Zij controleerden ook de terrassen, indien daarover klachten waren. De toezichthouders Wabo controleerden de inrichtingseisen Drank- en Horecawet. De Nederlandse Voedsel en WarenAutoriteit controleerde op de uitoefening van het horecabedrijf, zoals op het schenken van alcohol aan jeugd. De Milieudienst IJmond controleerde onder meer naar aanleiding van klachten op naleving van de geluidvoorschriften. In het horecatoezicht speelde met name in het weekend de politie een grote rol. De meeste klachten kwamen in eerste instantie daar binnen. Ook was de politie het directe aanspreekpunt voor klachten die verband houden met het gedrag van bezoekers van de horecabedrijven.

Al deze vormen van toezicht blijven behouden, zij het dat per 1 januari 2013 de gemeente het toezicht op de Drank- en Horecawet over neemt van de Nederlandse Voedsel en WarenAutoriteit.

Handhaving op het gebied van de horeca is gestoeld op de Drank- en Horecawet en het gemeentelijke horecabeleid. Dit gemeentelijk beleid zal worden vastgesteld in de beleidsregel "handhaving Drank- en Horecawet", dat op dit moment nog in ontwikkeling is. Een ander belangrijk document is het horecaconvenant, waarin afspraken zijn gemaakt met diverse horecaondernemers van Heemskerk. Deze laatste is vooral gericht op het voorkomen of beperken van overlast.

De gedachte achter de oude wet was voornamelijk toezicht op de veiligheid binnen de Horeca. Na wijziging van de wet is handhaving voornamelijk gericht op het matigen van alcoholgebruik onder jongeren.

Toezicht inrichtingseisen

Het toezicht op de inrichtingseisen (welke regels zijn neergelegd in het Besluit inrichtingseisen dat hoort bij de Drank- en Horecawet), dat wordt uitgevoerd door de toezichthouders Wabo komt ten laste van de capaciteit bureau Leefomgeving, team Wabo.

Het tijdstip waarop dit toezicht plaatsvindt is van ondergeschikt belang. Meestal gebeurt dit in het kader van een vergunningaanvraag, verbouwing, of eventueel kan (jaarlijks) een hercontrole worden verricht. Dit toezicht kan net zo goed, en misschien nog wel beter buiten openingstijden plaatsvinden. De juridische handhaving van overtredingen op deze punten wordt uitgevoerd door de juridisch medewerkers Wabo. De ervaring leert echter op dit punt ambtelijke waarschuwing voldoende zijn om een en ander in overeenstemming met regelgeving te brengen.

Toezicht op uitoefening van het bedrijf

Deze vorm van toezicht (op horecabedrijven, paracommerciële horeca en slijtersbedrijven en supermarkten ter zake van de bepaling die zijn opgenomen in de Drank- en Horecawet) dat wordt uitgevoerd door de BOA's, komt ten laste van bureau Leefomgeving, cluster APV. Dit is het toezicht dat voorheen door de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit werd uitgevoerd. Hier dient wel de kanttekening te maken dat voor de constatering van de meeste overtredingen vereist is dat deze door een gecertificeerd toezichthouder Drank- en Horecawet wordt gedaan. Hiervan heeft de afdeling er twee beschikbaar. Het ligt in de intentie om op termijn meer medewerkers op te leiden. De handhaving na constatering van overtredingen komt voor rekening van de juridisch medewerkers van Leefomgeving (team Wabo). Inzet op dit onderdeel is afhankelijk van het aantal controles dat zal worden ingepland door de BOA's en de overtredingen die zij constateren.

Deze vorm van toezicht moet worden uitgevoerd gedurende de openingstijden en er wordt dan gecontroleerd op onder meer aanwezigheid van leidinggevenden, juiste diploma's en vergunningen, schenken van alcoholhoudende dranken aan minderjarigen en overtredingen van de sluitingstijden. Onderdeel hiervan is ook de controle van het huidige vergunningenbestand. Sinds de inwerkingtreding van de nieuwe wet zijn onder meer een aantal veranderingen doorgevoerd met betrekking tot de vergunningenplicht en de wens om tot een administratieve lastenverlichting te komen voor de ondernemers.

De intentie is om binnen de looptijd van deze nota het volledige bestand zorgvuldig te hebben gecontroleerd op juistheid. Dit zal dan weer voornamelijk inzet vragen van de toezichthouders Wabo en van de vergunningverleners. Discrepancies tussen het vergunningenbestand en de werkelijkheid buiten zullen veelal een gevolg zijn van de invoering van de nieuwe wet en de daarmee gepaard gaande nieuwe vormvereisten en niet zozeer op overtredingen. Waar het wel om overtredingen door de ondernemers gaat is de verwachting dat een ambtelijke waarschuwing van de toezichthouder afdoende zal zijn om de ondernemer tot normconform gedrag te bewegen. De verwachting is dan ook niet dat dit veel handhavingscapaciteit in beslag zal nemen.

Inzet op dit onderdeel zal deels ten laste komen van bureau Leefomgeving, cluster APV. De Heemskerkse toezichthouders Drank- en Horecawet zijn immers buitengewoon opsporingsambtenaar die zich met handhaving in de openbare ruimten bezig houden. Deels zal hiervoor in de komende periode capaciteit worden ingehuurd. In de toekomst zal deze vorm van toezicht meer en meer alleen door gemeentelijke toezichthouders Drank- en Horeca worden uitgevoerd. Hiertoe zullen opleidingen worden gevolgd door de overige toezichthouders APV.

Het ligt in de intentie om binnen de periode van deze beleidsnota een integraal toezichtsproject te organiseren in de natte horeca, waarbij gemeente toezichthouders en toezichthouder van de brandweer, de milieudienst en de politie elkaar kunnen versterken. Overtredingen die tijdens dit project worden ontdekt zullen net als tijdens de reguliere toezichtsronden op onderstaande wijze worden afgehandeld.

5.2 Handhaving

Niet voor alle overtredingen in het kader van de Drank- en Horecawet geldt hetzelfde handhavingsregime. Immers, de sanctiestrategie dient:

1. Effectief te zijn; dat wil zeggen dat de reactie op een overtreding evenredig dient te zijn aan de ernst van de inbreuk op de gestelde norm en voorts te zijn afgestemd op de urgentie van beschermende of herstellende maatregelen;
2. Efficiënt te zijn; dat wil zeggen dat met de gekozen weg(en) op de meest doelmatige wijze het beoogde resultaat dient te worden bereikt;
3. Te leiden tot een consequente en consistente uitvoeringspraktijk. Overtredingen mogen niet onverlet worden gelaten en dienen te leiden tot een passende en eenduidige reactie van de overheid. Vergelijkbare gevallen dienen vergelijkbaar te worden behandeld.

In tegenstelling tot andere beleidsterrein is het gepaste handhavingsinstrument in het kader van de Drank- en Horecawet soms niet de last onder dwangsom, maar soms juist een boete. In een aantal gevallen gaat het niet om het herstellen van een ongewenste situatie (voortdurende overtreding), maar om het straffen (vraagt om een punitieve sanctie) voor een reeds voltooide gedraging. Dan hebben we het bijvoorbeeld over het schenken aan minderjarigen. Het opleggen van een boete is in dat geval het aangewezen middel.

Bij dergelijke overtredingen wordt na constatering door de toezichthouder (BOA) en het opmaken van een boeterapport een bestuurlijke boete opgelegd aan de overtreder. Er wordt dan geen termijn gegund voor herstel. Herstellen is immers niet aan de orde.

De nog vast te stellen “beleidsregel handhaving Drank- en horecawet” geeft gedetailleerd aan in welke gevallen een last onder dwangsom dan wel last onder bestuursdwang moet worden opgelegd, en in welke gevallen moet worden gekozen voor een boete, intrekking van een vergunning, sluiting voor een dag etc.

Hoewel bij sommige overtreding direct een bestuurlijke boete kan worden opgelegd (hiervoor geldt niet de wettelijke vereiste vooraankondiging te geven ex. art. 4:8 Awb), is in de eerste periode (2014) voornamelijk met waarschuwingen gewerkt. Nu we de waarschuwingfase voorbij zijn zal in de toekomst meer dan voorheen daadwerkelijk worden gehandhaafd door het opleggen van een bestuurlijke boete.

Voor de juiste sancties en procedures wordt hierbij verwezen naar de vast te stellen “beleidsregel handhaving Drank- en horecawet”.

In afwijking van de sanctietabel in de beleidsregel handhaving Drank- en Horecawet geldt nog het volgende. Voor schenken van alcohol aan jongeren tijdens evenement ligt de nadruk van het handhavingsproces bij de communicatie met de ondernemers, niet bij het sanctioneren van de jongeren en ondernemers. Veel overleg met ondernemers tijdens voorbesprekingen en evaluatie is vereist. Evenementen zijn zo groot dat overtredingen onvermijdelijk zijn en bovendien vaker niet dan wel aan de schuld van de ondernemer te wijten zullen zijn. In het licht van het doel van de wetgeving hieromtrent is het beter om de oplossing te zoeken in een continue verbeteringsproces met betrekking tot de organisatie van evenementen, in samenspraak met de ondernemers. In de afgelopen jaren is immers geconstateerd dat de ondernemers welwillend zijn om aan de regels te voldoen en bovendien maatregelen nemen om het aantal overtredingen zo veel mogelijk terug te dringen.

Hoewel communicatie altijd belangrijk is in handhavingsprocedures, en een ambtelijke waarschuwing – mits er geen sprake is van spoedeisendheid – altijd de eerste stap zal zijn, moeten we ervan uit gaan dat de horecaondernemers op de hoogte zijn van de wet- en regelgeving die voor hen geldt. Of een ambtelijke waarschuwing gepast is of niet, zal blijken uit de tabel die wordt opgenomen in de beleidsregel.

6 Wet kinderopvang

Handhaving van overtredingen op in dit taakveld staat hoog op de prioriteitenlijst omdat het toeziet op de veiligheid en gezondheid van kinderen.

Het beleid omtrent kinderopvang is onder meer gebaseerd op de “Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen”. Onder kinderopvang wordt verstaan het opvangen van kinderen in kinderdagverblijven, op de buitenschoolse opvang, bij gastouders (geregistreerd bij een gastouderbureau) en in peuterspeelzalen. Opvang van kinderen dient te geschieden in een veilige en gezonde omgeving. Tevens dient het verblijf binnen een voorziening voor kinderopvang bij te dragen aan een goede ontwikkeling van kinderen.

Daarom is zijn er naast de “Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen” diverse regelingen opgesteld om die kwaliteitseisen te waarborgen. De wettelijke basis voor ons handhavingsbeleid is gelegen in de onderstaande regelingen:

- Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen
- Besluit kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen
- Regeling kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen 2012
- Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie
- Wet Ontwikkelingskansen door Kwaliteit en Educatie (Wet OKE)
- Verordening kinderopvang Heemskerk 2012
- Verordening ruimte en inrichtingseisen peuterspeelzalen 2010
- Beleidsregels handhaving Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen

Op grond van de wet zijn de gemeenten verantwoordelijk voor het toezicht op en de handhaving van de kwaliteit van de kinderopvang. De GGD houdt in opdracht van de gemeente toezicht op de Wet kinderopvang.

6.1 Toezicht

Het toezicht in het kader van kinderopvang is uitbesteed aan de GGD. De toezichthouders van de GGD controleren, maken rapportages en adviseren omtrent handhaving.

In Heemskerk zijn de volgende subjecten onderworpen aan toezicht door de GGD:

Subject	Aantal
Kinderdagverblijven	3
NSO/BSO	9
Gastouderbureaus	2
Gastouders (GO)	91
Peuterspeelzalen	7

* info dd. 15-4-2015

Aantal controles is als volgt:

- Kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang, peuterspeelzalen en gastouderbureaus hebben de hoogste prioriteit en worden allemaal elk jaar geïnspecteerd.
- Van de gastouders wordt steekproefsgewijs 20% geïnspecteerd.

De meeste locaties worden 1 keer per jaar bezocht, sommige locaties vaker, wanneer een indicatie voor overtredingen bestaat.

6.2 Handhaving

De daadwerkelijke handhaving wordt uitgevoerd door medewerkers van de gemeente en komt ten laste van de capaciteit van bureau Leefomgeving, team Wabo. Per jaar vragen ongeveer 10 dossiers kinderopvang om handhaving.

De handhavingsstrategie in het kader van de Wet Kinderopvang sluit grotendeels aan bij de strategie in het kader van omgevingswetgeving. Klein verschil is dat voor een overtreding Wet kinderopvang ook nog een aanwijzing kan worden gegeven, waaraan geen sanctie is verbonden.

Afwegingskader handhaving

Van een prioriteitenstelling zoals voor het beleidsterrein omgevingsvergunning is geen sprake. Alle geconstateerde overtredingen zijn (indien niet direct opgelost na de opmerkingen van de toezichthouder Wabo tijdens de inspectie) in principe handhavingswaardig.

De keuze om handhavend op te treden, de lengte van de begunstigingstermijn en de hoogte van de dwangsom worden bepaald aan de hand van het afwegingsmodel zoals dat per juni 2012 is ontwikkeld.

Het afwegingskader voor handhaving is neergelegd in de “beleidsregels handhaving Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen”.

Belangrijke factoren zijn:

- In welke mate is de omgeving wel/niet veilig;
- In welke mate is de omgeving wel/niet gezond;
- In welke mate is er wel/geen sprake van pedagogische kwaliteit;
- In welke mate hebben ouders wel/geen invloed op het beleid in het centrum en de omstandigheden van hun kind;

Naast het afwegingsmodel speelt het advies van de GGD een belangrijke rol. De beslissing al dan niet handhavend op te treden ligt echter bij het college, er kan derhalve van het advies van de GGD worden afgeweken.

Waar ook op gelet moet worden is dat wanneer de GGD een overtreding constateert, ook automatisch tot “advies: handhaven” wordt geconcludeerd. Dit terwijl tijdens de controle vaak al een einde is gemaakt aan de overtreding. Derhalve is niet iedere overtreding handhavingswaardig.

Wat betreft de procedure geldt dat niet alleen met de last onder dwangsom en bestuursdwang kan worden gewerkt, maar dat ook een (minder vergaande maatregel, namelijk) aanwezig kan worden gegeven.

7 Omgevingsrecht

Handhaving in het omgevingsrecht is onder meer gebaseerd op de Woningwet, het Bouwbesluit, de gemeentelijke bouwverordening, de bestemmingsplannen en de welstandsnota. De kaders voor handhaving zijn neergelegd in deze nota. Voor specifieke regels als de keuze voor een bepaalde handhavinginstrument, dwangsomhoogtes, termijnen ed. wordt hier verwezen naar de “beleidsregel handhaving omgevingsrecht”.

Handhaving van overtredingen in dit taakveld staat hoog op de prioriteitenlijst, voor zover het gaat om onderwerpen die de veiligheid raken. Wat betreft de brandveiligheid is het toezicht uitbesteed aan de VRK. De brandweer houdt plan- en stelselmatig toezicht op de objecten met een publieke functie. Hiertoe wordt ook een uitvoeringsprogramma opgesteld door de brandweer, welke wordt vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders als bijlage bij het Uitvoeringsprogramma integrale handhaving.

Voor zover het gaat over onderwerpen die niet de veiligheid raken, wordt hier verwezen naar de prioriteitenlijst (paragraaf 3.3).

7.1 Capaciteit toezicht en handhaving

Een groot deel van de capaciteit die beschikbaar is bij bureau Leefomgeving (zie hoofdstuk 3) wordt ingezet voor het taakveld omgevingsvergunningen. Het toezicht wordt verricht door de medewerkers van de buitendienst: de toezichthouders Wabo. De bestuursrechtelijke handhaving wordt verricht door de juridisch medewerkers van de binnendienst.

Toezicht en handhaving kennen twee componenten, de reactieve en de pro-actieve component. Reactief is het toezicht op verleende vergunningen, meldingen, klachten en handhavingverzoeken van burgers. Pro-actief toezicht is het actief (zonder melding) opsporen van overtredingen van wet- en regelgeving en de sanctionering daarvan. Hieronder vallen bijvoorbeeld de periodieke aselecte visuele controles in de wijk, de integrale handhavingsacties en de schouwing van de bestemmingsplannen.

Daarnaast maken we ook het onderscheid tussen repressief en preventief toezicht en handhaving. Repressief toezicht is gericht op het beëindigen van overtredingen middels handhaving en sanctionering. Preventief toezicht is gericht op informatievoorziening aan de burger, alsmede het inventariseren van de bouwwerken en gebruik van percelen zodat kan worden voorkomen dat met het vaststellen van nieuw beleid bepaalde gedragingen worden gecriminaliseerd, zonder dat er sprake is van verandering in de feitelijke situatie. Preventief toezicht is dus gericht op het voorkomen van overtredingen.

Preventief pro-actief toezicht houdt in: de uren die de toezichthouders in de buurt doorbrengen, en die gebruikt worden voor inventarisaties ten behoeve van actualisatie van bestemmingsplannen. Zodra er een overtreding wordt geconstateerd schakelen we over naar repressief toezicht. Aan het repressief toezicht kan de toezichthouder veel tijd kwijt zijn, aangezien ook de ambtelijke waarschuwing (zie 7.3) onder deze noemer valt.

7.2 Handhavingsprocedure

Zoals in hoofdstuk 3 al is aangegeven staat in Heemskerk het gebruik van de last onder dwangsom voorop als het gaat om handhaving. In het omgevingsrecht is dit het instrument bij uitstek. Slechts in uitzonderlijke gevallen zal, gemotiveerd, een ander instrument worden gebruikt.

Handhaving omgevingsrecht is niet per definitie een hoge prioriteit en wordt pas ingezet als de zaak conform het beoordelingsschema (hoofdstuk 3) inderdaad voor handhaving in aanmerking komt. Het proces bestaat in Heemskerk in principe uit drie stappen: een ambtelijke waarschuwing, een vooraankondiging en een besluit. Aan de laatste twee stappen wordt uitvoering gegeven door de juridisch medewerkers van de binnendienst. De eerste stap, de ambtelijke waarschuwing, gebeurt mondeling, zodra de overtreding wordt geconstateerd.

De ambtelijke waarschuwing

De toezichthouder gaat in gesprek met de burger, legt uit hoe de regelgeving in kwestie is en geeft aan dat sprake is van een illegale situatie. Daarbij geeft de toezichthouder tevens aan op welke manier de burger de overtreding kan beëindigen en kan voorkomen dat een juridisch handhavingstraject wordt opgestart. Wellicht kan de overtreding worden beëindigd door vergunning te verlenen. De toezichthouder zal dan met de burger afspreken dat deze daartoe een aanvraag zal indienen. Of de burger krijgt de gelegenheid om een bouwwerk te verwijderen of daarmee een start te maken. De termijn die daarvoor wordt gegeven bedraagt in de regel 2 weken. De toezichthouder blijft hierover in contact met de overtreder. Na afloop van die termijn controleert de toezichthouder of gemaakte afspraken zijn nagekomen. De toezichthouder is dus tevens handhaver en geeft voorlichting omtrent bouwregelgeving.

Is de ambtelijke waarschuwing na de termijn van 2 weken niet opgevolgd, dan wordt de zaak overgedragen aan de juristen. In uitzonderlijke gevallen kan in afwijking daarvan een tweede termijn worden gegeven.

De intentie is om altijd een ambtelijke waarschuwing te geven. In de praktijk blijkt dit niet 100% mogelijk. Het kan immers voorkomen dat de toezichthouder na diverse pogingen geen bewoners thuis aantreft. Ook kan het zijn dat de bewoner tijdens het gesprek met de toezichthouder aangeeft niet te willen meewerken. Er wordt dan ambtelijk geen termijn gegeven maar uitgelegd dat de burger een brief zal ontvangen (de vooraankondiging). De praktijk leert dat veel overtredingen middels een ambtelijke waarschuwing kunnen worden afgehandeld, zeker wanneer de burger zich niet bewust was van de overtreding. Handhaving op een informele manier dus, maar wel degelijk handhaving.

Het formele traject

Nadat door de toezichthouders Wabo een overtreding is geconstateerd en indien de gegeven ambtelijke waarschuwing geen of onvoldoende effect heeft gehad, wordt de zaak overgedragen aan de juridisch medewerkers. Zij starten dan een officieel handhavingstraject.

Legalisatieonderzoek

Dit handhavingstraject start met een legalisatieonderzoek. In dat kader dient afstemmingsoverleg plaats te vinden, wordt onderzoek gedaan naar jurisprudentie en wordt intern om advisering gevraagd bij bijvoorbeeld de vergunningverleners en de medewerkers van Ruimtelijke Ordening. Er moet immers worden beoordeeld of de overtreding kan worden gelegaliseerd. Blijkt legalisatie mogelijk dan wordt de gelegenheid geboden om een vergunning aan te vragen. Deze mogelijk wordt schriftelijk geboden (is middels de ambtelijke waarschuwing al mondeling gebeurd) en wordt opgenomen in de vooraankondiging. Immers, kiest de burger er voor om geen vergunning aan te vragen dan zal handhaving moeten worden doorgezet. Is legalisatie niet mogelijk dan wordt uiteraard niet de mogelijkheid geboden om vergunning aan te vragen.

Vooraankondiging

De procedure die moet leiden tot het herstel van de situatie is doorgaans de last onder dwangsom. Dit is immers een minder vergaande maatregel dan de bestuursdwang. De reeds genoemde vooraankondiging (ex. artikel 4:8 Awb) is dus een vooraankondiging last onder dwangsom, niet een vooraankondiging last onder bestuursdwang. Bestuursdwang wordt slechts in zeer uitzonderlijke en spoedeisende gevallen ingezet.

Naast het eventueel bieden van gelegenheid voor het aanvragen van een vergunning, wordt in deze brief uitgelegd hoe de procedure zal verlopen en wordt een termijn gegeven van 4 à 6 weken waarbinnen de overtreder vrijwillig de overtreding kan beëindigen. Naar aanleiding van deze vooraankondiging wordt een zienswijzegesprek gevoerd (indien de overtreder aangeeft daaraan behoefte te hebben) en volgt de belangenafweging. Tijdens het zienswijzegesprek wordt nogmaals uitvoerig ingegaan op de relevante wetgeving en waarom er sprake is van een overtreding. Tevens wordt de procedure nogmaals uitgelegd.

Soms wordt naar aanleiding van de vooraankondiging een omgevingsvergunning aangevraagd. In dat geval wordt niet direct na verloop van de termijn van 4 à 6 weken een hercontrole uitgevoerd, maar wordt afgewacht of er vergunning wordt verleend.

Besluit

Wordt die niet verleend (of zelfs niet aangevraagd) en is de overtreding niet beëindigd na verloop van de termijn, dan zal alsnog een besluit last onder dwangsom verstuurd worden met daarin de formele begunstigingstermijn.

Tegen dit besluit staat bezwaar en beroep open. Wanneer een bezwaarschrift wordt ingediend, wordt – op aanvraag – uitstel van de begunstigingstermijn verleend als de termijn verloopt voordat (of kort nadat) de procedure is beëindigd.

Voordat de begunstigingstermijn verloopt, wordt de burger herinnerd aan zijn verplichtingen en de termijn die hij daarvoor heeft. Indien redelijkerwijs mogelijk gebeurt dit mondeling, maar in elk geval wordt de herinnering schriftelijk bevestigd.

Verbeuren en invorderen

Is de overtreding niet volledig beëindigd na afloop van de begunstigingstermijn, dan verbeurt de overtreder van rechtswege een dwangsom, welke ingevolge artikel 5:33 van de Algemene wet bestuursrecht binnen 6 weken dient te worden betaald. Wordt niet betaald, dan wordt een invorderingsbesluit verzonden.

In dit kader geldt dat gemeenten wettelijk de verplichting hebben om handhaving tot in de laatste fase door te zetten en verbeurde dwangsommen te innen, tenzij de overtreder bijzondere omstandigheden kan aandragen op grond waarvan wij van invorderingen zouden moeten afzien. De financiële situatie van de overtreder is in dit licht uitdrukkelijk geen bijzondere omstandigheid, evenals de hoogte van de dwangsom, het gedeeltelijk voldoen aan de last of het ná verloop van de termijn voldoen aan de last, zo heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State herhaaldelijk bevestigd.

Communicatie met de overtreder is altijd een belangrijk onderdeel van de procedure. Wat betreft handhaving in het taakveld Wabo is communicatie nog belangrijker dan in bijvoorbeeld de taakvelden Drank- en Horeca en Kinderopvang. De reden daarvoor is gelegen in het feit dat de overtreder in het taakveld Wabo doorgaans niet een professional is, maar een burger, die niet dagelijks met bedoelde wetgeving bezig is. Het is dus zeer goed mogelijk dat een geconstateerde overtreding het gevolg is van onbekendheid met de regels. Iets waar houders van bijvoorbeeld kinderdagverblijven of horecaondernemers zich niet met succes op kunnen beroepen. In de hierboven beschreven procedure is daarom uitgebreid aandacht voor de communicatie met de burger opgenomen.

7.3 Termijnen last onder dwangsom Wabo

Begunstigingstermijnen (ofwel: hersteltermijnen) dienen ingevolge vaste jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State te worden afgestemd op de tijd die nodig is om de overtreding ongedaan te maken. De begunstigingstermijn heeft derhalve niets te maken met het antwoord op de vraag hoe lang de overtreding al bestaat (zoals tot nu toe praktisch was in Heemskerk).

De (formele) begunstigingstermijn in de beschikking wordt vastgesteld op een redelijke termijn die nodig is om de overtreding te beëindigen. Deze termijn wordt derhalve gekoppeld aan de soort overtreding, niet aan de duur van de overtreding.

In de beleidsregel handhaving Wabo wordt een tabel opgenomen met verschillende categorieën overtredingen en de daaraan gekoppelde termijn.

De termijn is minimaal 4 weken en maximaal een jaar. Eventueel kan in geval van gebruik van gebouwen en of gronden in strijd met het bestemmingsplan voor het bepalen van de begunstigingstermijn een koppeling worden gemaakt met de (opzeg)termijnen in contracten. Eventuele belangen van derden kunnen conform artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht tot een langere begunstigingstermijn leiden.

De minimale termijn van 4 weken geldt niet als er spoed is geboden in het kader van gevaar voor de veiligheid en gezondheid of in geval van extreme overlast.

Ook voor de (informele) begunstigingstermijn die in de vooraankondiging wordt gegeven worden de termijnen vastgelegd in genoemde beleidsregel.

In geval van een tweede dwangsomprocedure voor dezelfde overtreding, kan de termijn van de vooraankondiging zo kort als mogelijk – met het oog op de soort overtreding – worden vastgesteld.

7.4 Dwangsomhoogte Wabo

Het doel van een handhavingstraject is herstel in de oude situatie. Om dat doel te bereiken, dient de hoogte van de dwangsom een repressieve werking te creëren en moet deze dus voldoende hoog zijn. Er moet een financiële prikkel van uit gaan die de overtreder aanspoort om de overtreding te beëindigen, dus tot herstel in de oude situatie. Hierin onderscheidt de dwangsom zich van de boete (die achteraf en zonder waarschuwing en als straf wordt opgelegd en alleen al daarom lager moet zijn). De dwangsom wordt en is vooraf aangekondigd (ook dat is verplicht). Het ligt op de weg van de burger om er voor te zorgen dat hij deze dwangsom niet verbeurt. Om ervoor te zorgen dat de burger verbeuring van de dwangsom kan voorkomen, wordt een voldoende lange termijn gegeven om de overtreding te doen beëindigen, en wordt de burger voorafgaand aan het verstrijken van de termijn herinnerd aan zijn verplichtingen.

In principe worden geen dwangsommen ineens opgelegd, maar per tijdseenheid of per overtreding. Er wordt doorgaans gekozen voor de dwangsom per tijdseenheid (bedrag per x aantal weken; met een maximum van het aantal keer dat een dwangsom kan worden verbeurt).

Het bedrag kan per overtreding worden opgelegd wanneer het bijvoorbeeld niet gaat om een voortdurende situatie (zoals een illegaal bouwwerk), maar het plegen van een bepaalde gedraging (zoals het overtreden van de sluitingstijdenwet).

Wat betreft de hoogte van de dwangsom wordt voor het maximumbedrag (dat na 5 termijn in totaal kan zijn verbeurt) een vaste formule aangehouden die aan bijvoorbeeld de bouwkosten kan worden verbonden. Wanneer het gaat om bijvoorbeeld reclame in strijd met de regels, kan voor het bepalen

de hoogte van de dwangsom worden gerefereerd aan de kosten voor het aanpassen van de reclameuiting naar een vergunbare of vergunningsvrije situatie.

Bij recidive kan de op te leggen dwangsom worden verhoogd. Tevens is het opleggen van een dwangsom ineens (in plaats van in termijnen) een optie.

Hoe dit in de praktijk wordt ingevuld is vastgelegd in de "beleidsregels handhaving omgevingsrecht" Conform vaste jurisprudentie van de Raad van State zullen verbeurde dwangsommen moeten worden geïnd. Slechts onder bijzondere omstandigheden kan hiervan worden afgezien. Uitdrukkelijk en herhaaldelijk door de Raad van State benoemd zijn de volgende omstandigheden géén reden om af te zien van innen:

- de financiële situatie van de overtreder;
- de hoogte van de dwangsom;
- het feit dat binnen de begunstigingstermijn gedeeltelijk aan de last is voldaan;
- het feit dat (eventueel kort) na verstrijken van de begunstigingstermijn aan de last is voldaan.

7.5 Projectenlijst wabo

Schouwen van de bestemmingsplannen

Bestemmingsplannen bieden burgers en ondernemers een goede waarborg op de ruimtelijke kwaliteit en scheppen helderheid over wat wel en niet is toegestaan. Hoe actueler het bestemmingsplan, des te groter de kans dat de belanghebbenden zich ook houden aan de hierin opgenomen spelregels. Met andere woorden in het bestemmingsplan legt de gemeente de definitieve bestemming vast van gronden en gebouwen en is geregeld waar wat gebouwd of aangelegd mag worden en welk gebruik is toegestaan. Het is dan ook van groot belang om de bestemmingsplannen geactualiseerd te krijgen en vervolgens te onderhouden. Wil de houdbaarheid van een bestemmingsplan goed blijven, dan dient naast de handhaving naar aanleiding van hiertoe ingediende verzoeken (piepsysteem) ook stelselmatig en planmatig te worden gehandhaafd.

In 10 jaar tijd zullen alle wijken worden gecontroleerd op illegaal bouwen zonder vergunning en/of in strijd met het bestemmingsplan. Deze controles gebeuren aan de hand van een vergelijking van luchtfoto's van 2004 en het huidige jaar. Omdat het in eerste instantie om een schouwing van luchtfoto's gaat het in dit project niet om alle mogelijke overtredingen, maar slecht om bepaalde categorieën. Erfafscheidingen, dakkapellen en soortgelijke bouwwerken zijn bij de schouwing van de luchtfoto's niet betrokken omdat ze niet (goed) zichtbaar zijn. In 2013 is dit 10jaren-project van start gegaan

Nadat luchtfoto's van het huidige jaar zijn vergeleken met die van 2004, wordt aan de hand van de resultaten een tweede controle uitgevoerd over de geconstateerde nieuwe bebouwing. Nieuwe bebouwing kan immers heel goed vergunningsvrij of met vergunning zijn gebouwd. Om de legale bebouwing uit de resultaten te filteren wordt daarom dossieronderzoek gedaan.

Verder kan het nog voorkomen dat een bouwwerk destijds illegaal werd gebouwd, maar dat dit vanwege wetswijzigingen (bijvoorbeeld de invoering van het BBLB en later de Wabo) inmiddels is gelegaliseerd (vergunningsvrij geworden), waardoor de zaken zich hebben opgelost.

De zaken die na dit bureauonderzoek nog onduidelijk bleken, kwam voor veldonderzoek in aanmerking. Ter plaatse wordt door de toezichthouders de situatie opgenomen. Waar overtredingen

worden geconstateerd, wordt rapport opgemaakt om de zaak vervolgens over te dragen aan de juridisch handhavers.

In de eerste twee jaar zijn een aantal wijken gecontroleerd. In het tweede jaar zijn de wijken van het eerste jaar niet meegenomen voor hercontrole. Om te voorkomen dat we over 10 jaar een project van dezelfde omvang kunnen en/of moeten starten wordt in het vervolg mede gekeken naar de wijken die al aan bod zijn geweest. Deze toevoeging gaat ieder jaar uiteraard om meer wijken, maar steeds maar over een tijdspanne van 1 jaar waarin nieuwe bouwwerken kunnen zijn gerealiseerd.

In 2013 zijn de wijken Breedweer, De Maer, De Die en Neksloot geschouwd op diverse categorieën van illegale bouwwerken. In 2014 waren dit de wijken Rendorpark, Oosterzij, Kerkbeek en Commandeurs.

Wat betreft de volgorde waarin de overige wijken worden geschouwd, wordt aansluiting gezocht bij de vaststelling van nieuwe bestemmingsplannen. Het schouwen van de wijken en het inventariseren voor het ontwerp van de nieuwe bestemmingsplannen kan op die manier zo veel mogelijk worden gecombineerd, wat de kwaliteit van de nieuwe bestemmingsplannen ten goede moet gaan komen.

In de uitvoeringsprogramma's zal jaarlijks, in aansluiting op de recente ontwikkelingen worden aangegeven welke wijken voor schouwen op de planning staan.

Overige projecten Wabo

Verder zijn er reeds bekende overtredingen in het taakveld omgevingsrecht die zo veel voorkomen dat deze vragen om een projectmatige (maar niet altijd noodzakelijkerwijs integrale) aanpak. Geordend naar belangrijkheid gaat het om de volgende projecten:

1	Woonwagencentra (met betrekking tot illegale bouw op eigen of gemeentegrond en/of illegaal gebruik van gemeentegrond)	
	De Berkenhof	
	Elzenhof	
	De Velst	
	Jan Ligthartstraat	
	Jan van Kuikweg	
	Oosterstreng	
	Broekpolder	
2	Opslag van caravans en strandhuizen buitengebied	
3	Paardenbakken buitengebied	
4	Dakkapellen aan de voorzijde woning (conform de nog vast te stellen welstandsnota)	
5	Erfafscheidingen op zijerf gekeerd naar openbaar gebied (conform de nog vast te stellen welstandsnota)	
6	Caravans etc. op erven van woningen, langer dan toegestaan volgens APV	
7	Reclame (Centrum, Europaplein, Rijksstraatweg, Houtwegen, Trompet)	

De volgorde waarin de woonwagencentra van project 1 zijn opgesomd is niet leidend maar willekeurig. De volgorde kan in de Uitvoeringsprogramma's van de komende jaren worden bepaald. Enkele van deze projecten kunnen slechts doorgang vinden zolang en voor zover er nog overtredingen bestaan na vaststelling van het nieuwe bestemmingsplan Heemskerkerduin Noorddorp.

In de uitvoeringsprogramma's zal jaarlijks worden gespecificeerd welke projecten dat jaar voor uitvoering in aanmerking komen.

8 Algemene plaatselijke verordening

8.1 Instrumenten en procedures

Hoewel in het taakveld omgevingsrecht de nadruk ligt op handhaving door middel van de last onder dwangsom, gaat het voor taakveld APV voornamelijk om het uitschrijven van strafrechtelijke boetes en het opleggen van last onder bestuursdwang (op basis waarvan bijvoorbeeld aanhangers worden weggesleept wanneer de burger niet aan de last voldoet). Er wordt hier dus met verschillende instrumenten gewerkt.

Om parkeerverlast aan te pakken wordt onder meer met de strafrechtelijke boete gewerkt (overtredingen landelijke wetgeving). Maar als het gaat om een overtreding van een voorschrift uit de APV wordt met een bestuurlijke boete of bestuursdwang gewerkt.

Voor overlast tijdens evenement geldt dat meestal achteraf wordt gesanctioneerd, bijvoorbeeld door oplegging van een bestuurlijke boete.

Wanneer huisvuil op de verkeerde wijze wordt aangeboden wordt een strafrechtelijke boete opgelegd. Fietsen die geparkeerd zijn waar dat niet is toegestaan en zogeheten weesfietsen en wrakken worden met een strafrechtelijke boete aangepakt of worden weggehaald (middels bestuursdwang) om later vernietigd te worden.

Voor overtredingen grote voertuigen en kliko's op of aan de openbare weg wordt een strafrechtelijke boete opgelegd.

Overige vormen van overlast in de openbare ruimte worden strafrechtelijk aangepakt. Voor jongeren betekent dit dat er een Halt-traject wordt ingezet.

Voor de genoemde instrumenten gelden de navolgende procedures.

- Last onder dwangsom: Wordt een overtreding geconstateerd van een voorschrift uit de APV waarbij de *dwangsomprocedure* de geëigende weg is om een einde te laten maken aan de overtreding, dan wordt de procedure ingestoken zoals deze is beschreven in hoofdstuk 7 voor het onderdeel omgevingsrecht.
- Last onder bestuursdwang: Vaak is het echter zo dat een overtreding in de openbare ruimte vraagt om optreden met een last onder dwangsom. Een voorbeeld hiervan is wanneer een aanhangwagen op of aan de openbare weg wordt geplaatst. Bestuursdwang is hier de primaire herstelsanctie omdat vaak de eigenaar niet te achterhalen is, of omdat het gebruik van de openbare weg zo spoedig mogelijk moet worden hersteld. Gaat het om een overtreding op een perceel dat in eigendom is van de overtreder, dan is het effect op de omgeving immers minder groot (en is de zaak minder spoedeisend) dan wanneer de overtreding wordt begaan op de openbare weg.

Wanneer een dwangsomprocedure geen uitkomst kan bieden kan *bestuursdwang* worden ingezet. Dit betekent dat de overtreder bij niet voldoen aan de last geen dwangsom zal verbeuren, maar de gemeente de overtreding zelf zal (doen) beëindigen door het uitvoeren van de (feitelijke) bestuursdwang, bijvoorbeeld door het wegslepen van een aanhangwagen. Deze bestuursdwang procedure is in essentie hetzelfde maar verschilt in het effect dat ervan uitgaat. Ook hier wordt gewerkt met drie stappen: de ambtelijke waarschuwing (indien mogelijk), de vooraankondiging en het besluit. Indien de overtreder kan worden achterhaald, zal de toezichthouder proberen schriftelijk of mondeling in contact met hem te treden. Met de betrokkene wordt een afspraak gemaakt over het beëindigen van de overtreding. Is de betrokkene niet bereid de overtreding te beëindigen, of komt deze de afspraak niet na, dan zal

een sticker (vooraankondiging) wordt geplakt op het betreffende voorwerp/voertuig. Op deze sticker wordt vermeld dat het voorwerp binnen een termijn van 7 dagen door de eigenaar moet worden verwijderd. Een uitzondering geldt voor autowrakken, waarbij een termijn van 3 dagen wordt gehanteerd. Verstrekt de termijn ongebruikt, dan volgt een tweede sticker (het besluit last onder bestuursdwang) waarop de datum wordt vermeld waarvoor het voorwerp moet zijn verwijderd en het feit dat het voorwerp door de gemeente zal worden verwijderd als het er na de genoemde datum nog staat. Indien het daadwerkelijk aankomt op het uitvoeren van de bestuursdwang (wegslepen en opslaan), dan wordt daarna een bericht gegeven in de krant en zal het item na 13 weken worden vernietigd of verkocht. Tot die tijd kan de eigenaar het item ophalen nadat hij de kosten voor het uitoefenen van de bestuursdwang en de kosten voor de opslag heeft voldaan.

In elke gevallen krijgt de overtreder hiernaast een boete.

- Strafrechtelijke boete: Wanneer een overtreding vraagt om strafrechtelijke aanpak middels een boete, wordt de zogeheten bekeuring uitgeschreven. De overtreder krijgt daarvan een afschrift. Als deze niet kan worden uitgereikt wordt het afschrift naar de woning van de overtreder verzonden met een toelichting. Deze boetes worden verder afgehandeld door het CJIB.

8.2 Handhavingsverzoeken en meldingen

Een groot deel van het werk van het team toezicht en handhaving APV vloeit voort uit melding die door burgers worden gedaan over bijvoorbeeld zwerfafval, weesfietsen, voorwerpen op de openbare weg en andere vormen van overlast. Afhankelijk van de soort overtreding wordt de melding binnen twee dagen tot twee weken afgehandeld.

8.3 Aandachtspunten voor de periode 2015-2018

De focus zal de komende jaren niet heel anders zijn dan deze de afgelopen jaren is geweest. Dit betekent dat de handhavers Apv vooral zullen optreden met betrekking tot:

- Afvaldumping
- Parkeeroverlast (auto's, aanhangers, etc.)
- Andere voertuigoverlast
- Uitwerpselen dieren
- Overlast hangjongeren
- Klachten over kliko's
- Overlast van burens
- Zwerfvuil
- Bouwcontainers met afval
- Overlast door bouwwerkzaamheden
- Overlast door dieren
- Fietswrakken en brommers
- Vernielingen
- Etc.

Zoals aangegeven worden veel van deze zaken door burgers middels een melding aan ons bekend gemaakt. Maar de handhavers houden ook reguliere toezichtrondes waarbij zij zelf overtredingen

constateren. In deze reguliere rondes wordt onder meer gecontroleerd op afvaldumping en parkeeroverlast.

Naast de reguliere ronde worden ook speciale rondes gelopen en acties opgezet:

- Wat betreft fietswrakken geldt dat enkele keren per jaar een actie wordt gehouden op het station.
- Ook worden er in de weekenden (zo'n 20x per jaar) rondes gehouden in het kader van overlast door jongeren en overlast van foutgeparkeerde auto's.
- De BOA's worden ook voor de beveiliging bij evenementen ingezet, en voor de controles op het schenken van alcohol aan jeugd.
- Enkele keren per jaar wordt er een uitgebreide toezichtactie uitgevoerd op de markt, in aanvulling de wekelijkse surveillances bij het opzetten en afbreken van de markt.
- Ook voor het controleren van parkeren in de blauwe zones worden speciale rondes gelopen.

9 Conclusies en aanbevelingen

Conclusie

- De taakvelden Kinderopvang, Drank- en Horeca en Damocles hebben een hoge prioriteit gekregen. Wat betreft taakveld Wabo staan in elk geval de veiligheidsgerelateerde onderwerpen op een hoge prioriteit. Voor de overige onderdelen wordt verwezen naar de prioriteitenlijst.
- Er zal nog meer dan vorig jaar projectmatig worden gewerkt. Het project schouwen bestemmingsplannen wordt doorgezet. De projecten die het college bovenaan op de projectenlijst heeft geplaatst zal van start gaan. Bovendien zal er opnieuw een integraal project worden gestart in de komende beleidsperiode van vier jaar. Hierbij moet worden gedacht aan een integrale toezichtsactie in de natte horeca.
- Er zal meer inzet worden gepleegd op het onderdeel (handhaving) Drank- en Horeca, omdat we de waarschuwingsfase voorbij zijn.
- Dit zal waarschijnlijk leiden tot meer handhavingstrajecten die worden uitgevoerd door de handhavers van team Wabo, waardoor er een lichte daling zal ontstaan in de inzet die zij kunnen plegen op handhaving Wabo.
- Taakveld Damocles zal meer aandacht krijgen dan de afgelopen jaren nu er een convenant tot stand is gekomen waarbij handhavingspartners hebben afgesproken elkaar te ondersteunen en versterken in de aanpak van hennepsteelt en drugshandel.
- Op onderdeel APV zal een lichte daling in de inzet worden waargenomen. Er zullen immers meer boa's een opleiding gaan volgen voor toezichthouder Drank- en Horeca. Ze zullen zich vervolgens ook deels met dit toezicht gaan bezighouden zodat er minder inhuur van externe partijen nodig zal zijn.
- Wat betreft de kinderopvang geldt dat er ook strenger zal worden gehandhaafd op de gastouderbureaus en gastouders.

Aanbevelingen

Op twee belangrijke punten wijkt de vastgestelde prioriteitenlijst af van wat op basis van een risico-analyse zou moeten worden vastgesteld. Het gaat om de indeling van de prioriteiten reclame-uitingen en bergingen in zijtuinen.

Overtredingen in de categorie reclame-uitingen komen zeer veel voor en alleen al om die reden zou deze categorie hoog op de lijst moeten staan. Bovendien wordt gewerkt aan een nieuwe welstands- en reclamenota. Nieuw vastgestelde regels vragen om handhaving. Politieke invloeden hebben er echter voor gezorgd dat deze categorie een lagere prioriteit heeft gekregen.

De tweede categorie maakt onderdeel uit van het project schouwen van de bestemmingplannen. In wijk X kan dan projectmatig worden gehandhaafd op onder meer deze bergingen, maar als wijk Y in een zeker jaar niet in het project valt komen individuele overtredingen in de categorie niet voor actieve handhaving in aanmerking (tenzij een handhavingsverzoek wordt ingediend). Om een sneeuwbaaleffect te voorkomen of in elk geval terug te dringen zou het goed zijn om hiertegen ook buiten de projecten om, actief te kunnen optreden.

Het verdient dan ook aanbeveling om na de periode van deze beleidsnota beide categorieën wel actief aan te pakken, om een verdergaand sneeuwbaaleffect te voorkomen. Om de situatie in Heemskerk op enig moment weer in overeenstemming te brengen met de ruimtelijke en welstandsvisie.